

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.cz

fax: 2 24910495

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

Výkonný redaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: redakce@cspzp.cz

Předseda redakční rady:

Doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

Doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

Doc. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

Doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

JUDr. MILAN KINDL, CSc.

JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. Jiří ŠEMBERA, CSc.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství IFEC s.r.o.

Tištěno na recyklovaném papíru.

Redakční uzávěrka 5. čísla: 10. 9. 2002

5. číslo vyšlo dne 30. 9. 2002 v Praze

Náklad: 700 výtisků

Časopis v roce 2002 vychází 4x.

Upozornění redakce:

Redakce považuje za nepřijatelné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpovídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevyžádané příspěvky se nevracejí. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o otištění obsahově nevyhovujících příspěvků a je oprávněna stanovit oponenta příspěvku.

OBSAH

Úvodník	3
Právně povodňové poznámky (<i>Milan Damohorský</i>)	3
Téma	8
Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy (<i>Petr Petržílek, Eva Tylová, Ondřej Vícha, Tomáš Hájek</i>)	8
Úvod do ekoterorismu (<i>Veronika Bílková</i>)	30
Ochrana biodiverzity ve využívaném světě: ekologické a právní aspekty (<i>David Vačkář</i>)	47
Několik stručných úvah nad novým zákonem o ovzduší z pohledu obcí (<i>Josef Vedral</i>)	57
Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv. pražské novele zákona o odpadech (<i>Filip Dienstbier</i>)	69
Několik poznámek k pozemkovým úpravám a ochraně životního prostředí (<i>Ivana Průchová</i>)	80
Problematika ochranných pásem zvláště chráněných území (<i>Zdeněk Hokr</i>)	85
První zákon o státní ochraně přírody (<i>Marie Maršáková</i>)	96
Zaznamenali jsme	100
Programové prohlášení vlády ze dne 6. 8. 2002	100
Z vědeckého života	104
Návštěva profesora Machada v Praze	104
Mezinárodní konference o ochraně ovzduší v Ostritz – St. Marienthal	107
Informace	109
Výstava o nelegálním mezinárodním obchodu s ohroženými druhy	109
Mezinárodní akademie ochrany přírody na ostrově Vilm	112
Konference pořádané ČSPŽP	114
Recenze a anotace	115
Přehled aktuální legislativy	120

Toto číslo vzniklo s finančním přispěním Hlavního města Prahy

ÚVODNÍK

Právně povodňové poznámky

Doc. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

Vyklížeje po povodni zničené knihy z depozitních prostor druhého suterénu Právnické fakulty UK, který zalila do výše 1,5 metru kanalizací proniknuvší spodní voda, mám vlastně čas na uvažování o různých věcech s touto živelní událostí spojených. Nakládat přepravky knihami, dýchat do roušky a chodit po schodech nahoru a dolů, je činnost psychicky natolik nenáročná, že při ní člověk může uvažovat i o mnohém jiném a možná i podstatnějším.

Dovolte mi proto, abych namísto klasického úvodníku sepsal dnes směrů právních, věcných i občanských poznámek, nápadů, otázek a podnětů, které se mi v této době honí hlavou.

Začnu o několik týdnů dříve, a to svojí účastí na akci „Pasovská konference o změnách klimatu“ („Passaeur Klimagipfel“), kterou jsem měl tu čest na pozvání Prof. Dr. Otfrieda Seewalda z Právnické fakulty university v bavorském Pasově navštívit. Přiznám se, že v době konání nesmírně poučné a odborně vysoce hodnocené konference, jsem měl dojem, že se spíše bavíme o určitých hypotetických stavech. Situace o několik týdnů později, kdy již byl Pasov i Praha doslova pod vodou, mne však vyvedla z omylu. Referujícími na konferenci byli převážně meteorologové, klimatologové, hydrologové, ale i vysoce úředníci německé státní správy.

Zřejmě nejnázornější a nejpropracovanější byl pak příspěvek doktora přírodních věd Gerharda Berze na téma „Přírodní katastrofy a změna klimatu“, v němž na základě projekcí grafů, mapek a diagramů z notebooku jasně ukázal na přímou úměrnost mezi změnami klimatu v posledních desetiletích a četností a intenzitou výskytu přírodních katastrof (tornád, povodní, zemětřesení, dlouhodobého sucha atd.). Pasovská konference tak jako by byla akademickým mementem a jakousi předehrou něčeho, k čemu skutečně později došlo a dochází.

Prvním postřehem a vlastně skutečností, dle mého názoru zásadní, musí být konstatování, že v průběhu let 1997 a 2002 byla v územním překrytí (složení) postupně na dvě etapy povodněmi zasažena celá Česká republika (nejprve Morava, Slezsko a východní Čechy, posléze většina Čech bez východních a jižní Morava na Podýjí), resp. celá střední Evropa (nejprve část ČR, velká část západního Polska a východní Německo, Slovensko a Maďarsko, posléze další labské části východního a severního Německa, Bavorsko a významná část Rakouska). Tato území tedy prošla větší než stoletou vodou. Toto samotné označení se posledními záplavami značně relativizuje. Jakouže jsme to vlastně měli vodu dvoustetletou, pětisetletou nebo dokonce tisíciletou?! Nikdo neví. Jisté je, že průtokem přes 5 tisíc metrů

krychlových za sekundu se při kulminaci jindy poklidná Vltava stala v Praze divokou Amazonkou ničící, zaplavující a znečišťující území jinak velmi vzdálená.

Rozsah povodní v České republice za poslední léta, dle mého názoru silně relativizuje i samotné právo vlastnické a samozřejmě i další práva na základě soukromoprávních smluv od něho odvozená. Vlastník sice má právo věc vlastnit a požívá rozsáhlé veřejnoprávní i soukromoprávní ochrany, stačí však aby přišla takováto rozsáhlá povodeň (situace vis maior) a všechna tato práva v podstatě „berou za své“. Z věcí se stávají proti všem právním definicím a vůli jejich vlastníků odpady, které se navíc ocitají na pozemcích jiných vlastníků mnohdy o stovky metrů, ale i desítky kilometrů dále. Mnoho kategorií právních předpisů tak jakoby v mimořádných podmínkách nefunguje a hlavně nepostačuje mimořádné situaci.

Povodně mimo jiné také ukázaly potřebu další rozumné a přiměřené ingerence veřejného práva do práva soukromého, a to nejen v době mimořádné (různá protipovodňová zábranná opatření), ale i v době „mírové“. Mám zde na mysli zřejmě zcela novou úlohu územního plánování a stavebního řízení, které budou muset v budoucnu sehrávat. Domnívám se, že při koncipování nového stavebního zákona budou muset být více brána do úvahy mnohá poučení vzniklá právě při povodních. Myslím si však, že větší problémy jsou způsobeny jak přítomností velkého množství nepovolených staveb a stavebních či terénních úprav v krajině, tak i přílišnou

benevolencí stavebních úřadů při legálním povolování stavební činnosti v záplavovém území.

Bude tedy muset dojít nejen k přehodnocení celého právního rámce, ale zejména k podstatnému snížení konkrétní míry benevolence při povolování stavební činnosti. Názorům správců povodí bude muset být daleko více dopřáváno sluchu. Navíc bude zřejmě muset dojít i k určitému návratu zpět a přehodnocení staveb již existujících, pokud je povodeň zcela nezničila. Dobrým příkladem je v tomto směru zřejmě správně započatý trend Magistrátu hl. m. Prahy v postupném vypovězení nájemních smluv např. na Zbraslavi, v Lahovicích, Chuchli, Troji a jinde k pozemkům v zahrádkářských osadách a v rozhodnutí o jejich neobnovování. Nemělo by však zůstat u malých jakkoliv četných zahrádkářů, vždyť např. pavilony šelem či slonů v dolní části pražské zoologické zahrady v nejužším místě Vltavy v Praze, zdaleka tak nejsou vodohospodářsky přijatelnými stavbami. Podobných příkladů by se po celé České republice zajisté našly stovky, možná až tisíce.

Jako další bod jakéhosi poučení z povodní je třeba dle mého názoru konstatovat, že se v zásadě (přes všechny dílčí problémy a nesrovnalosti) osvědčila právní úprava přijatá v mezidobí mezi povodněmi na Moravě roku 1997 a v Čechách roku 2002. Mám na mysli zejména tzv. balíček krizových zákonů, představený zákonem o krizovém řízení, zákonem o integrovaném záchranném systému, zákonem o Hasičském záchranném sboru ČR, novým vodním zákonem či zákonem o hospodářských opatřeních

pro krizové stavy atd. Všechny tyto zákony, ač vykazují určité chyby či nedostatky, jako celek v praxi fungovaly a nesporně napomohly ke zmírnění průběhu i následků povodní, a to zejména systematickostí a rozhodností celkového řízení.

V této souvislosti musím zmínit i nefunkčnost tzv. Ústřední povodňové komise. Ačkoliv tento orgán je v § 77 odst. 3 písm. d) nového vodního zákona uváděn mezi tzv. povodňovými orgány fungujícími po dobu povodně a dále jsou v § 81 uváděny jeho kompetence a pravomoci, nezaznamenal jsem ze sdělovacích prostředků během celého průběhu „pětisetleté vody“, že by tato komise zasedala nebo něco řídila. Za velké vody naopak působila vláda, jednotlivá ministerstva, krajské úřady a obce a jejich krizové štáby, samozřejmě se pak činili jednotliví občané a organizace. O povodňových komisích všech stupňů (včetně té ústřední) jako by se slehla zem. Vzhledem k tomu, že zřejmě sama praxe ukázala, které orgány a instituce jsou funkční, a které jen „na papíře“, domnívám se, že by bylo vhodné upravit i příslušná ustanovení vodního zákona a povodňové komise zřejmě zrušit a nahradit posílením pravomocí jak orgánů zásahových, tak obnovných.

Nyní bych již od úvah a konstatování obecnějších a širších rád přešel ke konkrétním návrhům a podnětům ohledně toho, co by se v českém právním řádu mohlo mimo jiné změnit ve směru k posílení protipovodňové ochrany.

První drobnou, ale dle mého názoru účinnou, legislativní změnou by mohlo

být obnovení někdejšího ustanovení § 4 odst. 4 v zákoně o ochraně přírody. To ve své době zakazovalo umísťovat stavby do vzdálenosti 50 metrů od katastrální hranice rybníků nebo jezer a do vzdálenosti 20 metrů od břehové čáry vodních toků, s výjimkou nezbytných zařízení sloužících plavbě, údržbě vodních toků, rybníků a jezer nebo jejich provoznímu účelu. Tato omezení navíc platilo jen ve volné krajině a nevztahovalo se na zastavěnou část obce. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny provedená k 1. 1. 1996 lesním zákonem, toto ustanovení zrušila zcela nesmyslně a nesystematicky bez jakékoliv náhrady. Obnovené znění výše zmíněného ustanovení by mohlo být formulováno ještě přísněji, avšak zákaz by neměl jako kdysi být absolutní, ale jen relativní. Nevyhne se totiž v praxi situacím, kdy některé stavby mostů či produktovodů musí zasahovat do vodního toku blíže, než jak je stanoveno. Například orgány krajů v přenesené působnosti by tedy mohly udílet případné výjimky.

Povodně jsou vedle otázek ztrát na lidských životech, zejména o ztrátách na majetku a do značné míry i na životním prostředí. Zatímco první kategorie ztrát je tragická, jedinečná a nenahraditelná, druhá a do jisté míry i třetí jsou zpravidla nahraditelné či kompenzovatelné, a to opět na základě vynaložení určitého (zpravidla značného) množství finančních prostředků. Je evidentní, že při stoletých a větších vodách vznikají škody takových rozměrů, že je samotní občané, organizace a obce nedokážou v plném rozsahu unést, a že tyto škody navíc silně ochromují ekonomický,

sociální a ekologický (zejména zničené čistírný odpadních vod, nadměrné množství vyprodukovaných odpadů, kontaminace) život lidských komunit. Musí tedy nastupovat solidarita státu i mezinárodního společenství v širším slova smyslu. Na druhé straně by však společnost měla do budoucna více směřovat k tomu, aby míra odpovědnosti jednotlivých vlastníků vzrůstala, zejména majiteli své pozemky a stavby v záplavovém území.

Domnívám se proto, že bychom zřejmě měli reálně uvažovat o povinném (ze zákona) pojištění nejen podnikatelů, ale i vlastníků nemovitostí v určitých územích zvýšenou měrou ohrožených velkou vodou. Na druhé straně je však třeba též zvážit, zda by po vzoru Evropské unie neměla i Česká republika zřídit „Fond pro katastrofy“, a to proto, že je bohužel nanejvýš pravděpodobné, že se budou obdobné „klimatické příhody“ opakovat, navíc zřejmě s vyšší frekvencí a intenzitou.

Další kauzou, která ukázala „v plné nahotě“ nedostatky naší ochrany životního prostředí před zdroji jeho ohrožování (v tomto případě před nebezpečnými chemickými látkami) byl případ podniku Spolana Neratovice. Odhlédneme-li od všech skutečností, informací i dohadů, zda Spolana „mlžila“ či pravdivě a včas informovala, zda unikl chlór či jedovaté karcinogenní dioxiny nebo neuniklo vůbec nic atd., zůstává jedno základní východisko do budoucna: „Chemické továrny a obdobné provozny by mělo být zcela zakázáno stavět v dosahu stoleté vody.“ Takovéto normativní ustanovení by konečně asi bylo vhodné for-

mulovat do zákona o prevenci závažných havárií, do zákona o chemických látkách a přípravcích, do zákona o vodách či popř. do zákona o ochraně přírody a krajiny a mělo by být pojmuto jako bezvýjimečné. Navíc by samozřejmě muselo být přijato i přechodné ustanovení, dokdy by provozny již existující musely být přemístěny či ukončena jejich činnost. Toto přechodné ustanovení (s dostatečnou časovou lhůtou) by samozřejmě jak z hlediska politického, tak i ekonomického bylo zásadním a těžkým rozhodnutím, avšak závažnost současného stavu si ho dle mého názoru již vyžaduje.

Povodně přinesly (alespoň v Praze) celou řadu dalších podnětů ve vztahu k ochraně životního prostředí. Z nich zřejmě nejvýznamnější jsou úvahy o funkčnosti a trvalé udržitelnosti dopravního systému, vyvolané zatopením a následným vyřazením z provozu podstatné části pražského metra. Ukazuje se totiž, že by měla být vážně posuzována trvalá absolutní přednost autobusům a tramvajím v městské hromadné dopravě, a to nejen v rovině právní (zákonná přednost prostředků městské hromadné dopravy před všemi druhy individuální dopravy ve všech městech), ale současně i v rovině fyzických zábran a dopravních opatření. Mám zde zejména na mysli samostatné jízdní pruhy pro autobusy všude tam, kde to je jen trochu možné. Veřejná doprava ve městech již konečně musí vybočit z bezohlednosti individuálních řidičů, kteří mnohdy nutí všechny stát nekonečné fronty na mostech, v ulicích a na magistrálách. Povodně nás tak trochu paradoxně (na dobu přechodnou a někdy i v nevábném prostředí)

vrátily ke městu pro lidi plném pěších zón a cyklistických stezek. Ukázaly, že to jde a že veškeré problémy jsou způsobeny spíše nedostatkem vůle odpovědných činitelů.

Závěrem si však od všech úvah o následcích a možných metodách jejich zmirňování dovolím přejít zpět k tomu nejpodstatnějšímu, a tím jsou příčiny jevu stoletých vod. Je snad již vcelku zřejmé, že čelíme klimatické změně, která nemá v historii planety Země, vzhledem ke svému rozsahu a rychlosti, obdoby. Způsobilo ji samo lidstvo svým znečišťováním ovzduší, zejména emisemi oxidu uhličitého a dalších skleníkových plynů. Pomoci nám může jediné silná, rychlá a rozhodná akce, podpořená konkrétními činy.

Nevím, co by se mělo v České republice z hlediska přírodního ještě více stát, aby vláda měla silnější mandát k jednání o tzv. Kjótském protokolu k Úmluvě o klimatických změnách. Nemám na mysli přístup ČR k tomuto dokumentu, který je samozřejmostí, ale hlavně tlak na ostatní země v čele s USA, k jeho přijímání a hlavně plnění. Bohužel nedávný Světový summit o udržení

telném rozvoji (WSSD) v jihoafrickém Johannesburgu přinesl, alespoň jak se zdá na první pohled, v tomto směru jen velmi slabé výsledky, omezující se jen na obecné výzvy k zemím světa, aby k protokolu přistupovaly a emise omezovaly. Obávám se, že se tak dostáváme nejen daleko před Kjóto, ale dokonce i před Rio de Janeiro roku 1992.

Tento můj stručný úvodník budiž brán jen jako neucelený a příliš neutříděný soubor podnětů a poznámek a nikoliv jako jakási ucelenější právní analýza povodní v Čechách a střední Evropě roku 2002. Myslím, že i jménem redakční rady časopisu České právo životního prostředí však mohu přislíbit, že se hned v nejbližších číslech budeme otázkám povodní podrobněji věnovat a že požádáme různé české renomované právníky i věcné odborníky vodohospodáře o jejich stanoviska, úvahy a reflexe. Konečně bych byl rád, aby můj příspěvek fungoval právě jako podnět do této právě započaté diskuse.

Doc. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.



TÉMA

Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy

JUDr., Bc. ekon. Petr Petržílek, Ph.D. – Ing. Eva Tylová – Mgr. Ondřej Vícha – MUDr., Mgr. fil. Tomáš Hájek, Ph.D.

Obsah:

I. Stručná analýza platné právní úpravy ve vztahu ke škodě na životním prostředí:

1. Základní pojmy
2. Soukromé právo
3. Veřejné právo
4. Shrnutí

II. Soudní praxe v České republice při rozhodování o ekologické újmě:

1. Rozhodování civilních soudů – § 420a OZ
2. Zhodnocení trestně právního řízení na příkladu usnesení Nejvyššího soudu ČR (sp. zn. 5 Tz 274/2001)
3. Shrnutí

III. Mezinárodní souvislosti a přístup k řešení na úrovni EU

IV. Probíhající aktivity MŽP ve věci ekologické újmy:

1. Hledání systémového řešení k zastavení degradace lesních půd pod vlivem imisí (usnesení vlády 532 ze dne 31. 5. 2000)
2. Oceňování životního prostředí a mimoprodukčních funkcí jeho složek v ČR
3. Sanace velmi vážně kontaminovaných lokalit
4. Příprava zákona o chemických ekologických zátěžích
5. Shrnutí

V. Závěr

1. 1. Komplexní shrnutí
2. 2. Uvažovaná varianta řešení

I. Stručná analýza platné právní úpravy ve vztahu ke škodě na životním prostředí

I.1. Základní pojmy

Škodou se ve smyslu ustanovení § 442 občanského zákoníku rozumí skutečná škoda a ušlý zisk, přičemž pro její určení je charakteristickým znakem vyčíslitelnost v penězích.

Ekologickou újmou se dle díkce § 10 zákona o životním prostředí rozumí především ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému. Ekologická újma zahrnuje ztrátu nebo oslabení těchto funkcí životního prostředí:

- a) produkčních funkcí (např. úrodnost půdy, užité vlastnosti přírodních zdrojů surovin a energie, hodnota prostorového využití prostředí, schopnost absorbovat negativní externality), které představují ekonomický přínos pro vlastníka či jinou oprávněnou osobu a jejichž hodnotu lze vyčíslit v penězích,
- b) mimoprodukčních funkcí (zejména ekologických, hygienicko-léčebných, estetických, kulturních apod.), které představují synergické působení životního prostředí ve svém celku směrem ke složkám životního prostředí (hodnotí se způsobilost ekosystému udržet život v přirozeném nebo přírodě blízkém rozsahu) i ve vztahu k člověku a společnosti (hodnotí se působení životního prostředí na jeho pohodu, popř. zdraví a dále míra umožnění obecného užívání).

Poněvadž se oba pojmy (škoda a ekologická újma) částečně překrývají budeme v následujícím textu dále rozlišovat **škodu na produkčních funkcích životního prostředí**, kterou lze pojmově sloučit s obecnou definicí uvedenou v občanském zákoníku, a **škodu na mimoprodukčních funkcích životního prostředí**, která odpovídá ekologické újmě v rozsahu ztráty nebo oslabení těch přirozených funkcí životního prostředí, které jsme si označili jako mimoprodukční.

I.2. Soukromé právo

Odhlédneme-li od shora uvedené díkce § 442 občanského zákoníku, můžeme říci, že občanský zákoník pojímá škodu ve smyslu ekologické újmy tím, že ve svém § 415 stanovuje povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám i na přírodě a životním prostředí. Tato zásada prevence je rozpracována násl. ustanoveními (§ 417 až 419). Obdobně zejména obecná odpovědnost za škodu (§ 420 a 420a), tedy odpovědnost za škodu způsobenou v důsledku porušení právní povinnosti nebo provozní činností, výkladu „škody“ ve smyslu ekologické újmy nebrání.

Ustanovením § 442 odst. 1 občanského zákoníku, který stanovuje že se hradí skutečná škoda a ušlý zisk, v souvislosti s odstavcem 2, který předpokládá (pro každý případ) vyčíslitelnost škody v penězích, však vymezitelnost „škody“ jakožto „ekologické újmy“ jaksi pokulhává. Problém spočívá zejména v gramatické nepropojenost obou pojmů v tom smyslu, že je sporný při jejím vyčíslení postup podle zákona o životním

prostředí a v tom, že v důsledku absence prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu není postup ani stanoven. Jakýmsi proložením je ustanovení § 16 lesního zákona a existence jeho prováděcí vyhlášky č. 55/1999 Sb., která sama pojmy „škoda“ a „ekologická újma“ pomocí legislativní zkratky obratně sjednocuje v jednotlicí pojem „škoda“.

Přesto není možné v soukromém právu oba pojmy ztotožnit, resp. škodu je nutné považovat za újmu v rozsahu poškození produkčních funkcí životního prostředí, neboť onomu širšímu pojetí brání především procesní pravidla, které přiznávají každému aktivní legitimaci v rozsahu jeho práv. Vlastníku či jiné oprávněné osobě pak může vzniknout škoda v podobě jemu způsobené skutečné škody a ušlého zisku, nikoliv v podobě nároku na náhradu celé ekologické újmy.

I.3. Veřejné právo

V oblasti veřejného práva je předmětná problematika upravena jak v obecném rozsahu – v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění, tak ve složkových úpravách.

Obecně je stanoveno, že každý, kdo způsobil ekologickou újmu je povinen obnovit přirozené funkce, není-li to možné nebo účelné je povinen zajistit náhradní plnění a není-li ani to možné, je povinen (státu) nahradit tuto újmu v penězích (§ 27 zákona o životním prostředí). Dále je stanoveno, že tím není dotčena vymahatelnost škody soukromoprávní cestou. Vzhledem k tomu, že podrobnosti k tomuto ustanovení má stanovit zákon, zdá se, že bez takového

zákona nelze dle této obecné úpravy postupovat. Rozhodná z hlediska praktické aplikace „ekologické újmy“ je tedy složková úprava.

Náhrada za ztrátu či oslabení produkčních funkcí

Horní zákon pod pojmem důlní škody rozumí škody na hmotném majetku, které byly způsobeny taxativně vymezenými druhy hornické činnosti (§ 36 horního zákona). Na vypořádání důlních škod se subsidiárně použijí předpisy soukromého práva (občanský zákoník).“

Geologický zákon ve svém § 16 také odkazuje na občanský zákoník (ve způsobu náhrady škody dává přednost uvedení do původního stavu).

Lesní zákon stanovuje povinnost toho, kdo poškodí nebo ohrozí les, učinit opatření k zabránění či zmírnění škodlivých následků. Při vyčíslování škod se vychází z vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích, která nahradila vyhlášku MZe č. 81/1996 Sb., o způsobu vyčíslování škod na lesních porostech, která byla v podstatě právním zakotvením dříve uplatňovaných tzv. metodických pokynů dřívějšího Ministerstva zemědělství, lesnictví a vodního hospodářství z osmdesátých let. Celková škoda se vypočítá jako součet jednotlivých škod a výše jednotlivých škod se zjistí pomocí vyhláškou zakotvených vzorců.

Výše škod na produktech s výjimkou dřeva, na vánočních stromcích z plantáže vánočních stromků, na sadebním materiálu lesních dřevin, na porostech

semenných plantáží a jejich produkci, na vyrobených sortimentech surového dříví apod. se zjišťuje podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

I když ostatní zákony se přímo otázkou náhrady škody přímo nezaobírají, je zřejmé, že postup podle obecných předpisů při vymáhání náhrady za škodu na produkčních funkcích životního prostředí vyloučen není.

Náhrada za ztrátu či oslabení mimoprodukčních funkcí

Způsob náhrady ekologické újmy v rozsahu náhrady škody na mimoprodukčních funkcích životního prostředí lze nalézt v podobě nápravných opatření. Například se jedná o vodní zákon (§ 40), zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (§ 3/3 až 5) a zákon o ovzduší (§ 38), popřípadě též zákon o prevenci závažných havárií. Toto pojetí však postihuje především ekologickou újmu ve smyslu „havárie“ – tedy mimořádně závažného poškození nebo ohrožení životního prostředí a má spíše podobu sankce včetně možnosti zastavení nebo omezení činnosti, či provozu. Nejedná se tedy o čisté právní řešení náhrady škody na mimoprodukčních funkcích životního prostředí a především nezahrnuje ty případy, kdy nejde o havárii.

Na příkladu nápravy škod podle vodního zákona si ukažme problémovost upraveného řešení v těch případech, kdy původce není znám, není solventní či z jiného důvodu nemůže na něm být

náprava vymáhána (vesměs se jedná o staré ekologické zátěže). Vodní zákon sice na tyto případy pamatoval a i v současném znění pamatuje tím, že nezbytná opatření má provést příslušný vodoprávní úřad, který nato má vyčlenit každý rok rezervu. Skutečnost je však taková, že příslušný orgán (tč. se jedná o okresní úřady, které v současné napjaté rozpočtové situaci nemohou náklady v průměrné výši desítek milionů Kč uhradit. Mohou sice požádat ministerstvo financí o příspěvek, doposud se však nepodařilo částku vyšší než jednotky milionů žádnému okresnímu úřadu získat. Situace je komplikována i tím, že úřad má obvykle obavy zásah provést, protože riziko v současnosti je „pouze“ potenciální (kontaminace se ještě do zdroje vody nerozšířila), dále se mnohdy jedná se o zhodnocování majetku v soukromém vlastnictví, případě ochranu majetku v soukromém vlastnictví, jehož hodnota je např. nesrovnatelně nižší než náklady na nápravná opatření (např. ochrana rybolovného rybníku). Dále o problémy se sanací na pozemcích třetích osob, které buď nejsou známy nebo se zvoleným způsobem nápravy nesouhlasí. Z toho vyplývá, že v případě, že nápravu provádí státní správa či samospráva, zákonná formulace nestačí, pokud na to stát nevyčlení dostatečné prostředky.

Jistým způsobem náhrady ekologické újmy je postup podle zákona o velké privatizaci (92/91), kdy vyčíslení škod probíhá podle zákona o životním prostředí a na základě rozhodnutí vlády hrazeno Fondem národního majetku ve smyslu § 18/2 písm. b) bod 4 zákona č. 171/1991 Sb. Postup podle zákona

o velké privatizaci lze zařadit spíše k řešení náhrady starých zátěží (škod) obdobně jako postup podle § 35 horního zákona, kdy následky v nutném rozsahu v důsledku existence starých důlních děl odstraňuje MŽP.

I.4. Shrnutí

Platné právo tedy umožňuje náhradu za škody na produkčních funkcích životního prostředí cestou soukromého práva tam, kde je znám původce a lze prokázat kauzální nexus, a naopak náhradu za škody na mimoprodukčních funkcích životního prostředí téměř neumožňuje, ledaže by se jednalo o havárie. I v případě těchto vážnějších škod na životním prostředí se zmíněná právní úprava stává neúčinnou, jestliže se jedná o staré zátěže či nesolventního původce. Obecná úprava „ekologické újmy“ je tudíž v praxi neaplikovatelná.

Z uvedeného vyplývá, že zatímco ekologickou újmu na produkčních funkcích životního prostředí lze ztotožnit se škodou v obecném slova smyslu, kdy nemáme teoretické problémy s označením poškozeného (a jeho aktivní legitimitou) a vymezením rozsahu škody (pokud zároveň známe původce – pasivně legitimovaného), ekologickou újmu na mimoprodukčních funkcích životního prostředí teoreticky uchopit dost výstižně zatím nedokážeme.

II. Soudní praxe v České republice při rozhodování o ekologické újmě

II.1. Rozhodování civilních soudů – § 420a OZ

Ustanovení § 420a občanského zákoníku upravuje odpovědnost za škody způsobené provozní činností. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení je každý odpovědný za škodu, kterou způsobí jinému provozní činností. Za škodu způsobenou provozní činností se přitom považuje škoda způsobená:

- činností, která má provozní povahu, nebo věcí použitou při činnosti,
- fyzikálními, chemickými, popřípadě biologickými vlivy provozu na okolí,
- oprávněným prováděním nebo zajištěním prací, jimiž je způsobena jinému škoda na nemovitosti nebo je mu podstatně ztíženo nebo znemožněno užívání nemovitosti.

Jedná se o tzv. objektivní odpovědnost, což znamená, že v daném případě není třeba prokazovat zavinění ze strany škůdce. Nejde však o odpovědnost absolutní, protože se jí se lze zprostit (liberovat). A to v případě pokud ten, kdo škodu způsobil prokáže, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného.

Toto ustanovení se ve vztahu k ekologické újmě nejčastěji používá při uplatňování náhrady škod způsobených provozem průmyslových podniků na lesích, především škod, které pocházejí

z exhalací. Znečištění ovzduší, vysoké koncentrace znečišťujících látek a překročení povolených imisních limitů jsou důvodem a příčinnou poměrně velkých škod na lesním majetku. Využit této soukromoprávní úpravy obsažené v občanském zákoníku teoreticky mohou všichni poškození vlastníci lesa, nejen stát, ale i soukromí vlastníci lesů včetně obcí. V praxi však tohoto ustanovení využívá úspěšně pouze jeden z největších vlastníků lesů na území České republiky – Lesy České republiky s.p. V letech 1991 až 1996 dosáhl na jeho základě odškodnění ve výši 200 mil. Kč od jednoho z největších znečišťovatelů – ČEZ, a.s.

Řízení o náhradu škody způsobených na lesích exhalacemi bývají totiž právně velmi složitá a časově a hlavně finančně náročná. Náhrady za imisní poškození lesů jsou tak dostupné prakticky pouze větším vlastníkům lesa. V těchto soudních řízeních je třeba prokazovat příčinnou souvislost mezi vznikem škody a jednáním škůdce a také se musí stanovit poměr podílů na škodách jednotlivých znečišťovatelů. Zcela zásadní roli přitom mají posudky odborných soudních znalců, kteří se vyjadřují k rozsahu a příčinám škod na lesích jak z hlediska rozptylových podmínek přítomnosti a koncentraci škodlivých látek apod.

Povinnost k úhradě škody mají ti provozovatelé zdrojů znečištění ovzduší, jejichž exhalace lesy poškodily. V praxi jsou to pouze provozovatelé vybraných zvláště velkých, velkých, příp. středních stacionárních zdrojů znečištění ve smyslu § 4 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

V rámci této soudní agendy lze zmínit též **procesní rozsudky**. Procesy týkající se vymáhání škod na lesních porostech cestou soukromoprávních žalob provází od počátku celá řada komplikací a nejasností. Většina těchto sporů byla projednávána nesprávně okresními soudy. Podle usnesení Vrchního soudu č.j. CmO 340/97-128 ze dne 14. 4. 1998 ve věci sporu Teplárna České Budějovice, a.s., versus Lesy ČR, s.p., je příslušný Krajský a nikoliv Okresní soud, neboť účastníky sporu jsou podnikatelské subjekty. Soud výslovně konstatoval:

„.... Je třeba zdůraznit, že škoda způsobená na lesních porostech a pozemcích emisemi oxidu siřičitého i popílku produkovaného provozním zařízením odpůrce vzniká při podnikatelské činnosti tohoto účastníka. Výroba odpůrce je jeho podnikatelskou činností, při níž jsou za současného stavu výrobních technologií jako součástí výrobního procesu emitovány do ovzduší exhalace a popílek. Jde tedy o práva a povinnosti při podnikatelské činnosti účastníků, nikoliv pouze o práva a povinnosti vznikající v souvislosti s jejich podnikatelskou činností.“

Z toho plyne závěr, že věcně příslušný soud je soud krajský, neboť ten rozhoduje obchodní spory. To se ovšem v praxi nedodržuje.

V celé této soudní agendě existuje jistě několik desítek, možná i více soudních rozhodnutí meritorního významu. Jedná se však většinou o rozhodnutí okresních soudů a jejich význam pro soudní praxi je proto malý. **Meritorní rozsudky** lze rozdělit do tří skupin:

- 1) rozsudky, kde byla uložena náhrada škody v plném rozsahu,
- 2) rozsudky, kde byla uložena pouze částečná náhrada škody,
- 3) zamítavé rozsudky.

Ad 1)

Ve většině případů byla odpovědnost znečišťovatelů prokázána a ti byli zavázáni k úhradě žalované částky v plném rozsahu. Jedním z důvodů úspěchu žalobců byla i skutečnost, že protistrany většinou nepředložily soudu žádné důkazní protinávrhy (např. jiné znalecké posudky).

Ad 2)

Jako příklad rozsudku, kdy byla soudem uložena pouze částečná náhrada škody, lze uvést rozsudek Okresního soudu v Kutné Hoře, č.j. 5c 273/98-46 ze dne 14. 6. 1999 ve věci žalobce Lesy ČR, s.p. proti žalovanému Okresní bytový podnik, s.p. v likvidaci. Okresní soud v daném případě dospěl k závěru, že žaloba je důvodná částečně – vyhověl jí z jedné třetiny a ve zbytku žalobu zamítl. V tomto případě je ovšem nutno konstatovat, že šlo o škodu způsobenou ještě před účinností vyhlášky MZe č. 81/1996 Sb., resp. 55/1999 Sb. Okresní soud ve svém odůvodnění konstatoval:

„....Mezi účastníky je nesporné, že žalovaný prostřednictvím svých zdrojů emisí vyprodukoval v roce 1993 určité množství oxidů síry, a že ten způsobil nějakou škodu na lesních porostech. Je tedy dána odpovědnost žalovaného ve smyslu § 420a odst. 1 a 2 písm. b) obč. zák., protože žalovaný svým jednáním

porušil § 10 odst. 1 zák. č. 61/1977 Sb. ve znění platném v roce 1993. Problém však vznikl ohledně výpočtu výše škody. Příslušné směrnice v roce 1993 sice upravovaly výpočet vzniklé škody, ale pouze globálně na celém území ČR. Stanovení podílů jednotlivých znečišťovatelů nebylo nikde upraveno. Soud má za to, že výši škody nelze přesně určit a proto ve vztahu k žalovanému ji určil volnou úvahou tak, že žalobě vyhověl ohledně jedné třetiny a ve zbytku byla žaloba zamítnuta. Ve své volné úvaze soud vycházel z toho, že žalovaný není průmyslovým podnikem a že rozsah jeho znečištění ve vztahu k lesním porostům nemohl být tak značný, jako třeba u velkých závodů.“

Ad 3)

Z řady rozsudků, kdy bylo žalobci vyhověno vybočuje jeden rozsudek zamítavý. Je svým způsobem významný, neboť byl vydán Vrchním soudem v Praze č.j. Cmo 81/94-38 ve věci spolužalobce ZD Valašské Kotáry proti žalované Nové Hutě, a.s. Ostrava. Vrchní soud spornou částku za škody exhalacemi nepřiznal (šlo pouze o 5 276 Kč), protože žalobce:

- a) neprokázal výši škody, resp. nepřesvědčil soud dostatečně, že jím žalovaná výše škody je objektivně stanovena, když byla vypočtena podle metodických posudků MZe z osmdesátých let.,
- b) neprokázal příčinnou souvislost mezi údajnou škodou a činností žalovaného subjektu.

Vrchní soud výslovně konstatoval:

„Nelze opomenout, že na roční přírůstky stojících stromů má vliv mnoho faktorů (např. druh podloží, jakost půdy, nadmořská výška, přírodní vlivy apod.) a přitom každý jedinec z lesního porostu se vyvíjí různě. I za situace, kdyby se všechny okolní vlivy promítly do výpočtu (resp. do vzorce pro výpočet) roční škody, přesto z hlediska právního není podán důkaz o tom, čeho by poškozený v tom, kterém roce průkazně dosáhl u určitého porostu, resp. u stromů, které jsou jeho součástí, kdyby na porosty nepůsobily exhalace. Pouhý výpočet není důkazem...“.

Závěry tohoto rozsudku, které by mohly být jinak zásadního významu, však nelze zobecnit protože:

- a) ve sporu nevystupoval na straně žalobce znalec, který by prováděl důkazy rozptylovou studií a referenčních bodů, žaloba byla podána jen jako dosazení veličin do vzorce podle dřívějších Metodických pokynů MZe,
- b) rozsudek byl vydán před účinností vyhlášky MZe č. 81/1996 Sb. a před účinností novely občanského zákoníku z roku 1992, která zavedla ustanovení § 420a.

Nicméně i tak je tento rozsudek signálem toho, na jak vratkých základech vymáhání škod způsobených exhalacemi cestou soukromoprávních žalob dnes stojí.

II.2. Zhodnocení trestně právního řízení na příkladu usnesení Nejvyššího soudu ČR (sp.zn. 5 Tz 274/2001)

Trestní zákon v souboru ustanovení § 181a až 181f obsahuje skutkové podstaty trestných činů na úseku ohrožení a poškození životního prostředí. Pojem poškození životního prostředí byl pro účely trestního práva konkretizován novelou trestního zákona č. 134/2002 Sb. tak, že se jím rozumí škoda kumulativně způsobená:

- znečištěním nebo jiným poškozením složky životního prostředí,
- porušením předpisů o ochraně životního prostředí nebo předpisů o ochraně a využívání přírodních zdrojů,
- na větším území, na zvláště chráněném území nebo ve vodním zdroji, u něhož je stanoveno ochranné pásmo, a
- ohrožením společenstva nebo populace volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin.

Uvedená novela tak s účinností ode dne 30. 6. 2002 nahradila pojmově obecnou původní právní úpravu, kdy pojmovými znaky bylo pouze závažné poškození životního prostředí bez bližší specifikace a porušení příslušných právních předpisů. Z hlediska tématu tohoto textu je však tato obecná původní verze trestního zákona velmi zajímavá, neboť soudy byly nuceny řešit předmětný problém pojmu „ekologická újma“. Jak se s tím v konečném důsledku vyrovnaly

si ukažme na příkladu usnesení Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 5 Tz 274/2001, ze dne 28. 11. 2001, kterým rozhodl o stížnosti ministra spravedlnosti.

Při tomto řízení soudy vycházely z příslušných ustanovení zákona o životním prostředí o ekologické újmě, kteroužto označily jako znak skutkové podstaty projednávaného trestného činu. Vzhledem k tomu, že prováděcí předpis k tomuto zákonu nebyl doposud vydán vycházelo se v rámci trestního řízení ze znaleckých posudků. Soud přitom konstatoval, že pojem ekologická újma není totožný s pojmem újma na produkčních funkcích lesa ve smyslu prováděcí vyhlášky k zákonu o lesích. Za rozhodující byl příslušným okresním soudem vzat v úvahu posudek Mendelovy zemědělské a lesnické univerzity v Brně, jejíž metodika hodnocení celospolečenských funkcí lesa „vychází ze skutečnosti, že tyto funkce jsou vyjádřením všech účinků lesního ekosystému na životní prostředí člověka. Oceněním újmy na celospolečenských funkcích lesa lze určit výši škody na životním prostředí i ekologickou újmu.“

Podstatou odvolacích námitek státního zástupce byla použitelnost uvedeného znaleckého posudku při vyčíslení újmy na životním prostředí. Krajský soud rozhodl, že námitky odvolatele (státního zástupce) při absenci zvláštního předpisu nejsou opodstatněné a že je tudíž třeba považovat posudek univerzity za správný. Nejvyšší soud se pak s tímto názorem ztotožnil, když zjistil, že napadeným rozhodnutím nebyl porušen zákon a stížnost pro porušení zákona zamítl.

I když tato rozhodnutí směřovala k určení toho, zda došlo k „závažnému poškození“ či o „značnou újmu“, popř. „újmu velkého rozsahu“, z čehož se odvozuje výše trestu, je z nich patrné jakým způsobem by zřejmě postupovali i civilní soudy při stanovení náhrady za ekologickou újmu, pokud by nebyla metodika vyčíslení stanovena právním předpisem. V této souvislosti stojí za to uvést citát ze shora uvedeného rozhodnutí:

„Znalecký posudek ústavu je pouze jedním z důkazů. V každé konkrétní věci musí soud sám rozhodnout, jakými důkazními prostředky bude objasňovat určitou okolnost, Vyplývá to z ústavního principu nezávislosti soudů při výkonu jejich funkce a z jejich vázanosti pouze zákonem.“

II.3. Shrnutí

I na základě soudní praxe lze konstatovat, že jestliže se soudy civilní i trestní umí v řízeních vypořádat s případným vyjádřením škody obecně, resp. škody na produkčních funkcích životního prostředí, nejsou s to se vyrovnat s vyjádřením druhé složky ekologické újmy, resp. škody na mimoprodukčních funkcích životního prostředí.

V rámci civilního řízení bylo v řadě případů rozhodnuto o náhradě škod způsobených na nemovitostech ve prospěch vlastníků těchto nemovitostí. Ačkoliv značná část z nich jistě měla charakter ekologické újmy, nebyla tato skutečnost brata v úvahu ani ze strany navrhopatelů. Příčinou není neznalost, ale v rozhodující míře zejména absence prováděcího

předpisu (zákona) k zákonu o životním prostředí. Pokud jde o oblast, kde metodika vyčíslování ekologické újmy stanovena je (lesy), setkávají se žalobci s obtížemi při prokazování příčinné souvislosti, pokud jde o prokázání ekologické újmy na lesích způsobené exhalacemi. Vzhledem k výše uvedenému vznikla na Ministerstvu zemědělství meziposkytní pracovní komise, jejímž cílem je nalézt řešení na změnu stávajícího systému finanční kompenzace imisních škod na lesích (k tomu viz níže).

Zajímavé je, že žádný soud se v případech škod způsobených na lesích, jejichž součástí je i ekologická újma, dosud nezabýval otázkou aktivní legitimace žalobce v rozsahu škody způsobené na mimoprodukčních funkcích lesa. Lze se jen domnívat, že tato otázka je mlčky obcházena z toho důvodu, že žalobcem zatím téměř výhradně byla Česká republika zastoupená státním podnikem Lesy České republiky. Ustanovení § 27 odst. 3 zákona o životním prostředí totiž výslovně uvádí, že oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát. Jiným důvodem může být skutečnost, že ačkoliv příslušná prováděcí vyhláška k lesnímu zákonu formálně pomocí legislativní zkratky v rámci výpočtu výše škody zahrnuje i ekologickou újmu, fakticky obsahuje pouze metodiku pro výpočet škody na produkčních funkcích lesa.

Rozebírané rozhodnutí Nejvyššího soudu v předmětné trestní věci ukázalo, jak nejisté by bylo použití obecné definice ekologické újmy bez specifikace jejího určení, pokud bychom se měli spolehnout na důkazní řízení opřené

o znalecké posudky bez právního zakotvení metodiky jejich zpracování. Současné (po novele TZ) trestněprávní pojetí pojmu „poškození životního prostředí“ je již zcela samostatné-nezávislé na soukromoprávním pojetí a z hlediska trestního řízení dostačující.

III. Mezinárodní souvislosti a přístup k řešení na úrovni EU

Na mezinárodním fóru probíhají diskuse na téma společného řešení náhrad „ekologických škod“ již řadu let. Výsledkem bylo přijetí Úmluvy Rady Evropy o občanské odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí z 21. 6. 1993 (též „Luganská úmluva“). Luganskou úmluvu podepsalo 9 států. Dánsko, Německo a Velká Británie naopak již deklarovaly, že k úmluvě vůbec nepřistoupí. Příčinou je patrně to, že rámec nebezpečných činností, stanovených úmluvou, je otevřený a že definice environmentálního poškození je „příliš“ široká. Jiným důvodem může být to, že úmluva nevyžaduje obnovení původního stavu nebo ekonomické hodnocení environmentálních škod.

Ani legislativa Evropských společenství tyto otázky prozatím neupravuje. Nicméně na základě tzv. Bílé knihy o odpovědnosti za životní prostředí (COM(2000)66 final) proběhly podle zadání EU studie k ocenění a nápravě škod, k ekonomickým dopadům odpovědnosti za životní prostředí, právní komparace a analýza preventivních účinků. Ze znění Bílé knihy je zřejmé, že zakotvuje prioritu řešení nápravy škod na

životním prostředí soudní cestou – tedy primárně pomocí soukromého práva a teprve sekundárně (není-li možné nebo účelné věc řešit soudně) veřejnoprávními institucemi (zejména čl. 4.3.). Dokonce předpokládá zmírnění důkazního břemene (čl. 4.3.) a aktivní legitimaci tzv. Aarhuské veřejnosti (čl. 4.7.). Samotný legislativní proces na úrovni EU členské státy považují za podporu Luganského režimu (čl. 5.1.). Výsledkem dosavadní práce evropských struktur je návrh Směrnice o environmentální odpovědnosti s ohledem na prevenci a nápravu škod na životním prostředí publikovaný 23. 1. 2002 pod čísly COM(2002) 17 final a 2002/0021(COD).

Návrh směrnice je postaven především na těchto základních principech:

- prevenci: provozovatelé jsou povinni provádět preventivní opatření a nesou veškeré náklady s nimi spojené (čl. 10),
- zásadě „znečišťovatel platí“: nápravná opatření provádí primárně znečišťovatel (čl. 5),
- principu subsidiarity: odpovědnosti státu za „staré zátěže“ a nápravu škod za provozovatele, který nedisponuje dostatečnými finančními prostředky, nebo nelze-li jej zjistit (čl. 6),
- naturální restituci: efektivní dekontaminaci a obnovení nebo nahrazení životního prostředí (příloha).

Evropské státy vesměs národní zákony založené na odpovědnosti za ekologické škody již přijaly. Tyto zákony

jsou však velmi rozdílné a zpravidla nepokrývají problematiku ekologické újmy v plném rozsahu.

IV. Probíhající aktivity MŽP ve věci ekologické újmy

Na Ministerstvu životního prostředí probíhají práce na několika projektech, které se bezprostředně týkají problematiky ekologické újmy. Ačkoliv zadání jednotlivých úkolů vychází z odlišných příčin a motivů, je zřejmé, že po nezbytném procesu jejich koordinace a sladění mohou být jejich závěry podstatným pramenem nově vznikající úpravy de lege ferenda:

IV.1. Hledání systémového řešení k zastavení degradace lesních půd pod vlivem imisí (usnesení vlády 532 ze dne 31. 5. 2000)

Jak již bylo shora řečeno, vláda svým usnesením uložila ministrům zemědělství, životního prostředí a spravedlnosti předložit návrh komplexního a systémového řešení k zastavení degradace lesních půd vlivem škodlivin zanesených imisemi do půdy a návrh systémového řešení náhrad škod způsobených imisemi vlastním lesům tak, aby na finančním zajištění navržených řešení byli zainteresováni především emitenti. Za účelem vypracování těchto návrhů byla zřízena meziposkytní pracovní skupina, která postupně po analýze odmítla řešení prostřednictvím veřejného práva, resp. lesního zákona či zákona o ovzduší zejména ze systémových důvodů. Posouzení soukromoprávní varianty řešení těchto problémů.

Ukazuje se však, že zejména proto, že poškození lesů je způsobeno především vlivy z minulosti (což je i důvod, proč úspěšnost soudních sporů je jen částečná), není možné věc řešit vymáháním náhrady od současných emitentů. Rozbory potvrdily, že vliv velkých a středních stacionárních zdrojů v porovnání se starou zátěží je malý a že se naopak zvýšil vliv ze zdrojů mobilních, přičemž pasivní legitimita jejich provozatelů je nedosažitelná.

Druhou část usnesení vlády proto patrně nebude možné vůbec splnit. První část tohoto usnesení lze proto řešit jen zefektivněním současného stavu systému plateb a podpor s tou změnou, že dotace budou směřovány na základě zonace revidované podle skutečného stavu narušení. Pomocným řešením je i důsledná realizace a kontrola melioračních a leso-pestebních opatření.

IV.2. Oceňování životního prostředí a mimoprodukčních funkcí jeho složek v ČR

Přímo řízená příspěvková organizace MŽP – Český ekologický ústav by měl v letošním roce dokončit práce na vypracování jednoduché a přitom odpovídající metody pro ekonomické hodnocení biotopů (přírodních až přírodě cizích stanovišť) – projekt VaV/610/5/01. Předpokládá se přitom legislativní zakotvení této metody za účelem např. hodnocení ekologických škod a stanovení efektivního způsobu jejich nápravy (revitalizace). Kontextem těchto prací je již delší dobu probíhající polemika například mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství,

co se týče ekologické efektivity například krajinotvorných programů MŽP. Zda tedy lze popsat jakýsi vnitřní dluh na revitalizaci krajiny (srovnejme s definovaným vnitřním dluhem na obnově českého památkového fondu – 45 až 60 miliard), zda jej lze kvantifikovat, a zda lze takto verifikovat každoroční rozpočtové náklady na chod tzv. krajinotvorných programů.

Otázka kvantifikace je klíčová zejména u pojmu krajina, protože vlivy ekologicky stabilní krajiny se nevyjadřují jen v měřitelných kategoriích (biodiverzita), ale též v kategoriích estetických (viz parametry tzv. krajinného rázu). Otázka oceňování životního prostředí má nepochybně po stránce noetické zejména vzhledem k pojmu krajina své limity, to ale nepředstavuje důvod ke základní skepsi vůči těmto zásadním metodologickým pokusům.

Samotná metoda (v tomto případě tzv. hessenská metoda) se skládá ze dvou kroků:

1. Za prvé je nutné expertně určit bodové hodnoty biotopů
 - a) na základě přiřazení konkrétní lokality k určitému typu podle Katalogu typů biotopů, který biotopy rozděluje zejména podle míry přirozenosti, diversity struktur a druhů, vzácnosti, citlivosti, ohrožení apod.
 - b) základní hodnota lokality určená podle písm. a) se upraví v závislosti na konkrétním biotopu v konkrétních podmínkách podle Škály bodových hodnot a koeficientů

míry veřejného zájmu na zachování biotopu (na vzniku této škály se tč. pracuje).

2. Za druhé bude možné přiřadit ke každému bodu jeho peněžní hodnotu; cestou ke zjištění peněžní hodnoty bodu je sledování nákladů, které jsou společností vynakládány na ochranu přírody a krajiny v rámci revitalizačních akcí.

Určování bodové hodnoty životního prostředí, resp. míry jeho poškození má význam proto, že vklady do ochrany přírody nemají podobu přímých peněžních výnosů, nýbrž podobu zlepšení stavu lokality, která se dá právě vyjádřit bodovými přírůstky biotopu. Sledování nákladů na jednotlivé revitalizační projekty, resp. výkon rozhodnutí o naturální restituci bude proto zřejmě velmi jednoduché. V podstatě bude stačit sečíst veškeré (předpokládané) investiční i provozní náklady za dobu do dosažení plné bodové hodnoty cílového biotopu a tyto celkové náklady vydělit (předpokládaným) dosaženým přírůstkem bodové hodnoty lokality. Tím bude zajištěna co největší míra efektivity při výběru způsobu revitalizace.

IV.3. Sanace velmi vážně kontaminovaných lokalit

Kontaminace území, které v podstatě zahrnují kontaminace půd, horninového prostředí a podzemních vod chemickými látkami, pokud byly způsobeny v minulosti a nelze určit jejich původce, popř. původcem byl stát, se označují jako „staré ekologické zátěže“. Ošetření staré ekologické zátěže je komplikované z její

věcné podstaty, tzn. jedná se o zátěž, kterou není jednoduché zjistit – tím méně posoudit její rozsah a rizikovost. Kontaminace se totiž může ze zdroje šířit dlouhodobě a přitom nepozorovaně, případně je následkem opakujících se činností, jejichž jednorázový efekt není významný, ale ve výsledku znamenají značné riziko (různá porušení technologických předpisů).

Následkem výše uvedeného je, že zátěž je zjištěna dlouho po jejím vzniku, rozsah zátěže se stále zvětšuje a to i když je primární zdroj odstraněn, rozsah znečištění je obtížně zjistitelný (náklady jen na průzkum jsou až miliony Kč), náklady na nápravu dosahují běžně desítky milionů Kč, ale i jednotky miliard Kč. Jak již bylo řečeno v mnoha případech nelze prokazatelně zjistit původce zátěže. Zátěž představuje akutní či potenciální riziko pro zdraví lidí či složky životního prostředí (zejm. zdroje pitné vody). Z těchto skutečností plyne při vymáhání nápravy řada problémů:

- v řadě případů neexistuje původce zátěže, pozemek je tedy ve vlastnictví někoho, kdo zátěž nezpůsobil. V našem veřejném právu mu nelze uložit nápravu vadného stavu a to ani, když zátěž ohrožuje životní prostředí (např. znehodnocení vodního zdroje šířením kontaminace). Otázkou je, jak by tomu bylo při vymáhání nápravy v soukromoprávním sporu ve věci ohrožení osoby či majetku stavem majetku někoho jiného – tzv. sousedské spory. Na tento problém však mají zainteresované orgány různý názor. Věc komplikuje fakt, že pod-

zemní voda, která bývá zpravidla nejvážněji kontaminována je věcí ničí, resp. není součástí pozemku a tudíž její stav nemůže být předmětem soudního sporu.

- v dalších případech původce existuje, ale není solventní. Nápravu lze původci podle vodního zákona uložit, ale je v podstatě nevymahatelná.

V České republice je situace jedinečná v tom, že původcem většiny těchto starých zátěží jsou bývalé státní podniky – tedy stát. Náprava nežádoucího stavu byla proto zajištěna pro privatizovaný majetek prostřednictvím zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, a dle zák. č. 171/1991 Sb. o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetků na jiné osoby a o Fondu národního majetku ČR a řady usnesení vlády vážících se k této problematice. Na základě těchto předpisů byl vypracován systém řešení ekologických zátěží, který provádí Fond národního majetku, odborně se na něm podílí MŽP, MF, MPO a další správní orgány. Základním předpokladem úspěšnosti tohoto systému bylo zajištění finančních prostředků z prodeje privatizovaného podniků. Od roku 1992 bylo provedeno cca 6 000 ekologických auditů, které ohodnotily, zda zátěž v podniku existuje a jaké je riziko z ní plynoucí. Pro odstranění zátěží, které byly ohodnoceny jako rizikové FNM uzavřel smlouvy s novým nabyvatelem privatizovaného podniku. Do této doby je uzavřeno 263 ekologických smluv. Většina sanací je ve fázi analýzy rizika či již přímo

sanace. Dokončeno bylo 30 sanací. Zde je třeba si uvědomit, že proces seriozního posouzení zátěže (založené na průzkumu a analýze rizika), výběr dodavatele sanačních prací (výběrové řízení na vysokou částku) a sanace trvá několik let. Vynaložené náklady jsou zatím cca 10 mld. Kč a minimálně v obdobné výši jsou odhadnuty i náklady na dokončení sanačních prací.

Program je v podstatě úspěšný, až na drobné výjimky způsobené zejména nesprávným jednáním vlastníka (nesplacení privatizovaného majetku), případně problémů s věcným plněním (nemožnost odstranění zátěže z technických důvodů či neúměrná finanční náročnost překračující celkovou hodnotu prodaného majetku). Tím, že proces vede státní správa, je zde zajištěno skutečné odstranění zátěže, na rozdíl např. od systému uplatněného v Polsku, kde postupovali formou slev z ceny privatizovaného majetku.

Případem, kdy český stát uhradil náklady za jiného původce zátěže (uživatele pozemku), je sanace zátěží po Sovětské armádě. Celkem bylo na tyto sanace vynaloženo cca 1 mld. Kč a dalších 300 mil. Kč je plánováno. Sanaci zajišťuje státní správa (MŽP) ve spolupráci se samosprávou.

Část zátěží však zůstala neřešena. Příkladem jsou restituční, kde nový vlastník nemá nárok na odstranění zátěže. Byť se jedná o zátěže drobnějšího rozsahu, jedná se i o vlastníky méně solventní a odstranění zátěže pro ně představuje nepřekonatelnou překážku.

Dalším zdrojem problémů jsou převody majetku mezi soukromými osobami, kdy při převodu nebyl proveden ekologický audit a nový vlastník zátěž zjistil dodatečně. Existence zátěže v závažnějších případech ohrožuje životní prostředí a zdraví lidí, ale i v méně závažných znamená zvýšené náklady při využívání pozemku (např. při stavbě je třeba s kontaminovanou zeminou nakládat jako s nebezpečným odpadem, pozemek nelze využít k produkci potravin).

IV.4. Příprava zákona o chemických ekologických zátěžích

Podle Plánu legislativních prací vlády na rok 2002 (usnesení vlády ČR č. 1355 ze dne 19. prosince 2001) mělo Ministerstvo životního prostředí zpracovat Návrh zákona o zjišťování chemických ekologických zátěží v podzemní vodě, zemině, horninách a stavbách a provedení nápravného nebo náhradního opatření (zákon o chemických ekologických zátěžích).*)

Účelem návrhu zákona bylo stanovení systému při předcházení a zjišťování chemických ekologických zátěží a provádění nápravných opatření a postup při rozhodování příslušných správních úřadů, kterými jsou Ministerstvo životního prostředí, Česká inspekce životního prostředí a krajské úřady.

*) Návrh zákona byl vypuštěn z aktuálního plánu legislativních prací (srov. Plán legislativních prací vlády na zbývající část roku 2002 a Výhled legislativních prací vlády na léta 2003 až 2006, který schválila vláda usnesením č. 992 ze dne 14. října 2002).

Předmětem návrhu zákona byla práva a povinnosti právnických osob nebo fyzických osob při:

- přijímání opatření při předcházení chemických ekologických zátěží,
 - provádění průzkumu a posuzování znečištění podzemní vody, zemin, hornin a staveb podle podmínek stanovených tímto zákonem,
 - zpracování analýzy rizika chemické ekologické zátěže a zpracování technicko-ekonomické studie nápravného opatření,
 - finančním zajištění nápravného opatření,
 - provedení nápravného opatření nebo náhradního opatření,
 - zpracování zprávy o plnění nápravného opatření nebo o plnění náhradního opatření.
- Návrh zákona dále stanoví postup příslušných správních úřadů při vydávání rozhodnutí o:
- hodnocení průzkumu a posouzení chemické ekologické zátěže,
 - hodnocení zpracování analýzy rizika chemické ekologické zátěže a technicko-ekonomické studie nápravného opatření,
 - nápravných opatřeních a podmínkách a rozsahu finančních náhrad, včetně uložení povinnosti hradit náklady za provedení nápravného nebo náhradního opatření,

- podmínkách využívání nemovitosti s řízeným rizikem ze znečištění po provedení nápravného nebo náhradního opatření.

Tento zákon měl dále stanovit povinnosti právnických osob, podnikajících fyzických osob a krajských úřadů vytvářet finanční prostředky na provedení nápravného nebo náhradního opatření a v neposlední řadě také pokuty za porušení povinností stanovených tímto zákonem nebo rozhodnutím vydaným na jeho základě.

IV.5. Shrnutí

Ukazuje se, že hledání legislativního řešení vedoucího k zastavení degradace lesních půd pod vlivem imisí je slepou uličkou, a je proto třeba příslušné usnesení vlády včas revidovat. Na samotném příkladu degradace lesních půd však vidíme nutnost rozlišení starých ekologických zátěží a ekologických škod, jejichž původce je znám. Jak již bylo shora řečeno platná právní úprava vyhovující řešení nezaručuje, nicméně přípravné práce na návrhu obecné a komplexní nové legislativy, byť nekoordinovaně, probíhají. Jejím výsledkem by však dle návrhu autorů neměl být samostatný zákon, jak jej doposud předpokládal plán legislativních prací vlády, nýbrž by se mělo jednat o obecnou a úplnou úpravu obsaženou v části nově vznikajícího zákona o životním prostředí (který má nahradit současný zákon č. 17/1992 Sb.). Ten by měl vytvořit jak předpoklady pro vymáhání škod na mimoprodukčních funkcích životního prostředí soukromoprávní cestou (včet-

ně doprovodné novely občanského zákoníku), tak zejména způsob řešení starých ekologických zátěží.

Samostatnou otázkou je stanovení cílového stavu, na který mají být zátěže odstraněny.

V tomto případě bude nezbytné odlišit „aktuální“ škody na životním prostředí, jejichž cílem bude primárně uvedení do původního stavu a teprve není-li to možné nebo půjde-li o ekonomicky neefektivní řešení (v porovnání s alternativním řešením), tedy sekundárně náhradní naturální restituce. Při vymáhání obou alternativ nápravy bude podkladem pro vyjádření škody a způsobu nápravy na mimoprodukčních funkcích obecným předpisem zakotvená metodika tč. připravovaná v Českém ekologickém ústavu (viz kap. IV.2). Technicky nedosažitelné a finančně neúměrné se naopak jeví podle desetiletých zkušeností uvedení starých ekologických zátěží do původního stavu. Ve většině případech je realizován kompromis, kdy je významně sníženo riziko plynoucí ze zátěže. Přitom je bráno v úvahu především plánované využití lokality (jiné jsou limity pro průmyslový areál a jiné pro obytnou zástavbu). Zvažovány jsou i alternativy, např. zavedení alternativního zdroje vody.

V. Závěr

V.1. Komplexní shrnutí:

Dosavadní způsob řešení ekologických škod v ČR se ve veřejném právu koncentroval prakticky pouze na otázky případů těchto škod spojených s proble-

matikou privatizace, eventuálně odstraňování havarijních stavů. Chybí tedy univerzální pojetí této právní úpravy. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, sice předpokládá jakousi odpovědnost za způsobenou „ekologickou újmu“, její aplikace však naráží na celkovou právní nejasnost tohoto

pojmu a konstrukci samotné odpovědnosti. Shrneme-li předcházející poznatky můžeme konstatovat, že platná právní úprava systematicky neřeší otázku ekologické újmy, resp. škod na všech funkcích životního prostředí. Tento závěr můžeme přehledně prezentovat pomocí následující tabulky.

	náhrada za škodu na produkčních funkcích ŽP	náhrada za škodu na mimoprodukčních funkcích ŽP
soukromoprávní úprava	<i>Vymáhání náhrad je funkční za předpokladu, že:</i> – škodu lze vyčíslit v penězích – je znám původce nežádoucího stavu – lze prokázat příčinnou souvislost	<i>Nejsou vytvořeny předpoklady, tj. nejsou řešeny otázky:</i> – aktivní legitimace – naturální restituce, popř. subs. naturální náhrady
veřejnoprávní úprava	Existující mechanismy jsou relativně funkční za předpokladu, že: – se jedná o havárii, resp. závažnou havárii a je znám původce, který je solventní – se jedná o nápravu škod způsobených podniky, které jsou předmětem privatizace <i>Nejsou vytvořeny účinné mechanismy odpovědnosti (vlastníka, event. státu, samosprávy) na základě principu subsidiarity pro případy, kdy:</i> – není znám původce škody nebo již neexistuje, – původce škody nedisponuje dostatečnými finančními prostředky.	

Z uvedené tabulky vyplývá poznatek absence soukromoprávní úpravy s ohledem na možnost vymáhání nápravy škod na mimoprodukčních funkcích životního prostředí zejména v důsledku toho, že „užitek“ z těchto funkcí nemá konkrétní vlastník, ale obecná veřejnost (například

s ohledem na titul obecného užívání). To znamená, že nelze určit konkrétní poškozenou osobu (byť každý má ústavně zaručené právo na zdravé životní prostředí), která by byla oprávněna domáhat se náhrady takové škody soudní cestou. S tím souvisí i systém náhrady

daný občanským zákoníkem, kdy škoda se hradí primárně v penězích. Škoda na mimoprodukčních funkcích by musela být opřena o institut uvedení do původního stavu nebo jinou naturální náhradu (není-li naturální restituce možná nebo účelná).

Teoreticky není vyloučeno řešení škod na mimoprodukčních funkcích životního prostředí veřejnoprávní cestou. Tento způsob však v porovnání s event. soukromoprávní úpravou, jak vyplývá z následující komparace obou přístupů s ohledem na rozbor návrhu zákona o chemických ekologických zátěžích, je neefektivní a dílčí v případě, že původce škody je znám, a naopak je vhodný pro případ řešení starých zátěží a vytváření rezerv u předvídatelných škod.

Porovnání veřejnoprávního a soukromoprávního přístupu řešení:

1. Pojem „ekologická škoda“:

Zatímco soukromoprávní úpravě by postačilo tento pojem nevymezovat, nebo jej vymezit obecně, tj. jako snížení schopnosti životního prostředí plnit své mimoprodukční funkce, veřejnoprávní úprava se ze své podstaty zřejmě omezí pouze na škody způsobené kontaminací životního prostředí cizorodými látkami. I kdybychom brali v úvahu pouze toto zúžené pojetí ekologické škody, i tak lze v soukromoprávní úpravě tyto škody vymezit obecněji, tj. jako stav, kdy jejich nahromadění překračuje míru schopnosti životního prostředí tyto látky absorbovat. Veřejnoprávní úprava oproti tomu vyžaduje zakotvení širokého spektra obec-

ných kritérií, podle nichž musí příslušný úřad postupovat při posuzování, zda škoda vznikla či nikoliv.

2. Stanovení systému posuzování ekologických škod:

Ve veřejném právu by byla pravděpodobně povinnost zpracovat analýzu rizika a technicko-ekonomickou studii svěřena přímo povinné osobě, kdežto v soukromoprávním pojetí by tato důkazní povinnost ležela na navrhovateli, popř. soudu. Rozdíl je v tom, že veřejné právo by muselo zakotvit striktní postup a systém kontroly, aby nedošlo ke zkreslení těchto dokumentů povinným subjektem, neboť je v jeho zájmu papírově zmírnit negativa jeho činnosti. Soukromoprávní přístup takovou úpravu nevyžaduje, neboť navrhovatelovým zájmem je provést tyto analýzy co nejobektivněji, tj. tak, aby jako důkaz uspěly a mohly být potažmo náklady na jejich pořízení započítány v nákladech řízení.

3. Stanovení ekonomických nástrojů na odstranění ekologických škod při předvídatelnosti jejich vzniku:

Naopak výhodou veřejného práva je, že může stanovit určeným subjektům, aby složili finanční záruku před výkonem nějaké rizikové činnosti, vytvářeli finanční rezervu, nebo aby byla pojištěna jejich odpovědnost za vzniklé ekologické škody. Ostatně některé z naznačených nástrojů jsou již dnes obsaženy např. v horním nebo atomovém zákoně a v zákoně o prevenci závažných havárií.

4. Řešení starých ekologických zátěží:

Soukromé právo nemůže řešit případy, kdy osoba, která škodu způsobila není známa, či likvidaci škody v případě, kdy osoba nemá prostředky (je např. v konkurzu) – v těchto případech je veřejnoprávní postup vhodný. V úvahu připadá i nelegislativní řešení, kdy stát po dohodě s vlastníky předmětných nemovitostí zajistí nápravu z vlastní iniciativy nebo z iniciativy vlastníků prostřednictvím své dotační politiky.

Na základě uvedené komparace je zřejmé, že racionálním přístupem by byla novela zejména občanského zákoníku (viz ad 1 a 2), popř. revize veřejnoprávní úpravy zabývající se finančními zárukami (viz ad 3) a zajištění prostředků pro řešení významných starých ekologických zátěží např. převodem z Fondu národního majetku (viz ad 4).

V.2. Uvažovaná varianta řešení

Návrh řešení v rámci soukromoprávního přístupu:

a) aktivní legitimace:

Jedná se prakticky o vyřešení otázky, kdo jménem veřejnosti (neboť ta je z hlediska antropocentrického pojetí poškozená s ohledem na omezení svých práv z obecného užívání) bude způsobilý podat soudu žalobu na náhradu škody. V úvahu připadají všechny územně pojaté veřejnoprávní korporace ať již existující – tj. obce, kraje, nebo stát – nebo právnické osoby nově vytvořené (např. sdružení životního prostředí zřízené analogicky se sdružením majetku) právě

za účelem účasti na straně navrhovatele v soudních řízeních o splnění povinnosti nahradit škodu na mimoprodukčních funkcích životního prostředí nebo účasti v adhézním řízení v rámci trestních řízení o trestných činech v oblasti životního prostředí. Taková řízení by bylo možné i vhodné spojit s řízením o vypořádání klasické škody (tj. na produkčních funkcích), kdy na straně poškozeného zpravidla vystupuje vlastník poškozené nemovitosti nebo osoba poškozená na svém zdraví.

Pokud jde o stanovisko autorů článku, ti se přiklání k možnosti vzniku zvláštních právnických osob s územní působností pro jednotlivá velkoplošná zvlášť chráněná území (NP a CHKO), jinak s územní působností vymezenými územními obvody krajů, které by měly statut sdružení životního prostředí – tedy právnických osob sui generis vzniklých ze zákona. Podíl na orgánech a činnosti těchto sdružení by měly územně příslušné obce a organizační složky nezávislých ekologických organizací (Aarhuská veřejnost). Rozsah odpovědnosti a jednání jménem sdružení by mohl být upraven volně, např. obdobně jako u společníků veřejné obchodní společnosti.

b) způsob náhrady škody na mimoprodukčních funkcích životního prostředí:

Je zřejmé, že plnění v penězích neodpovídá věcné podstatě škod na mimoprodukčních funkcích životního prostředí, ledaže by takto „vysouzené“ prostředky byly přímo rozhodnutím soudu určeny na konkrétní způsob naturální restituce

nebo náhrady. V tomto případě by nápravná opatření prováděl žalobce.

Autoři se však kloní spíše k tomu, aby předmětem rozhodnutí soudu bylo uvedení do předešlého stavu, popř. – není-li to možné nebo účelné – náhradní investicí do životního prostředí, která svými „bodovými přírůstky biotopu“ dané lokality vyrovná ztrátu na mimoprodukčních funkcích způsobených činností odpůrce. V tomto případě by nápravná opatření prováděl žalovaný.

Ačkoliv legislativní zakotvení metodiky oceňování mimoprodukčních funkcí životního prostředí není pro soukromoprávní řízení nezbytně nutné (obě strany mohou předložit závěry na základě znaleckých posudků vycházejících z různých uznávaných metod, přičemž soud rozhodne o použití konkrétní metody v dané věci), je přeci jenom žádoucí tato řízení maximálně zjednodušit. Autoři uvažované řešení proto předpokládá zakotvení této metodiky prostřednictvím obecně závazného (prováděcího) právního předpisu.

Návrh řešení v rámci veřejnoprávního přístupu:

O jednom podkladu, který inspiroval autory tohoto textu, jsme se doposud nezmiňovali. Jedná se o výstup projektu „Zákon o životním prostředí“ (verze z května 2002), jehož výsledkem má být návrh věcného záměru kodexové úpravy práva životního prostředí a jehož koordinátorem je Ústav pro ekopolitiku, o.p.s. (dále jen „Ústav“). Tato verze návrhu kodexu předpokládá rozlišení „ekologické újmy“ od „zvláštních

ních případů znečištění životního prostředí“, resp. „kontaminace prostředí nebezpečnými látkami.

Pro případ „ekologické újmy“ Ústav navrhuje veřejnoprávní řešení odpovědnosti původců za ekologickou újmu. S argumentací shora uvedenou autoři tohoto článku nadále trvají na efektivnějším řešení prostřednictvím soukromého práva. Zákon o životním prostředí by proto měl obsahovat pouze základní pojmy, subsidiaritu způsobu nápravy škody na mimoprodukčních funkcích životního prostředí včetně zmocnění pro vydání zmíněné metodiky a ustanovení o vzniku „sdružení životního prostředí“. Ostatní relevantní ustanovení by v nezbytném rozsahu upravovala doprovodná novela občanského zákoníku.

Naopak za velmi šťastné řešení považujeme návrh Ústavu na definici a zvláštní úpravu podmnožiny ekologické újmy – tj. zmíněné kontaminace prostředí. Zde je možné při zpracování legislativní úpravy de lege ferenda vycházet jak z návrhu kodexu tak z v předcházející kapitole uvedeného návrhu zákona o ekologických zátěžích. Rozhodující je zakotvení následujících zásad:

- cílem řešení jsou primárně staré ekologické zátěže a havárie,
- správní řízení o povinnosti učinit nápravné opatření kontaminace příslušný úřad zahájí, nebylo-li v téže věci zahájeno občansko-právní řízení a nehrozí-li nebezpečí z prodlení,
- nelze-li zjistit původce kontaminace, bude osobou povinnou k nápravnému

opatření vlastníkem nemovitosti; hrozí-li prodlení učinit nápravné opatření na náklady povinné osoby orgán, který nápravné opatření uloží,

- cílem nápravných opatření bude odstranění nebo snížení ekologických a zdravotních rizik na únosnou míru a zamezení šíření ekologické zátěže na jiné nemovitosti, popř. i preventivní opatření, včetně povinnosti provést průzkum a posouzení znečištění nemovitostí;
- uložením nápravného opatření nebude dotčena možnost domáhat se nápravy ekologické újmy soukromoprávní cestou.

Vzhledem k tomu, že nosným principem navrženého řešení je vedle zásady „znečišťovatel platí“ též ústavní princip o vlastnictví, které zavazuje, je žádoucí chránit případné nabyvatele nemovitostí před spekulativním prodejem kontaminovaných nemovitostí. Jedním z vhodných postupů je doplnění uvedené veřejnoprávní úpravy o doprovodnou novelu katastrálního zákona, kterou se stanoví povinnost katastrálních úřadů provést poznámku do katastrálního operátu k příslušné nemovitosti o možném riziku kontaminace. Tuto poznámku by katastrální úřady zapisovaly na základě podnětu příslušného úřadu, např. České inspekce životního prostředí. Zákon o životním prostředí by stanovil postup pro tipování těchto potenciálních kontaminovaných nemovitostí. Informovanost o potenciální kontaminaci (omezená mírou pravděpodobnosti ať z hlediska provedení či neprovedení poznámky) dá vlastníkům, resp. nabyvatelům

těchto nemovitostí prostor pro zvážení vlastního postupu (tj. bez správního rozhodnutí). Například prodejce se s kupujícím mohou dohodnout, že převod musí být doprovázen ekologickým auditem, který případnou zátěž ohodnotí.

Prameny:

Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Nakladatelství Karolinum Praha 1999.

MLČOCH, S.: Škody na životním prostředí z pohledu českého práva, EKO VIS MŽP 1998.

Petržílek, P.: Politika trvale udržitelného rozvoje, MŽP 2002.

Program sanace velmi vážně kontaminovaných lokalit, MŽP 2002.

Oceňování životního prostředí a mimoprodukčních funkcí jeho složek v ČR, ČEU 2002.

Návrh věcného záměru zákona o chemických ekologických zátěžích, MŽP 2001.

Brief content of the article

An aim of the article “Detriments to the Environment – Solutions, Reality and Perspectives” is to provide a brief analysis of legal frame in force in relation to detriments to the environment from the point of view of both civil law (Civil Code) as well as public law. The analysis gets out of definitions of basic terms damage and ecological detriments, which are partly overlapping and therefore in the text there is differentiated a damage to productive functions of the environment that can be as a term connected with general definition given in the civil code and a damage to non-productive

functions of the environment, corresponding to ecological detriments in an extent of a loss or weakening of such natural functions of the environment that were labelled as non-productive (above all ecological, hygienic-sanitary, aesthetic, cultural, etc.). In the next part judicial practice in arbitration on ecological detriments in the Czech Republic is analysed from the point of view of both civil courts of law according to the § 420 of the Civil Code and criminal legal procedure in the matter of environmental damage (for example the Supreme Court of the Czech Republic ruling dated 28 November 2001), international context and the approach to solution at the EU level and ongoing activities of the Ministry of the Environment in the matter of ecological detriments. From projects running recently at the Ministry of the Environment, that are directly connected with given problems, the following ones are analysed: a seek for systematic solution for suppressing of forest soil degradation owing to influence of imissions (Decision of the

Government No. 532 dated 31 May 2000), appraisal of the environment and non-productive functions of its components in the Czech Republic (a project of the Czech Institute of Ecology), saving of very seriously contaminated sites (solution of old ecological loads) and preparation of the Act on Chemical Ecological Loads. In conclusions, proposals of solutions resulting from these analyses are given in the framework of both Civil Law and public law approach.



JUDr. Bc. ekon. PETR PETRŽÍLEK, PhD.
náměstek ministra životního prostředí

Ing. EVA TYLOVÁ
ředitelka ČIŽP

Mgr. ONDŘEJ VÍCHA
pracovník MŽP

MUDr. Mgr.fil. TOMÁŠ HÁJEK, Ph.D.
pracovník MŽP



Úvod do ekoterorismu

Mgr. Veronika Bílková

Ve světě po 11. září 2001 asi neexistuje populárnější a diskutovanější téma, než je terorismus. Odborníci z různých oblastí se pokoušejí stanovit jeho definici, analyzují prostředí, z něhož vyrůstá, a hledají účinné prostředky pro boj s ním. Mnohem větší pozornost se věnuje také novým směrům, které v rámci komplexního jevu terorismu vznikly na konci dvacátého století a z nichž se v souvislosti s ochranou životního prostředí jako zvláště zajímavý jeví tzv. ekoterorismus neboli ekologický terorismus.

Následující článek by měl sloužit jako určitý stručný „úvod do ekoterorismu“. Seznámí čtenáře s podstatou tohoto jevu, historickými okolnostmi jeho vzniku a jeho základními směry. Dále předloží přehled hlavních ekoteroristických hnutí současnosti, uvede některé klíčové publikace věnované ekoterorismu a zmíní opatření přijímaná v boji proti němu. V závěru se zamyslí nad používáním termínu ekoterorismus v České republice a nad možnostmi jeho interpretace.

POJEM EKOTERORISMUS A CHARAKTER TOHOTO JEVU

Jednotná definice pojmu ekoterorismus, ostatně stejně jako univerzálně akceptovatelné vymezení samotného termínu terorismus, dosud neexistuje. Zjednodušeně lze říci, že se jedná o „nový, velice radikální směr ochrany

přírody“¹ či obecněji životního prostředí, který má na rozdíl od klasických proudů ekologického hnutí za úkol nejen defenzivně „zabraňovat rozpínivosti člověka a bojovat za ohrožená zvířata“, ale také ofenzivně „omezovat (...) negativní vliv člověka na přírodu jakýmkoli dostupnými prostředky a člověka (...) z jeho území vytlačovat (...)“² Ekoteroristé neváhají uchýlit se v případě potřeby, která je samozřejmě vykládána značně subjektivně, k násilí, proto odpůrci jejich akce běžně označují za „zločiny spáchané v zájmu (či někdy spíše ve jménu) ochrany přírody“.³ Zřejmě nejkomplexnější definici ekoterorismu prozatím předložila FBI, podle níž se jedná o „použití nebo hrozbu použití násilí protiprávní povahy, které směřuje buď proti nevinným obětem či vlastnictví nebo – s úmyslem zasáhnout širší veřejnost – proti symbolickým cílům a jehož se dopouštějí environmentálně orientované skupiny působící na subnárodní úrovni, a to z environmentálně-politických důvodů“.⁴

1 <http://ekoterorismus.webpark.cz/Uvod.htm> (13.2.2002).

2 Tamtéž.

3 „Ecoterrorism is a crime committed to save nature.“ Testimony of Ron Arnold before the U.S. House of Representatives, Judiciary Committee, Crime Subcommittee: Ecoterrorism in America, <http://www.house.gov/judiciary/35018.htm> (14.2.2002). Stejná definice viz Center for Defense of Free Enterprise, <http://www.cdfc.org/ecoterror.htm> (24.5.2002).

4 Statement of James F. Jarboe (Domestic Terrorism Section Chief, Counterterrorism

Ekoterorismus se řadí do skupiny tzv. *jednoúčelového terorismu* (single issue terrorism),⁵ kam patří ještě terorismus protipotravný a – přestože se o něm v této souvislosti příliš nemluví – terorismus feministický. Jednoúčelový terorismus sleduje podle názoru odborníků užší cíle než terorismus klasický (především politický): soustřeďuje se na jednu konkrétní oblast společenského života, která je jeho stoupenci vnímána jako zvláště významná (v daném případě ochrana přírody či zvířat), a snaží se s pomocí nejrozumnějších prostředků – včetně násilných – dosáhnout změny přístupu veřejnosti a vlády k ní.

VZNIK A VÝVOJ EKOTERORISMU

První projevy ekoterorismu byly zaznamenány na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let dvacátého století v anglosaských zemích, především Velké Británii, USA a Kanadě, kde dodnes působí nejaktivnější ekoteroristická hnutí. Ekoteroristé se zpočátku příliš neodlišovali od jiných proudů ochránců přírody, teprve v okamžiku, kdy výrazným způsobem opustili pole legálního boje, začali být považováni za samostatný směr.

Division, Federal Bureau of Investigation) on The Threat of Eco-Terrorism Before the House Resources Committee Subcommittee on Forests and Forest Health, February 12, 2002, <http://www.fbi.gov/congress/congress02/jarboe021202.htm> (20.5.2002).

5 Více o jednoúčelovém terorismu viz Smith, G. Davidson (Tim): Single Issue Terrorism. Commentary No. 74, Canadian Security Intelligence Service Publication. CSIS/SCRS 1999.

V průběhu osmdesátých a devadesátých let se ekoterorismus rozšířil mimo anglosaské země, dále ale – na rozdíl od terorismu motivovaného politicky či nábožensky – zůstává omezen na oblast bohatého Severu, kde jsou ekologické otázky vnímány citlivěji než na chudém Jihu zápasícím s řadou ekonomických, sociálních a humanitárních problémů. V polovině devadesátých let zahájili ekoteroristé svou činnost také ve střední a východní Evropě, k větším incidentům došlo např. na území sousedního Polska.⁶

Vznik a existence ekoterorismu bývají vysvětlovány nejrozumnějšími způsoby. Podle některých názorů se k němu uchylují lidé, kteří vyčerпали legální cesty a nyní jim v boji proti materialistické konzumní společnosti (nebo některým jejím složkám) zbývá již jen teror. Část ekoteroristů tak snad situaci vnímá, většina si však jistě uvědomuje, že „*úmyslným ničením věci hmotných i nehmotných*“ a útoky na „*zdraví či dokonce životy lidí, zvířat a rostlin*“⁷ stěží dosáhnou svých cílů (alespoň těch dlouhodobých) a spíše jimi v očích veřejnosti i vlád veškeré ekologické aktivity zdiskreditují, neboť „*jak bychom se mohli domnívat, že se lidé dobrovolně uskomní a budou v zájmu životního prostředí činit to či ono, pokud budou ekology považovat za blázny nebo extremisty*“.⁸

6 Viz Knicherbrocker, Brad: Eco-Terror on the Rise. People, Not Animals, Attack. <http://abcnews.go.com/sections/science/DailyNews/protest990120.html> (13.5.2002).

7 Slejška, Antonín: Terorismus v zeleném. <http://www.vurv.cz/czbiom/5/slejška2.htm> 1 (10.5.2002).

8 Tamtéž.

Podle jiného názoru se ekoterorismus dopouštějí jedinci, kterým nejde o celospolečenské – environmentální – zájmy, ale o osobní sebezviditelnění nebo o „seberealizaci“ v násilí. Toto tvrzení může odpovídat individuálním případům, stěží ale objasňuje ekoterorismus jako celek. Proti jeho bezvýhradnému přijetí mluví metody práce ekoteroristů (systematická příprava útoku, dlouhodobé shromažďování informací), jimi sledovaný cíl (hodnotově pozitivní ochrana přírody a zvířat) i minoritní pozice hnutí ve společnosti, která nenabízí příliš šancí k rychlému vzestupu.

Třetí názorový proud označuje ekoteroristy za iracionální fanatiky, kteří se cítí povoláni spasit Zemi za cenu jakýchkoli obětí. Někteří radikálně tomuto výkladu nahrávají, když např. prohlašují, že by „*(...) bylo vhodné, aby za takových 30 let bylo lidstvo „zmenšeno“ na minimálně 1/10 svého počtu (...)*“.⁹ Velká část hnutí nicméně zastává opatrný a relativně rozumný přístup, který tento názor spíše vyvrací.

Jak je z uvedeného zřejmé, žádný jednotlivý faktor nedokáže vznik a existenci ekoterorismu sám o sobě vysvětlit. Ekoterorismus představuje polykauzální jev, který lze interpretovat pouze na pozadí širšího historicko-sociálního rámce a s přihlédnutím k celé řadě různých objektivních i subjektivních okolností.

9 <http://ekoterorismus.webpark.cz/Uvod.htm> (13.2.2002).

SMĚRY EKOTERORISMU A JEJICH CÍLE

Ekoterorismus chápáný v širším slova smyslu zahrnuje dva vzájemně úzce související směry. První z nich, *ekoterorismus zaměřený na ochranu přírody* neboli ekoterorismus v užším slova smyslu se zabývá bojem za zachování „neživých“ součástí životního prostředí a vystupuje např. proti devastování krajiny či kácení lesů. Druhý směr, *ekoterorismus zaměřený na ochranu práv zvířat*, vyvíjí aktivity na záchranu živých tvorů a protestuje např. proti laboratorním pokusům nebo neetickým podmínkám chovu domácích zvířat. Někdy bývá označován za pouhou součást či odnož ekoterorismu prvního směru, s ohledem na jeho specifika je však vhodné dělení zachovat.¹⁰

Ekoterorismus zaměřený na ochranu přírody a ekoterorismus zaměřený na ochranu zvířat sdílejí některé společné rysy, které vyplývají z jejich druhové

10 Stejně stanovisko zastává např. Bron Taylor z University of Wisconsin Oshkosh: „*(...) profound ideological differences remain between radical environmentalists and animal liberationists.*“ Taylor, Bron: Religion, Violence, and Radical Environmentalism. In Terrorism and Political Violence v. 10, #4, Winter 1998, p. 22. Odlišný názor srov. Ron Arnold: „*(...) there is no difference between ecoterrorism and animal rights terrorism.*“ Testimony of Ron Arnold before the U.S. House of Representatives, Judiciary Committee, Crime Subcommittee: Ecoterrorism in America, <http://www.house.gov/judiciary/35018.htm> (14.2.2002).

příbuznosti. Na prvním místě se jedná o cíle, které mají u obou směrů primárně ekologický rozměr. Není proto správně řadit mezi ekoteroristy ty jedince a skupiny, kteří sledují širší politické záměry a akce „ve prospěch“ životního prostředí podnikají v rámci převážně neekologické agendy. Typickým příkladem je případ amerického občana Teodora Kaczynského, který pod přezdívkou Unabomber rozesílal v letech 1978 až 1995 dopisové bomby podnikatelům a obchodníkům, z nichž tři zabil a třiatdvacet dalších zranil. Bezpečnostní služby i veřejnost jej dlouho považovali za nebezpečného ekologického šílence, a teprve v roce 1995, kdy vydal svůj manifest,¹¹ se ukázalo, že Unabomber má dalekosáhlejší plány a usiluje o zničení celé moderní civilizace.

PROSTŘEDKY A METODY EKOTERORISMU

Druhý společný rys obou směrů ekoterorismu se týká prostředků a metod, které jejich přívrženci volí k dosažení cílů. Ekoteroristé v zásadě upřednostňují méně násilné cesty boje: připouštějí útoky vedené na neživé objekty, většinou ale odmítají jakékoli poškozování živých organismů včetně člověka. Nelegální jednání, kterých se dopouštějí a jež mnohdy způsobují značné materiální škody, sami souhrnně nazývají *ecotage* a *monkeywrenching*.

Pojem *ecotage* vznikl spojením částí anglických slov „*ecologic*“ (ekologický)

a „*sabotage*“ (sabotáž) a slouží k označení „*úmyslného ničení majetku, jehož cílem je prevence ekologické škody*“.¹² Termín *monkeywrenching* znamená v doslovném překladu z angličtiny „trhání či kroucení francouzským klíčem“, ve slovníku ekoterorismu se jím rozumějí úmyslné protiprávní aktivity, které „*směřují proti neživým objektům a „svým rozsahem a charakterem přesahují pouhé projevy občanské neposlušnosti*“.¹³ Mezi *ecotage* a *monkeywrenching* není velký rozdíl, obě činnosti mají násilnou povahu a porušují právní normy jednotlivých států, čímž se odlišují od jiných, méně radikálních forem odporu.

Ačkoli ekoterorismus zapřičiňuje nezanedbatelné škody, ve srovnání s jinými proudy terorismu, především terorismem motivovaným politicky a nábožensky, se vyznačuje relativně nízkou závažností útoků, jejich cíleností a snahou o minimalizaci vedlejších ztrát. Méně násilný charakter ekoterorismu bývá vysvětlován realismem jeho přívrženců, snahou získat podporu veřejnosti, kterou by případné krvavé masakry mohly odstrašit, a všeobecnou úctou k životu v jakékoli formě, která je pro ochránce životního prostředí charakteristická. Ekoteroristé si dokonce někdy svoje akce natáčejí na video, aby v případě sporu mohli předložit důkaz „umírněnosti“ svých postupů. Záznamy slouží také ke zdokumentování výchozí situace, na kterou útoky reagovaly (např. bídný

12 The ethics of monkeywrenching, <http://homepage.powerup.com.au/~kkaos/ecotage.html> (12.4.2002).

13 Tamtéž.

stav vězněných zvířat, krutý průběh laboratorních pokusů aj.).

DALŠÍ SPOLEČNÉ ZNAKY OBOU SMĚRŮ EKOTERORISMU

Třetí společný znak *ekoterorismu* zaměřeného na ochranu přírody a *ekoterorismu* zaměřeného na ochranu zvířat spočívá v organizaci jejich hnutí a ve způsobu provádění akcí. Ekoteroristická hnutí postrádají pevnou vnitřní strukturu a hierarchii funkcí,¹⁴ jimiž se vyznačují – nebo se alespoň v minulosti vyznačovaly – jiné proudy terorismu. Základ organizace tvoří malé primární buňky, které plánují a realizují útoky samostatně a jejichž napojení na „centrum“ se jeví jako velmi volné. Buňky fungují na principu osobních vazeb a důkladné znalosti prostředí, proto není snadné je infiltrovat¹⁵ a získat informace přímo ze zdroje za účelem případné prevence. K ekoterorismu se připojují lidé různého věku, povolání a sociálního

postavení, kteří bývají politicky orientováni spíše levicově. Členy ekoteroristického hnutí se stávají na základě „přímé akce“, tj. automaticky provedením prvního ekoteroristického aktu. Žádné formální přijímací řízení neexistuje a neplatí se pochopitelně ani členské příspěvky.

Ekoteroristické skupiny připravují jednotlivé činy velmi dlouho a pečlivě: opatřují si podrobné informace o budoucím cíli (jednotlivci, budově, oblasti), navazují kontakty s lidmi působícími v daném prostředí nebo mezi ně osobně pronikají a samotnou akci pak obvykle realizují tak, aby dosáhla bezprostředního cíle (např. vypuštění zvířat chovaných pro laboratorní účely do volné přírody) a současně v maximální možné míře vzbudila pozornost veřejnosti, médií a politické reprezentace, které se tímto ekoteroristé snaží přimět k přehodnocení jejich přístupů a názorů na ochranu životního prostředí.

Mezi *ekoterorismem* zaměřeným na ochranu přírody a *ekoterorismem* zaměřeným na ochranu zvířat existují ještě mnohé další společné rysy; zde byly uvedeny jen některé z nich, jež měly ilustrovat příbuznost obou směrů. O té konec konců jasně svědčí spolupráce, která probíhá mezi ekoteroristickými hnutími různé orientace na národní a v menší míře i mezinárodní úrovni.¹⁶

14 Srov. stanovisko ekoteroristického hnutí Země především!: „*Earth First! is a movement, not an organization. Our structure is non-hierarchical. We have no highly-paid "professional staff" or formal leadership.*“ <http://ef.enviroweb.org/primer/different.html> (15.5.2002).

15 Platí zde totéž, čím se podle amerického vědce Harvey W. Kushnera vyznačují neekologické (převážně politicky a nábožensky motivované) teroristické skupiny přelomu dvacátého a jedenadvacátého století: „*It is much harder to infiltrate groups that are not organized in any systematic way.*“ Kushner, H.W.: The new Middle-Eastern Terrorist. IALEIA Journal 8/1994, str. 43.

16 Např. dvě hlavní americké ekoteroristické organizace, Fronta pro osvobození země a Fronta pro osvobození zvířat, se v roce 1993 dohodly na vzájemné podpoře svých akcí. Více viz Earth Liberation Front and Animal Liberation Front. Backgroud, <http://www.greennature.com/>

Lze se rovněž setkat s případy několikanásobného členství jedinců v různých ekoteroristických organizacích, popřípadě i v organizacích jiného zaměření (feministky, vegetariáni), které někteří interpretují jako snahu o realizaci osobních ambicí skrývanou za oficiálně proklamované (a veřejností mnohdy vcelku akceptované) cíle hnutí, jiní v něm naopak spatřují důkaz zájmu daných jedinců o řešení většího množství problémů celospolečenského významu.

SPECIFIKA JEDNOTLIVÝCH SMĚRŮ EKOTERORISMU

Kromě společných znaků má každý ze směrů ekoterorismu určité specifické rysy, které souvisejí především s přímými cíli útoků a s používanými metodami. *Ekoterorismus zaměřený na ochranu přírody* směřuje své akce proti objektům, které přímo znečišťují životní prostředí (např. elektrárny, chemické továrny, velké průmyslové podniky) nebo přispívají k jeho devastaci (např. stavební technika). K oblíbeným prostředkům jeho stoupenců patří *tree spiking* (poškození stromů kovovými nebo tvrdými keramickými špendlíky za účelem jejich znehodnocení pro těžbu), *power line sabotage* (přerušování rozvodu elektřiny, poškození vodních cest apod.), násilná vniknutí do objektů, jejich ničení a žhářství. Některé radikální skupiny obrazejí svůj hněv také proti budovám, které s devastací přírody bezprostředně nesouvisejí,¹⁷ popřípadě dokonce proti

živým osobám (např. vedoucím manažerům podniků či politikům odpovědným za ničení životního prostředí). Většina hnutí zaujímá k podobným akcím odmítavý postoj.

Ekoterorismus zaměřený na ochranu zvířat se orientuje hlavně na výzkumné laboratoře, lékařské a veterinární školy a kliniky, na nichž probíhají pokusy, zařízení na testování kosmetiky a potravin, balírní masa, některé obchody (řeznictví, rybárny) či obchodní řetězce (fast-foody), zemědělské usedlosti (drůbežárny, místa chovu kožšinové zvěře) aj. Prvotně využívá metody vandalizmu (např. malování sgraffit na budovy), druhotně se uchyluje k přímým útokům, které spočívají v osvobozování vězněných zvířat a jejich vypouštění do volné přírody, poškozování výrobního či výzkumného zařízení, zabíjení lovu (hunt sabotage), zakládání požárů aj. Rovněž některé skupiny tohoto směru se dopouštějí – v rozporu s oficiálně deklarovanými zásadami – útoků na živé, především lidské cíle. Byly zaznamenány případy, kdy ekoteroristé rozesílali dopisové bomby¹⁸ či zásilky obsahující žiletky s jedem na krysy nebo s krví

homes for the wealthy should not even be a priority.” Cit. in Denson, Bryan: Acts of Sabotage! Center for Food and Agricultural Research, <http://www.cffar.org/publications/oregonian.htm> (11.4.2002).

18 Např. kanadské radikální ekoteroristické hnutí Bojovné komando přímé akce (Militant Direct Action Task Force) rozeslalo v roce 1995 dopisové bomby pravicovým aktivistům a vědecké laboratoři, bližší informace viz Toronto Star, 14 July 1995.

/article859.html (15.5.2002).

17 Srov. stanovisko Fronty pro osvobození zvířat po útoku na rozestavěný dům v New Yorku dne 19. prosince 2000: “Building

infikovanou virem HIV,¹⁹ fyzicky napadali vědce,²⁰ vyhrožovali výrobcům a prodejcům kontaminací jejich produktů (masa, šamponů)²¹ apod. Bojovníci za práva zvířat nesou také podle některých názorů odpovědnost za vraždu nizozemského krajně pravicového politika Pima Fortuyna, k níž došlo počátkem května 2002.²² Tuto praxi samozřejmě opět značná část hnutí odsuzuje.

EKOTERORISMUS VERSUS TERORISMUS

Ekoterorismus se podobně jako jiné proudy tzv. jednoúčelového terorismu v některých ohledech odlišuje od klasického terorismu a nesplňuje bezvýhradně všechny teorii pro něj stanovené znaky. Ačkoli definitivního konsensu při vymezování terorismu jako takového

dosud dosaženo nebylo, mezinárodní společenství se z velké části shoduje na tom, že teroristický čin charakterizují způsob volby přímé oběti, dvojí cílová skupina, typ použitých prostředků (objektivní stránka), úmysl pachatele a motivy jeho jednání (subjektivní stránka).

Teroristé si za předmět svých útoků volí oběti buď čistě náhodné (nevinní civilisté), nebo symbolické (vlivný politik, známá budova), jejichž destrukce jim nemusí nutně přinášet bezprostřední užitek. Ekoterorismus se naopak obvykle zaměřuje na objekty a osoby přímo spojené s ochranou životního prostředí (továrny vypouštějící škodlivé látky, osoby odpovědné za rozhodnutí v ekologické sféře), a vlastní útok pro ně představuje nejen prostředek k dosažení cíle, ale současně také ve větší či menší míře cíl samotný.

S tím souvisejí rozdíly týkající se druhého znaku terorismu, dvojí cílové skupiny. Každý teroristický akt má prostřednictvím působení na nemnohé promlouvat k mnohým, tj. k veřejnosti a jejím vlivným představitelům, jejichž chování a názory chce ovlivňovat. U ekoteroristů tento moment také existuje,²³

²³ Např. Fronta pro osvobození zvířat sleduje tři základní cíle:

- osvobození zvířat z míst, kde jsou zneužívána, a jejich přesunutí na místa, kde mohou prožít svůj přirozený život bez jakéhokoli utpění;
- způsobení ekonomické škody těm, kdo mají zisk z bídy a vykořisťování zvířat; a
- odhalit hrůzy a krutosti páchané vůči zvířatům za zavřenými dveřmi.

Report to Congress on the Extent and Effects of Domestic and International Terrorism on Animal Enterprises,

bývá však oslaben a mnohdy zastíněn bezprostředně sledovaným cílem (např. zájem na záchraně určitého počtu vězných zvířat v daný moment převažuje nad snahou o vyvolání koncepčních změn v politice vlády).

Teroristé i ekoteroristé shodně využívají násilných prostředků, jak již ale bylo uvedeno výše, ekoterorismus neusiluje o maximální ztráty, vyhýbá se vedlejším škodám a jeho akty mívají racionální základ. Čtvrtý znak charakterizující terorismus spočívá v subjektivním záměru pachatelů vzbudit násilným aktem v druhé cílové skupině, tj. veřejnosti nebo její politické reprezentaci strach a donutit ji k určitému konání nebo nekonání. Rovněž tento prvek u ekoteroristů mnohdy chybí, jednak pod vlivem důrazu kladeného na dosažení bezprostředních záměrů, jednak z důvodů všeobecně humánnějšího přístupu (ve srovnání s jinými teroristickými skupinami), který ekoteroristy vede k tomu, že se veřejnost snaží získat na svou stranu spíše pozitivními akcemi vyvolávajícími sympatie, poskytováním informací a vysvětlováním podstaty problémů než zastrahováním a terorizováním.

Konečně, klasický terorismus se zakládá na politické motivaci. Ekoterorismus tuto podmínku splňuje pouze tehdy, pokud se k politice přistoupí v širším pojetí jakožto ke sféře určující a řídící běh veřejného života obecně. V opačném případě je nutno buď ekoterorismus z rámce terorismu vyřadit, nebo připustit,

http://www.responsiblewildlifemanagement.org/ar_terrorism_&_extremism_in_the_u_s_.htm (15.5.2002).

že se terorismus může zaměřovat také na nepolitickou oblast, kromě ekologické např. na náboženskou, "gender" aj. Z této koncepce ostatně vychází celá teorie tzv. jednoúčelového terorismu, která byla zmíněna v úvodu.

Celkově je zřejmé, že ekoterorismus tradičnímu chápání terorismu zcela neodpovídá. Naskytá se otázka, zda lze tuto skutečnost vysvětlit evolutivními změnami, které prodělává terorismus v současném globalizujícím se světě, nebo se spíše jedná o důsledek pojmenování nového a neznámého jevu dobře vžitým – byť třeba pro dané účely nevhodným – termínem. Definitivní odpověď bude ve značné míře záviset na tom, jak se bude ekoterorismus dále profilovat a jakou podobu na sebe v následujících letech vezme.

EKOTERORISTICKÁ HNUTÍ

Ekoteroristických hnutí existuje v současné době celá řada. K nejznámějším z nich patří bezesporu tři organizace, které byly založeny již na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let a působí v oblasti anglosaského světa. Jedná se o *Zemi především!*, *Frontu pro osvobození země* a *Frontu pro osvobození zvířat*.

Hnutí *Země především!* (Earth First!) vzniklo v roce 1979²⁴ v USA a násilně

24 Údaj uváděný hnutím Země především!, http://www.ecn.cz/zemepredevším/archive/proc_ef.html (20.5.2002), jiné zdroje zmiňují rok 1980: FBI – <http://www.fbi.gov/congress/congress02/jarboe021202.htm> (20.5.2002), Canadian Security Intelligence Service –

prostředky – zejména tree-spiking – začalo používat o pět let později. Bojuje za záchranu americké přírody před postupující civilizací a ve své činnosti se řídí heslem „*Žádný kompromis při obraně Země*“.²⁵ Země především! se specializuje na veřejnou proekologickou kampaň i sabotážní akce typu ecotage a monkeywrenching, některé útoky připravuje společně s dalšími ekoteroristickými hnutími z USA či jiných anglofonních zemí. Od druhé poloviny osmdesátých let působí jako samostatné hnutí také ve Velké Británii, později byly zřízeny pobočky v dalších státech světa (Francie, Nizozemí aj.). Na konci devadesátých let zahájila Země především! svou činnost také v České republice,²⁶ kde se soustřeďuje na poskytování informací a organizování protestních akcí.

Fronta pro osvobození Země (Earth Liberation Front, ELF) byla založena v roce 1992 v jihoanglickém Brightonu radikálními členy Earth First!, kteří se odmítli podřídit vůli většiny a upustit od využívání extrémně násilných prostředků. Přibližně o dva roky později proběhlo stejné dělení v americké Earth First!. ELF nese odpovědnost za zničení balírný masa v Oregonu (1997), za úmyslné zapálení lyžařského střediska v prostředí výskytu

<http://www.fas.org/irp/threat/com74e.htm> (14.2.2002).

25 "EF! campaigns are always consistent with our slogan: 'No compromise in defence of the earth!'" Earth First! – http://headwaters-ef.enviroweb.org/about_hw-ef.html (11.4.2002)

26 Podrobnější informace o českém hnutí Země především! viz <http://www.ecn.cz/zemepredevším/index1.html>.

rysů v Coloradu (1998), za založení požáru na Michiganské univerzitě údajně financující vývoj geneticky zmutovaného obilí (1999), za devastaci správní budovy a těžké techniky na stavbě silnice v Indianě (2000), za útok na budovy Newyorské banky na Long Islandu (2001) a mnoho jiných akcí tohoto typu.

Fronta pro osvobození zvířat (Animal Liberation Front, ALF) je nejznámějším představitelem ekoterorismu zaměřeného na ochranu zvířat. Působí především ve Velké Británii, Kanadě a USA, v poslední době se stále častěji orientuje také na další oblasti, včetně zemí střední a východní Evropy.²⁷ Britské hnutí vzniklo již v roce 1976 a připisuje se mu mimo jiné poškození soukromých domů vědců Oxfordské univerzity (1981) a bombové útoky na kožešnictví v Manchesteru, Liverpoolu a Leedsu (1987). Kanadské hnutí zahájilo svou činnost o pět let později a prozatím si za své cíle volí hlavně univerzity, lékařské laboratoře, obchody a balírný masa. Americká ALF byla založena na konci sedmdesátých let a již v roce 1987 se dostala na seznam nebezpečných domácích organizací sestavovaný FBI. Podnikla např. nájezd na budovu Fakulty přírodních věd Kalifornské univerzity, během něhož vypustila z klecí stovky zvířat (1986), rozmístila bomby v obchodních domech v Chicagu (1993) a zapálila obchod s kožešinami v Kalifornii (1998). ALF aktivně spolupracuje s ELF a některé

27 ALF působí např. v sousedním Polsku (od roku 1994) a na Slovensku (od roku 1995), kde monitoruje situaci v oblasti ochrany zvířat a provádí protestní akce zákonného i nezákonného charakteru.

akce realizují obě hnutí ve vzájemné součinnosti.

Z dalších ekoteroristických hnutí lze uvést například *Milici zvířecích práv* (Animal Rights Militia) působící ve Velké Británii a USA, britské a kanadské *Oddělení spravedlnosti* (Justice Department) odpovědné za rozesílání dopisových bomb, *Společnost mořského pastýře na ochranu přírody* (Sea Shepherd Conservation Society) založenou Kanadánem Paulem Watsonem po jeho odchodu z Greenpeace či *Ekoteroristické mezinárodní spolčení* (Eco-Terrorist International Conspiracy) Evana Mechama. Existují také podpůrné skupiny, které ekoteroristickým hnutím zajišťují finanční a logistické zázemí a/nebo poskytují „nezávislé“ informace o jejich činnosti. K těm podle názoru odborníků patří např. skupina *Lidé za etické zacházení se zvířaty* (People for the Ethical Treatment of Animals) sídlící v americkém státě Virginie, která je údajně přímo napojena na Frontu pro osvobození zvířat.

PUBLIKACE VĚNOVANÉ EKOTERORISMU

První skupinu publikací věnovaných ekoterorismu tvoří díla napsaná členy nebo sympatizanty ekoteroristických hnutí, která mají v některých případech podobu učebnice ekoterorismu: vysvětlují hlavní zásady jevu a přinášejí praktické pokyny jak si počínat při provádění útoků. První významná publikace tohoto druhu nazvaná *Ecotage!* (Ecotage! – Pocket Books, New York) vyšla již v roce 1972, tedy skoro deset let před vznikem hlavních hnutí. Jedná se o sou-

bor příspěvků různých autorů, které popisují ekosabotážní praktiky a radi v otázkách vnitřní organizace skupin.

O třináct let později, v roce 1985, vydal stoupenec ekoterorismu Dave Forman knihu *Ekoobrana: Polní průvodce po monkeywrenchingu* (Ecodefence: A Field Guide to Monkeywrenching – Ned Ludd Books, Tucson, Arizona). Kniha vychází z teze, že „v některých případech je spálení cíle nejúčinnějším způsobem jeho vyřazení z provozu“, a v devíti kapitolách systematicky pojednává o různých prostředcích ekoterorismu (tree-spiking, ničení silnic, propaganda aj.).

V roce 1991 se na trhu objevila publikace *Vyhlášení války: Zabíjet lidi s cílem zachránit zvířata a životní prostředí* (A Declaration of War: Killing People to Save Animals & the Environment – Patrick Henry Press, Grass Valley, California), která jako první připustila, že v zájmu ochrany přírody se lze dopustit vraždy. Toto tvrzení vyvolalo v ekoteroristickém hnutí velké spory, někteří jeho umírněnější členové dokonce obvinili ze sepsání knihy své odpůrce, kteří jím údajně chtěli ekoterorismus zdiskreditovat. Odhalení skutečných autorů, ekoteroristů Sidney a Tanyi Singerových (užívali pseudonym Screaming Wolf), tato tvrzení vrátilo. V Kanadě a ve Velké Británii byla kniha oficiálně zakázána.

28 Cit In. Foreman, Dave (Ed.): Further examples of the “non-violent” environmental fringe Excripts from Eco Defense, <http://www.off-road.com/vw/enviro/exc.html> (11.4.2002).

K dalším důležitým publikacím napsaným z pozic ekoterorismu patří novela *Edwarda Abbeye – Gang Monkeywrenchingu* (The Monkey Wrench Gang – Philadelphia, Lippincott) z roku 1975, v níž autor kritizuje ničení divoké přírody moderní technikou, a učebnice Paula Watsona *Síla Země! Průvodce válečníka Země po strategii* (Earthforce! An Earth Warrior's Guide to Strategy – Chaco Press, La Canada, California) z roku 1993, která ukazuje praxi ekoterorismu na devíti modelových situacích (např. občanská neposlušnost či ničení majetku).

Některé ekoteroristické skupiny vydávají také vlastní časopisy, ve kterých informují o nových metodách ekoterorismu a nově provedených útocích a přinášejí pro všechny „zájemce“ seznam vhodných cílů (adresy vědců a lékařů, názvy hlavních znečišťovatelských firem apod.). Zřejmě nejznámějšími jsou časopis *Earth First!*²⁹ vydávaný hnutím Země především!, časopis britských bojovníků za práva zvířat *Arkangel* a periodikum severoamerických bojovníků za práva zvířat *The Militant Vegan*.

Druhou, prozatím méně početnou skupinu publikací věnovaných ekoterorismu tvoří analytické rozbory a studie vytvořené odpůrci ekoterorismu a nezávislými odborníky. Jedná se především o knihu *Ekoteror: Násilné činy v zájmu zachrany přírody – Svět Unabombera* (Ecoterror: The Violent Agenda to Save Nature – The World of the Unabomber – Merril Press, Bellevue) z roku 1997,

29 Internetová podoba časopisu viz <http://www.earthfirstjournal.org/efj/>.

kterou autor, výkonný viceprezident washingtonského Centra pro obranu svobodného podnikání (Center for Defense of Free Enterprise) Ron Arnold, sepsal na základě teoretického studia i svých osobních zkušeností nabytých při kontaktech s ekoteroristy. Arnold popisuje fungování ekoteroristických skupin a předkládá výčet více než tisíce útoků na živé i neživé cíle, jichž se podle něho ekoteroristé dopustili.

Do stejné skupiny publikací patří také *Chůze na hraně: Jak jsem pronikl do Země především!* (Walking on the Edge: How I Infiltrated Earth First! – Washington Contract Loggers Association, Olympia) z roku 1994 napsaná soukromým vyšetřovatelem Berry R. Clausenem. Clausen pronikl v roce 1990 na objednávku amerických průmyslníků a s vědomím FBI do organizace Země především!, ve které rok tajně působil. Ve své knize líčí zkušenosti získané během tohoto období a pokouší se navrhnout prostředky k boji proti ekoterorismu.

EKOTERORISMUS JAKO BEZPEČNOSTNÍ HROZBA

Ačkoli k prvním násilným akcím na záchranu životního prostředí došlo na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let dvacátého století, za reálnou hrozbu začal být ekoterorismus považován teprve zhruba o desetiletí později. V roce 1987 se ekoteroristická hnutí (především ta, která se orientovala na ochranu zvířat, např. ALF) stala předmětem zájmu americké FBI a na počátku devadesátých let již v USA vznikla první dílčí zpráva o vnitrostátních a mezinárodních dopa-

dech ekoterorismu.³⁰ Ve Velké Británii postupoval vývoj pomaleji, Scotland Yard zařadil ekoterorismus na seznam bezpečnostních hrozeb teprve v roce 1995.

Velký význam pro poznání ekoterorismu v USA, kde výzkum tohoto jevu pokročil nejdále, měla dvě slyšení, která v letech 1998 a 2002 uskutečnila Sněmovna reprezentantů, respektive její podvýbory. První slyšení nazvané *Ekoteroristické činy spáchané radikálními environmentálními organizacemi* se konalo dne 9. června 1998 v Podvýboru pro otázky zločinu (Subcommittee on Crime) a zúčastnili se ho již zmiňovaní autoři publikací o ekoterorismu Ron Arnold a Barry R. Clausen, kteří varovali před nebezpečím, jež ekoterorismus představuje pro USA, a vyzvali k přijetí odpovídajících opatření k boji proti němu.³¹ Druhé slyšení proběhlo dne 12. února 2002 v Podvýboru pro lesy a zdravý vývoj lesů (Subcommittee on Forests and Forest Health) a soustředilo se na téma *Ekoterorismus a protiprávní jednání v národních lesích*. Mimo jiných na něm vystoupil představitel FBI James F. Jarboe, který popsal vývoj ekoteroristických hnutí v USA a charakterizoval

jimi používané metody,³² a bývalý mluvčí Fronty pro osvobození Země Craig Rosebraugh, jenž kritizoval zneužívání slova terorismus k diskreditaci politických odpůrců a za „nejextrémnější teroristickou organizaci v historii planety“ označil vládu USA.³³

Posledně zmiňovaná prohlášení je nutno chápat ve světle vnitropolitického vývoje v USA po útocích z 11. září 2001, kdy se celkově změnil přístup úřadů i veřejnosti ke skupinám jakkoli spojovaným s terorismem. Ačkoli se ekoterorismu tradičně připisovala menší společenská nebezpečnost než jiných formám terorismu a býval hodnocen spíše jako domácí, vnitrostátní hrozba,³⁴ po 11. září 2001 se začalo spekulovat o podobnostech

32 Přepis vystoupení viz Statement of James F. Jarboe (Domestic Terrorism Section Chief, Counterterrorism Division, Federal Bureau of Investigation) on The Threat of Eco-Terrorism Before the House Resources Committee Subcommittee on Forests and Forest Health, February 12, 2002, <http://www.fbi.gov/congress/congress02/jarboe021202.htm> (20.5.2002).

33 Přepis vystoupení viz Written Testimony Supplied to The U.S. House Subcommittee on Forests and Forests Health for the February 12, 2002, Hearing on “Ecoterrorism” Craig Rosebraugh Submitted to the House on February 7, <http://www.protectivilliberties.com/written%20testimony.pdf> (20.5.2002).

34 Např. Statement for the Record Louis J. Freeh, Director Federal Bureau of Investigation on the Threat of Terrorism to the United States before the United States Senate Committees on Appropriations, Armed Services, and Select Committee on Intelligence, May 10, 2001, viz <http://www.fbi.gov/congress/congress01/freeh051001.htm> (20.5.2002).

30 Report to Congress on the Extent and Effects of Domestic and International Terrorism on Animal Enterprises. Text viz http://www.cdfe.org/doj_report.htm (24.5.2002).

31 Přepis celého slyšení “Acts of Ecoterrorism by Radical Environmental Organizations” je dostupný na http://www.hatemonitor.org/Congressional/HearingActEcoterrorismJune9_1998 (17.5.2002).

mezi některými ekoteroristickými skupinami (ELF, ALF) a bin Ládinovou Al-Qa'ídou a o možných kontaktech mezi nimi.³⁵ O atmosféře, která v USA po 11. září 2001 zavládla, svědčí také slova předsedy Podvýboru pro lesy a zdravý vývoj lesů George R. Nethercutta, který během slyšení z 12. února 2002 uvedl: „*Nebude jim (ekoteroristům – pozn. autorky) dopřán žádný odpočinek a žádná milost. (...) Národní environmentální skupiny musejí vědět, že jsou buď pro nás nebo proti nám.* (...)“³⁶ Bude nepochybně zajímavé sledovat, zda a případně jakým způsobem se tento nový přístup odrazí ve sféře právních a faktických opatření přijímaných ve vztahu k radikálním skupinám.

PRÁVNÍ ÚPRAVA BOJE PROTI EKOTERORISMU

Vzhledem k tomu, že ekoterorismus představuje poměrně mladý jev, nestačilo na něj dosud právo adekvátním způsobem reagovat, a úprava boje proti němu se proto jeví jako velmi kusá a neúplná. V zásadě je nutné obracet se především k jednotlivým vnitrostátním právním řá-

dům, z nichž ovšem mnohé (včetně českého) pojem ekoterorismus vůbec neznají. Při stíhání a trestání ekoteroristických aktů se většinou využívají ustanovení zaměřená na objektivní stránku jednání (v českém prostředí např. zháření, poškozování cizí věci či obecné ohrožení), tento postup však stěží dovozuje postihnout specifika a subjektivní rysy ekoteroristických činů. Nedostatečné zohledňování motivů a cílů negativně ovlivňuje také prevenci, na níž by měl být v boji proti nežádoucím společenským jevům kladen primární důraz.

Státy si tyto aspekty uvědomují, a proto postupně začínají zavádět legislativu zaměřenou výlučně proti ekoterorismu. Za příklad může sloužit federální zákon o ochraně zařízení pro chov zvířat (Animal Enterprise Protection Act) přijatý v roce 1992 v USA, který postihuje akty *ekoterorismu zaměřeného na ochranu zvířat*, jež směřují proti veletrhům, podnikům živočišné výroby (farmám, zpracovatelským podnikům) a různým zařízením pro chov zvířat (zoologické zahrady, cirkusy aj.), mají násilný charakter a způsobují škodu větší než 10.000 dolarů. Zákon rozlišuje skutkové podstaty základní (vandalismus) a kvalifikované (úmyslné ublížení na zdraví nebo způsobení smrti) a podle závažnosti činu umožňuje uložit pokutu v nespecifikované výši a trest odnětí svobody až na doživotí. Pověřuje také generálního prokurátora a ministra zemědělství, aby ve lhůtě jednoho roku společně předložili Kongresu zprávu o mezinárodních i vnitrostátních dopadech daného typu ekoterorismu.

35 Viz např. označení ALF a ELF za “Eco-al-Qa’idu” v The Washington Times, October 8, 2001. Komentář http://www.consumerfreedom.com/headline_detail.cfm?HEADLINE_ID=1124 (24.5.2002)

a <http://www.furcommission.com/news/newsF03p.htm> (24.5.2002).

36 Testimony of Congressman George R. Nethercutt, Jr., Resources Subcommittee on Forests and Forest Health, Eco-terrorism and Lawlessness on the National Forests, February 12, 2002, <http://www.cdfe.org/nethercutt.htm> (24.5.2002).

Zpráva, která byla dokončena v září roku 1993, představuje poměrně zajímavý zdroj informací o vývoji a projevech ekoterorismu zaměřeného na ochranu zvířat v USA i v jiných zemích (hlavně Velké Británii). Mimo jiné uvádí hlavní americké ekoteroristické organizace, popisuje jejich strukturu a fungování a provádí statistický rozbor ekoteroristických činů připisovaných v USA ekoterorismu.³⁷

V průběhu druhé poloviny devadesátých let se ukázalo, že stávající federální právní úprava ekoterorismu není zcela postačující, a začaly se proto hledat cesty jejího doplnění, popřípadě změny. V letech 1999 až 2002 diskutovaly obě komory Kongresu, Sněmovna reprezentantů i Senát, o předloách nových zákonů a o pozměňovacích návrzích ke starším zákonům, jejichž přijetí by mimo jiné znamenalo novelizaci čl. 18 trestního zákona USA obsahujícího materiální část zákona o ochraně zařízení pro chov zvířat. Jednalo se především o obecnější zákony věnované *soudnictví pro 21. století* (21st Century Justice Act – S.899/1999) a *soudnictví pro mládež* (Juvenile Justice Bill – S.254/1999 a H.R.1501/1999) a o specializované zákony o *svobodě vědců a zemědělců od terorismu* (Researchers and Farmers Freedom From Terrorism Act – H.R.5429/2000) a o *předcházení agroterorismu* (Agroterrorism Prevention Act – H.R.2795/2001).

37 Report to Congress on the Extent and Effects of Domestic and International Terrorism on Animal Enterprises. Text viz http://www.cdfe.org/doj_report.htm (24.5.2002).

Všechny čtyři návrhy přinášejí v zásadě stejnou úpravu: doplňují kvalifikované skutkové podstaty zákona z roku 1992 o žhářství a používání výbušnin, zvyšují maximální trestní sazby (z jednoho na pět let u vandalství, z doživotí na trest smrti u úmyslného způsobení smrti) a zřizují zvláštní ústav (clearing-house) pověřený shromažďováním a vyhodnocováním informací o vývoji ekoterorismu namířeného proti zařízením pro chov zvířat.³⁸ Zákon o přecházení agroterorismu navíc předvídá rozšíření aplikovatelnosti stávající právní regulace také na ekoterorismus namířený proti zařízením na pěstování rostlin (Plant Enterprise Terrorism), tj. zemědělským farmám, podnikům rostlinné výroby a výzkumným ústavům zabývajícím se zemědělstvím, biomedicínou apod.

V roce 2001 dostala Sněmovna reprezentantů k posouzení návrh dalšího specializovaného zákona věnovaného *omezení environmentálního terorismu* (Environmental Terrorism Reduction Act – H.R.2583/2001), který opět usiluje o ustavení zvláštního ústavu a dále předpokládá vytvoření „Programu na omezení environmentálního terorismu“ (Environmental Terrorism Reduction Program). Program by měl fungovat v rámci ministerstva spravedlnosti

38 Od roku 1993 působí v USA Zvláštní ústav environmentálního zastupování a výzkumu (Clearinghouse on Environmental Advocacy and Research – CLEAR), který se naopak zabývá shromažďováním materiálů a studiím jednání anti-environmentálních skupin, více viz <http://www.clearproject.org/about.html> a <http://www.ewg.org/pub/home/clear/clear.html>.

a generální prokurátor by na jeho základě byl oprávněn vyhlášovat tzv. oblasti vysokého výskytu environmentálního terorismu (high intensity environmental terrorism areas), jež by podle jeho názoru vyžadovaly přijetí některých zvláštních opatření (poskytnutí finančních prostředků, dočasné posílení místních orgánů federálními odborníky, příprava vertikálních koordinačních programů aj.).

Do doby dokončení tohoto článku (květen 2002) nebyl žádný z uvedených návrhů přijat oběma komorami Kongresu, uvažované změny proto prozatím jen naznačují, jakým směrem by se federální legislativa USA v oblasti boje proti ekoterorismu mohla orientovat. Obdobný vývoj lze ostatně zaznamenat také na úrovni jednotlivých států USA, hlavně těch, které mají s ekoterorismem větší zkušenosti (např. Minnesota, Utah, Iowa, Washington, Oregon).³⁹

Ve sféře mezinárodního práva žádné speciální normy, které by se týkaly ekoterorismu, neexistují, k využití se však nabízejí instrumenty upravující příbuzné oblasti, tj. terorismus obecně a – částečně – organizovaný zločin.

39 První státní zákony podobné federálnímu zákonu o ochraně zařízení na chov zvířat byly přijaty již v roce 1988 ve státech Massachusetts a Minnesota. V průběhu devadesátých je následovala řada dalších států ze všech částí USA (např. Indiana, Utah, Arizona, Georgie, Iowa, Oregon, Oklahoma, Washington, Colorado, Virginia, Florida aj.). V současné době usilují některé státy o výrazné zpřísnění a rozšíření legislativy namířené proti ekoterorismu (viz např. House Bill 2344 a House Bill 2385 přijaté Sněmovnou reprezentantů státu Oregon v roce 2001).

V tomto ohledu se paradoxně jeví výhodné, že univerzální a také některé regionální úmluvy přijímané v boji proti terorismu nemají komplexní charakter a soustřeďují se pouze na objektivní stránku jednání, neboť to dovoluje – s výhradami vznesenými již dříve v souvislosti s vnitrostátní úpravou – postihnout s jejich pomocí také akty ekoterorismu. K této možnosti se prozatím státy neuchylují, především v důsledku toho, že ekoteroristická jednání obvykle postrádají mezinárodní prvek. Z tohoto důvodu se také nezdá pravděpodobné, že by v nejbližší době došlo k přijetí jakéhokoli mezinárodního smluvního instrumentu, který by reguloval výlučně oblast ekoterorismu.

EKOTERORISMUS A ČESKÁ REPUBLIKA

V České republice se pojem ekoterorismus používá, zvláště poslední dobou, v mnoha různých kontextech. S trochou zjednodušení je možno rozlišit dva hlavní přístupy. První, minoritní, chápe ekoterorismus v jeho vlastním slova smyslu, tj. jako soubor násilných činů spáchaných na ochranu přírody. Zřejmě nebude sporu o tom, že takto definovaný ekoterorismus představuje pro Českou republiku a její občany bezpečnostní hrozbu, a je třeba proti němu vystupovat, v praxi nicméně nejsou jeho projevy ve srovnání s jinými zeměmi natolik časté a závažné.⁴⁰

40 Popis některých projevů viz např. Brezina, Ivan: Začátek ekoteroristů v Čechách? Lidové noviny 31. října 1997, str. 11.

Druhý, spíše majoritní přístup spočívá ve využívání termínu ekoterorismus k popsání jakýchkoli jevů více či méně souvisejících s ochranou životního prostředí, které mluví nebo pisatel neschvaluje či výslovně odsuzuje. Tuto skutečnost je možno demonstrovat na několika namátkou zvolených příkladech: plzeňský radní Marcel Hájek řadí mezi ekoteroristy ekologické aktivisty (hlavně členy organizace Děti země), kteří bojují proti jižní variantě trasy obchvatu Plzně,⁴¹ poslanec za ODS Jiří Bílý za ně ve stejném duchu považuje zájmová sdružení a lobby, jež „pod záminkou ekologie a ochrany životního prostředí blokuje výstavbu důležitých infrastruktur státu“;⁴² náměstek primátora Plzně, Petr Otásek, pak za „ekoterorismus“ – byť v uvozovkách – označuje dokonce mechanismus posuzování vlivu stavební činnosti na životní prostředí zakotvený v zákoně č. 114/192 Sb., o ochraně přírody a krajiny.⁴³ Setkat se lze i s dalšími, z pohledu práva ještě podivnějšími vy-

jádřeními,⁴⁴ ve kterých zcela mizí souvislost s vlastním významem a obsahem pojmu, jenž slouží pouze ke kritice či diskreditaci stoupenců odlišného názoru. Takové pojetí rozhodně není žádoucí, neboť celou problematiku znejasňuje.⁴⁵

Ačkoli ekoterorismus prozatím nepředstavuje pro Českou republiku primární hrozbu,⁴⁶ s ohledem na postupující proces globalizace a na schopnost radikálních skupin využívat jeho průvodních znaků (moderní komunikační prostředky, možnost rozsáhlé mezinárodní koordinace akcí apod.) nelze vyloučit, že se s ním také naše země v brzké době setká. Chce-li mu čelit, musí být především schopna jej rozpoznat a odlišit

44 „Pít v této zemi pivo z dovozu? To je ekoterorismus.“ Rozhovor s Erazimem Kohákem – Lidé se honí za extrabuřty a hodinkami s vodotryskem, <http://homeopatie.webpark.cz/clanky/kohak.htm> (11.4.2002).

45 Ne zcela jednoznačný přístup k ekoterorismu zaujímá nejen část politiků a publicistů, ale také odpovědné státní orgány. Např. Bezpečnostní informační služba zařadila v roce 1995 do neveřejné přílohy pracovní verze tzv. seznamu extremistických organizací také několik ekologických organizací (Hnutí Duha, Greenpeace, S.O.S. Animal) a k jejich vyškrtnutí došlo teprve po protestech a podání trestního oznámení na tehdejšího ředitele BIS Stanislava Devátého za zneužití pravomoci veřejného činitele. Více viz Vyšetřovatelé zatím nevědí, zda budou trestně stíhat ředitele BIS. Mladá fronta Dnes 10. dubna 1995, str. 2 a Jsme extremisty životního stylu, Týden č. 26/1995.

46 Ekoterorismus za bezpečnostní hrozbu pro Českou republiku neoznačuje ani Bezpečnostní strategie ČR z roku 1999, ani její upravená verze z roku 2001.

41 Cit in Ivan Brezina: Obchvat – Vždycky se nedá říst, kdo je Mirek Dušin a kdo Štětináč. Reflex č. 9/98 z 26.2.1998.

42 Bílý, Jiří: Občanská demokratická strana není proti ekologii. Text viz <http://www.bily.jz.cz/reakce/reakce.php3?r=31> (11.4.2002).

43 „Domníváme se proto, že legislativní změna je nezbytná, aby se takovýto „ekoterorismus“ nestal překážkou dalšího rozvoje obcí a limitujícím činitelem podnikání a zaměstnanosti.“ Návrh Petra Ocásk, náměstka primátora města Plzně na Novelu zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, <http://www.czp.cuni.cz/stuz/Zpravodaje/zpravodaj994/zakon114.htm> (15.5.2002).

jej od těch způsobů prosazování ochrany životního prostředí, které jsou ve své podstatě legitimní, legální a obecně prospěšné. To, že neznalost neomlouvá, by mělo platit nejen ve vztahu k právu, ale také v přístupu k negativním společenským jevům, k jejichž prevenci a potlačování lze bez pochopení příčin a souvislostí přistoupit jen stěží.

Introduction to the ecoterrorism

The article gives an overview of ecoterrorism, one of the forms of the single issue terrorism, which arised at the end of the 20th century. Ecoterrorism, defined as a complex of crimes committed to save the natural environment, is a modern phenomenon, which hits almost exclusively the most developed countries, especially the Anglo-Saxon ones. It is characterised by several factors, such as special environmental goals, use of violent means or creation of a specific organizational structure, and it has two closely inter-related branches, ecoterrorism aimed at saving nature and ecoterrorism aimed at saving animals. The best known ecoterrorist organizations today are Earth First!, Earth Liberation Front and Animal Liberation Front, which have held responsibility for the main ecoterrorist attack having taken place in the Northern America and

Europe since the beginning of the 1980-ies. The ecoterrorists publish their own agitprop books and journals.

Ecoterrorism has never appeared to be so dangerous as other categories of terrorism, anyway it has a destructive potential that must be challenged. That is why some countries – especially the United States – rate ecoterrorism among the security threats and adopt appropriate measures to combat it. The legal instruments in this sphere are not still very frequent and they mostly concentrate just on some demonstrations of ecoterrorism but it is possible to notice raising efforts towards a more complex approach. The Czech Republic has almost no experiences with ecoterrorism, therefore it has not paid big attention to this problem so far, but it is possible to expect that – considering the contemporary globalizing world – it will be obliged to do so in the close future.

♠
Mgr. VERONIKA BÍLKOVÁ

je vědecká pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů

a interní doktorandka katedry mezinárodního práva PF UK

♠♠

Ochrana biodiverzity ve využívaném světě: ekologické a právní aspekty

Mgr. David Vačkář

Biologická rozmanitost představuje jednu z nejvýraznějších charakteristik biosféry. Postupujícím růstem lidského ovládání ekosystémů však začíná představovat ohroženou složku životadárného komplexu planety Země. Lidé v současnosti plně využívají nebo alespoň ovlivňují tři čtvrtiny zemského povrchu. Nadměrné rozdrobování biotopů a úbytek biodiverzity, stejně jako invaze nepůvodních druhů a homogenizace společenstev představují hrozbu nejen pro přírodní dědictví naší planety, ale i pro prosperitu lidské civilizace. Zachování a udržitelné využívání všech složek biologické rozmanitosti je proto nezbytnou součástí udržitelného rozvoje. Ochrana biologické rozmanitosti se neobejde jak bez důkladného vědeckého poznání zákonitostí řídících vznik a výskyt biodiverzity a následného využití těchto ekologických zákonitostí při vědecky založené ochraně přírody, tak bez právních nástrojů upravujících ochranu biologické rozmanitosti na různých úrovních. Jedná se tedy o nástroje velmi provázané a vzájemně závislé, kdy přijetí politických rozhodnutí právními nástroji na základě ekologických poznatků se může velmi výrazně podepsat na stavu biodiverzity. Cílem tohoto příspěvku je tedy naznačit souvislosti mezi vědeckou a právní ochranou biologické rozmanitosti a význam vzájemné obousměrné komunikace a spolupráce.

Biologickou rozmanitost lze definovat jako rozmanitost živého světa na všech hladinách biologické organizace, nejčastěji rozlišovaných na úrovni genů, druhů a ekosystémů. Biodiverzita, jak se zkráceně biologická rozmanitost často označuje, tedy nepředstavuje pouze rozmanitost biologických druhů, ale zároveň variace genetického kódu a různorodost biologických společenstev zasazených do ekosystémů a ekologických komplexů. Člověk je závislý na širokém spektru ekosystémových statků a služeb, v nichž hraje biologická rozmanitost nezastupitelnou úlohu. S rostoucím dopadem lidské činnosti na biosféru a pokroky moderních biotechnologií se ukazuje, že biologická rozmanitost je velmi křehkou a zranitelnou součástí přírody. Ohroženy dopady lidské činnosti a neudržitelným využíváním jsou kromě volně žijících mikroorganismů, rostlin a živočichů i domestikované organismy a genetické zdroje přímo využívané v zemědělské produkci. Proto byla v roce 1992 sjednána globální Úmluva o biologické rozmanitosti (CBD)¹, která

1 Úmluva o biologické rozmanitosti (Convention on Biological Diversity), poprvé otevřena k podpisu na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED) v Rio de Janeiru dne 5. června 1992, v platnost vstoupila 29. prosince 1993. Vláda České republiky schválila úmluvu svým usnesením č. 293 ze dne 2. června 1993. ČR podepsala úmluvu

dnes poskytuje základní rámec ochrany a udržitelného využívání biodiverzity, stejně jako spravedlivého dělení zisků vzniklých využíváním genetických zdrojů. K naplňování základních principů ochrany a udržitelného využívání biodiverzity (viz tabulka 1) se od Summitu Země v Rio de Janeiru přihlásilo 182 zemí plus Evropská unie.

Tradičně byla ochrana biologické rozmanitosti legislativně řešena ochranou složek přírodních zdrojů. Přírodní zdroje byly nahlíženy zejména ekonomickým prizmatem, kdy jejich poškození znamenalo ztrátu produkční kapacity. Postupně se však prosazují biocentrické přístupy, které přisuzují živé přírodě vnitřní hodnotu nezávislou na jejím užitém potenciálu. Přírodní zdroje sice nejsou v dokumentech ustavující principy mezinárodního práva přímě- řeně vymezeny, nicméně zahrnují jak vzduch, vodu a půdu, tak flóru, faunu a reprezentativní vzorky přírodních ekosystémů². Ke komplexnímu řešení využívání biologické rozmanitosti a biologických zdrojů však mezinárodní právo našlo cestu až poměrně nedávno. Na mezinárodním poli navíc nebyla zcela vyjasněna situace vlastnictví a zodpovědnosti za využívání biologických zdrojů. Mezinárodní právo sice uznává svrchovanost jednotlivých států při nakládání s přírodními zdroji, tato suverenity je však znovu potvrzena a prvně závazněji explicitně vyjádřena právě

5. června 1993 a smluvní stranou se stala 3. prosince 1993. Úmluva pro ni vstoupila v platnost v březnu 1994 (Úmluva vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 134/1999 Sb.).

2 Stockholmská deklarace z roku 1972.

v Úmluvě o biologické rozmanitosti, kdy státy mají v souladu s Chartou Spojených národů a principy mezinárodního práva svrchované právo využívat vlastní zdroje podle vlastních politik životního prostředí a zároveň zodpovědnost zajistit, aby činnosti v rámci jejich jurisdikce nebo kontroly nezpůsobily poškození životního prostředí ostatních států nebo oblastí za hranicemi národní jurisdikce. Co toto potenciálně konfliktní ustanovení úmluvy pro smluvní strany znamená, uvidíme po stručném historickém exkurzu v dalších částech textu.

První mezinárodní úmluvy zabývající se složkami biodiverzity se soustředily na druhovou ochranu³, v současnosti je v platnosti více než tucet úmluv usilujících o ochranu ohrožených a zánikových druhů, naplňovaných zejména sestavováním druhových seznamů. Vyjádření statutu druhu z hlediska jeho ohrožení má poměrně dlouhou tradici v červených seznamech IUCN-Světového svazu ochrany přírody, jehož Komise pro přežívání druhů představuje hnací sílu aktivit pro vyčleňování druhových seznamů a druhovou ochranu na mezi-

3 Pařížská úmluva o ochraně ptáků užitečných pro zemědělství z 19. března 1902; úmluva je sice teoreticky platná, ale přistoupi k ní pouze minimum států a časem byla překryta ostatními dohodami o ochraně druhů. V letech 1933-1968 byla v platnosti Londýnská úmluva vztahující se k ochraně fauny a flóry v přírodním stavu. Od roku 1940 platí Úmluva o ochraně přírody a zachování volně žijících organismů na západní polokouli, která však nevytvořila účinný administrativní mechanismus a tak se stala pouze formální dohodou.

národním poli⁴. Pro druhy uvedené v seznamech se stanovují zvláštní pravidla a omezení, pouze velmi zřídka jsou však seznamy založeny na explicitních kritériích a spíše se revidují interním administrativním procesem za konzultace s vědeckými institucemi nebo posouzením podle mezinárodních červených seznamů. Seznamy mohou usilovat také o ochranu specifické skupiny organismů, jako jsou migrující druhy živočichů⁵, které jsou zvláště závislé na přiměřené ochraně překračující hranice států. Za relativně explicitní kritérium druhové ochrany lze rovněž považovat ohrožení druhu nebo produktů z něho odvozených mezinárodním obchodem⁶. Řazení druhů do seznamů mezinárodních úmluv zabývajících se druhovou ochranou může sice být značně problematické, nicméně představují zatím nezastupitelný nástroj ochrany biodiverzity. Některé druhy totiž mají pro ekosystém klíčovou roli, tzn. jsou pro udržení ekologických interakcí významnější než by odpovídalo jejich biomase, nebo představují druhy zaštiťující celá společenstva, takže jejich speciální ochranou lze dosáhnout zachování širšího ekologického kontextu. Na druhou stranu ekologicky nebo ochranně významné druhy mohou být druhovými

seznamy často přehlíženy. Proto zůstává základem ochrany druhů až na výjimečné případy ochrana celých ekosystémů na jejich původním místě⁷.

Některé úmluvy zabývající se druhovou ochranou kladou závazek vyhlášovat pro zájmové a ohrožené druhy chráněná území, nicméně ochranu celých ekosystémů řeší v mezinárodním hledisku především Ramsarská úmluva⁸ a Úmluva o ochraně světového dědictví⁹. V rámci těchto územně založených ochranných úmluv se vytváří seznam zvláště vymezených chráněných území, které slouží k ochraně biotopů, ekosystémů a přírodního dědictví. Přes svůj neoddiskutovatelný význam však mají obě úmluvy pouze omezené možnosti komplexní ochrany biologické rozmanitosti. Ramsarská úmluva se zaměřuje pouze na mokřadní lokality, zatímco na seznam světového dědictví jsou řazeny zejména celosvětově výjimečná území. Soustavy chráněných území lze koncipovat podle různých kritérií, jedním z nejdůležitějších bývá jejich reprezentativnost. Soustava chráněných území jako celek by tedy měla zahrnovat reprezentativní vzorek biologické rozmanitosti vzhledem k její distribuci na zemském povrchu. Ochrana biologické

- 4 Cf. Hilton-Taylor, C. 2000. *2000 IUCN Red List of Threatened Species*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, xviii + 61pp, <http://www.redlist.org>.
- 5 Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonnská úmluva), přijatá v Bonnu 23.6. 1979
- 6 Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (CITES), podepsána ve Washingtonu dne 3. 3. 1973.

- 7 Cf. Plesník, J. 1998. Ochrana přírody a krajiny na konci 20. století: integrovaný přístup nezbytný. *Živa* 6: 249-251.
- 8 Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva, podepsána dne 2.2. 1971 v Ramsaru.
- 9 Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, podepsána v rámci UNESCO v Paříži dne 16. 11. 1972. Úmluva propojuje princip zachování kulturního dědictví s ochranou přírody.

rozmanitosti a propagování udržitelného rozvoje a udržitelného využívání biodiverzity v územích vybraných reprezentativně z různých biogeografických regionů je například cílem biosférických rezervací mezivládního programu UNESCO Člověk a biosféra (MAB). Biosférické rezervace usilují nejen o ochranu biodiverzity, ale zároveň představují jádra integrace ekonomických, sociálních a ekologických aspektů rozvoje území. Hlavní slovo při koncipování soustavy chráněných území mají jednotlivé státy, proto IUCN - Světový svaz ochrany přírody, největší nevládní organizace pro ochranu přírody sdružující odborníky z mnoha oblastí, vyvinul klasifikaci kategorií managementu chráněných území, který umožňuje vzájemné srovnání národně vyhlášených chráněných území¹⁰. Na základě mezinárodních programů a klasifikací lze reprezentativní soustavy chráněných území postupně sladovat.

Výběr zájmových druhů nebo vyhlášení chráněných území jsou sice základními nástroji ochrany přírody, ale jejich naplňování naráží na specifické problémy. Druhové seznamy například nemusí odrážet aktuální stav taxonu vzhledem k nedostatku informací a administrativnímu šumu. Důkladnou analýzou bylo například zjištěno, že seznamy měkkýšů v Úmluvě o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Bernská úmluva, zavádějící celoevropskou soustavu chráněných území

SMARAGD), potažmo seznamy její aplikace pro Evropská společenství v podobě směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (zavádějící soustavu chráněných území ES Natura 2000) neodrážejí skutečné ochranné potřeby této živočišné skupiny¹¹. Navíc je sestavení seznamů vázáno na dostupné znalosti taxonomie a bionomie organismů. Vzhledem ke skutečnosti, že je popsán a podrobně prostudován podle spolehlivých odhadů pouze zlomek organismů, geny ani nepočítaje, nemáme s jistotou, že námi vybrané organismy jsou opravdu nejohroženější, nejvzácnější nebo ekologicky klíčové. Chráněná území tento nedostatek částečně řeší ochranou celých ekokomplexů, nemusí však ještě zachycovat reprezentativní vzorek celkové biologické rozmanitosti, vzhledem k *ad hoc* vyhlášení, které je pravidlem spíše než důkladné plánování založené na kvantitativních kritériích. Vyhlášená chráněná území se značně odlišují efektivitou jejich správy, s jakou zamezují nepříznivým vlivům a podporují příznivý management. Kromě toho se většina biodiverzity nachází mimo chráněná území. Pokud vezmeme pouze druhovou rozmanitost, v typické evropské kulturní krajině s mozaikou biotopů se může vyskytovat více druhů než na území rezervací. Proto se v poslední době klade důraz na řešení skutečných

- 10 Cf. IUCN. 1994. Guidelines for protected area management. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

- 11 Cf. Bouchet P, Falkner G, Seddon MB. 1999. Lists of protected land and freshwater molluscs in the Bern Convention and European Habitats Directive: are they relevant to conservation? *Biological Conservation* 90: 21-31.

příčin ohrožení biologické rozmanitosti, které leží zejména v sektorech zabývajících se přímou manipulací a využíváním biodiverzity – zemědělství a biotechnologie, stejně výrazně však biodiverzitu ovlivňují i zdánlivě odlehklá odvětví jako energetika nebo doprava.

Naznačené problémy s druhovou a územní ochranou při ochraně biodiverzity vedly k přijetí Úmluvy o biologické rozmanitosti (CBD), která vytváří univerzální rámec zachování, udržitelného využívání a sdílení přínosů biodiverzity¹². CBD je typickou rámcovou úmluvou, která v podobě obecných závazků vytváří právní strukturu odezvy na ztrátu biodiverzity, nicméně na smluvní strany neklade specifické právně závazné cíle, na rozdíl od úmluv postavených na seznamech druhů nebo území. Jádro úmluvy sice tvoří plánování chráněných území (ochrana *in-situ*) a ochrana druhů ex-situ (ochrana v botanických a zoologických zahradách, genové banky), nicméně hlavním nástrojem naplňování objektiv úmluvy se stává ekosystémový přístup. V definici CBD je ekosystém vymezen jako dynamický komplex společenstev rostlin, živočichů a mikroorganismů a jejich neživého prostředí působící jako funkční celek. Ekosystémový přístup potom v pojetí CBD znamená strategii integrovaného managementu země, vody a živých zdrojů, který podporuje rovnocenným způsobem ochranu a udržitelné využívání.

12 Cf. Raustiala K, Victor DG. 1996. Biodiversity since Rio: the future of the Convention on Biological Diversity. International Institute for Applied Systems Analysis, Vienna.

Ekosystémový přístup dokládá nezbytnost další interpretace, aktualizace a důkladného administrativního zajištění mezinárodních úmluv. V samotném textu úmluvy se tento termín vůbec nevyskytuje, nicméně již na druhém zasedání smluvních stran (COP 2, Jakarta 1995) byl rozhodnutím smluvních stran přijat ekosystémový přístup jako hlavní rámec pro činnosti v rámci CBD¹³. Protože ekosystémový přístup se zatím stále vyvíjí a jeho vymezení není ustálené, v rámci CBD bylo přijato pojetí ekosystémového přístupu vypracované na tzv. Malawském semináři a rozvíjeno Poradním orgánem pro vědecké, technické a technologické záležitosti (SBSTTA) úmluvy¹⁴. Úmluva o biologické rozmanitosti tak směřuje ke komplexnímu ekosystémově založenému přístupu, usilujícím o ochranu živé složky životního prostředí – biodiverzity ve všech jejích podobách.

Ochrana biologické rozmanitosti v globální síti suverénních států pracuje kromě ekosystémového přístupu ještě s jedním souvisejícím důležitým východiskem: lidé jsou považováni za součást ekosystému, a to i navzdory skutečnosti, že na druhém zasedání smluvních stran bylo rozhodnuto, že lidské genetické zdroje nejsou v rámci úmluvy zahrnuty¹⁵, což člověka vyčleňuje z právní definice

13 UNEP/CBD/COP/2/8, cf.

<http://www.biodiv.org>.

14 UNEP/CBD/COP/5/6, cf.

<http://www.biodiv.org>.

15 UNEP/CBD/COP/2/11, paragraf 2, cf.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2001. Handbook of the Convention on Biological Diversity. Earthscan Publications, London and Sterling.

biologické rozmanitosti. Znamená to, že člověk není nahlížen jako zhoubný nádor narušující přírodní rovnováhu, ale naopak jako nedílná součást zemského ekosystému vstupující do ekologických interakcí na všech hladinách. Součástí ekosystémového přístupu je kromě ochrany biologické rozmanitosti také pozornost k rozmanitosti kulturní, tedy rozmanitosti v rámci lidských společností a jejich způsobů využívání biologických zdrojů. Proto je také významná část pracovních programů úmluvy věnována člověkem ovlivněné a manipulované biodiverzitě, jako jsou genetické zdroje pro moderní biotechnologie, odrůdy a plemena hospodářských organizmů a ekosystémy vděčící za svůj původ historickým interakcím mezi lidmi a přírodou, stejně jako tradiční systémy přenosu znalostí o udržitelném využívání biodiverzity.

Problematika právní ochrany biologické rozmanitosti zahrnuje nejenom ekologické, ale také ekonomické předpoklady. Stručně řečeno, v současném světě je ochrana biodiverzity drahá záležitost: v zemích, kde lidé strádají hladem, nemocemi a nedostatkem vody se mohou investice do něčeho tak abstraktního jako biodiverzita jevit nepřipustným komfortem. Protože rozvojové země si nemohou takové investice dovolit, nicméně se na jejich území vyskytuje většina center vysoké biologické rozmanitosti, úmluva zakotvuje spoluzodpovědnost rozvinutých zemí při financování přírůstkových nákladů na splnění závazků vyplývajících z úmluvy, tedy podobně jako v případě např.

Rámcové úmluvy o změně klimatu¹⁶. K mobilizaci a zprostředkování finančních zdrojů byl ustaven Světový fond životního prostředí (GEF), který rozděluje prostředky pod dohledem Konference smluvních stran. Finanční zdroje jsou dostupné také skrze bilaterální, regionální a ostatní mnohostranné kanály. Ochrana biodiverzity může být účinná pouze při zajištění a monitorování investic pro naplnění objektiv úmluvy. V opačném případě se mezinárodní úmluva stává pouze formálním kusem papíru, jak bylo osudem některých jiných úmluv. Ukazuje se však, že investice do ochrany přírody jsou efektivně vynaložené investice. Například nepůvodní invazní druhy způsobují každoročně několikamiliardové škody. Zatímco investice do udržování celosvětové sítě rezervací by přišlo na 45 miliard dolarů ročně, cena za zničení biotopů by mohla být více než stonásobně vyšší, protože moderní i tradiční společenství odvozuji od ekosystémů nezbytné statky a služby.

Poněkud kontroverzní oblastí CBD je problematika geneticky modifikovaných organismů (GMO). Protože v současnosti neexistuje dostatek údajů o účincích organismů pozměněných moderními biotechnologiemi na životní prostředí, biodiverzitu a také lidské zdraví, na základě principu předběžné opatrnosti se na mezinárodním poli v rámci Úmluvy o biodiverzitě přistupuje k regulaci pohybu GMO přes hranice suverénních

16 Cf. Vačkář D, Plesník J. 2002. Dvakrát o změně podnebí a biologické rozmanitosti: ochrana klimatu a ochrana biodiverzity na křižovatce. Ochrana přírody 57: 87-90.

států v podobě Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti¹⁷. Protokol reguluje zejména uvádění GMO do životního prostředí, netýká se tedy například organizmů v uzavřeném laboratorním nakládání nebo léčiv. Protokol zavádí proceduru předchozího souhlasu, kdy se na základě principu předběžné opatrnosti, posouzení rizika a možných nepříznivých účinků vyjadřuje země dovážející GMO po předchozím oznámení exportérem k přijetí GMO. Protokolu bývá vytýkáno, že se zaměřuje pouze na hrozby a ignoruje možné přínosy GMO¹⁸. Kromě potenciální hrozby pro biodiverzitu představují geneticky modifikované organismy i přísliby: mohou totiž značně ulehčit přechod moderního zemědělství k udržitelnému rozvoji. Povaha Cartagenského protokolu však není vyloženě restriktivní, pouze výrazně reflektuje princip předběžné opatrnosti. Na druhou stranu například Spojené státy americké, jedna z mála zemí, které nepřistoupily k Úmluvě o biologické rozmanitosti¹⁹, sledují na

rozdíle od procesně založených regulací spíše regulace koncového produktu. Jedná se o to, že mnoho potravin vzniklých různými technologiemi může být zdravotně závadných nebo toxických. Nicméně v případě nejistoty účinků GMO na biodiverzitu nelze využívat nedostatek evidence k nepřijetí dostatečných preventivních opatření. Podobně problematická je také oblast přístupu ke genetickým zdrojům, kdy bohaté státy vlastní technologie a na území rozvojových zemí se zase nachází většina biologické rozmanitosti genů a druhů. Odhaduje se, že celosvětově dosahuje roční tržní obrát produktů odvozených z genetických zdrojů, jako jsou léčiva, hlavní plodiny a produkty jejich ochrany, zahradičství, kosmetika a biotechnologie 500 až 800 miliard dolarů²⁰. Do ustanovení dotýkajících se ekonomiky založené na genetických zdrojích vkládají rozvojové země naději v podobě přenosu technologií a sdílení zisků plynoucích z využívání těchto zdrojů pocházejících ve velké míře z ekonomicky chudých zemí. V této souvislosti se rozvíjí diskuze o aplikaci duševního vlastnictví a patentového práva na produkty odvozené z biodiverzity, ale tato problematika sahá nad rámec tohoto příspěvku²¹.

se pouze o poněkud odlišnou koncepci ochrany přírody. Například ekosystémový management, klíčový koncept CBD, byl v USA přijat mandátně mnoha státními institucemi zabývajícími se správou přírodních zdrojů.

20 Cf. Kate ten K. 2002. Science and the Convention on Biological Diversity. Science 295: 2371-2372.

21 Cf. např. Kagedan BL. 1996. The Biodiversity Convention, intellectual property rights and ownership of genetic

17 Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti (Cartagena Protocol on Biosafety) byl přijat Konferencí smluvních stran CBD jako doplňkový nástroj k Úmluvě o biologické rozmanitosti v lednu 2000 v Montrealu. Protokol vstoupí v platnost po ratifikaci 50 státy nebo organizacemi regionální hospodářské integrace.

18 Cf. Buechle K. 2001. The Great, Global Promise of Genetically Modified Organisms: Overcoming Fear, Misconceptions, and the Cartagena Protocol on Biosafety. Indiana Journal of Global Legal Studies 9: 283, <http://ijgls.indiana.edu>.

19 Přístup Spojených států nelze a priori označit za anti-ochranářský, ačkoliv je dostatečně známa neochota přistoupit kromě CBD také ke Kjótskému protokolu. Jedná

Na závěr jenom v hrubých obrysech, co znamená Úmluva o biologické rozmanitosti pro právní systém České republiky. Protože se intenzivně dokončuje příprava na vstup do Evropské unie, nelze tento proces oddělovat od mezinárodního rámce. Na celoevropském poli je v rámci Rady Evropy nastartován proces Celoevropské biologické a krajinné rozmanitosti, v návaznosti potom pro Evropská společenství stanovuje priority Strategie biodiverzity Evropských společenství, která postihuje zejména integraci aspektů biodiverzity do dotčených odvětví. Těžiště ochrany biologické rozmanitosti představuje legislativa harmonizovaná s *acquis* zejména v oblasti ochrany přírody. Klíčové se jeví efektivně zabezpečit naplňování směrnic zaměřených přímo na ochranu biodiverzity v podobě přírodních společenstev a druhů, potažmo populací a genů²², stejně jako přiměřenou racionální regulaci geneticky modifikovaných organismů²³. Ukazuje se však, že zachování a udržitelné využívání biologické rozmanitosti minimálně ve stejné

resources: international developments. Intellectual Property Policy Directorate, Industry Canada, Ottawa.

22 Směrnice Rady č. 92/43/EHS z 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, která bude transponovaná v novele zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

23 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/18/ES z 12. března 2001, o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, transponovaná v novele zákona č. 153/2000 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty.

míře ovlivňují odvětví jako je zemědělství a vodní hospodářství. Proto lze doporučit věnovat kromě naplňování směrnic ochrany přírody nejméně stejně velkou pozornost také legislativě v oblasti rozvoje venkova²⁴ a kvality vodních těles²⁵. Lesní, polní a vodní hospodářství má totiž klíčový vliv na udržitelné využívání biologické rozmanitosti. Právě tato odvětví skýtají možnosti pro skloubení tradičních ekologicky šetrných systémů hospodaření s ekosystémovým přístupem, a to jak na území chráněných území, tak zároveň ve volné krajině. Rovněž ochrana tradičních odrůd a plemen tvoří nedílnou součást zachování biodiverzity na území ČR. V této souvislosti je nutno poznamenat, že efektivní naplňování závazků CBD, závazků pramenících z *acquis* a konečně leckdy ambiciózní domácí legislativy se neobejde bez dostatečně soudržné a účinné soustavy institucí. S tím souvisí i vytváření kapacit a snižování komunikačních bariér mezi státními institucemi navzájem i neziskovým a soukromým sektorem.

Úmluva o biologické rozmanitosti dnes poskytuje soudržný ekosystémově založený rámec ochrany biologické rozmanitosti. Protože úmluva vyrostla z procesu okolo přelomové Konference o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru (UNCED, 1992) propagující

24 Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze 17. května 1999, o podpoře rozvoje venkova prostřednictvím Evropského orientačního a záručního fondu pro zemědělství (EAGGF).

25 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2000/60/ES z 23. října 2000, ustavující rámec pro činnost Společenstva na poli vodní politiky (Rámcová směrnice o vodě).

princip udržitelnosti jako základní princip řídící rozvoj lidské společnosti, jádrem úmluvy jsou principy předběžné opatrnosti a udržitelného využívání biodiverzity stejně jako sdílení zisků vzniklých využíváním genetických zdrojů. CBD neruší platné dílčí úmluvy druhové a územní ochrany, vytváří však pro ně nový kontext vzhledem k zachování genetické, druhové a ekosystémové rozmanitosti. Sledování posunu k šetrnějšímu a udržitelnějšímu využívání biologické rozmanitosti je nezbytnou součástí právních a technických opatření. Proto se na mezinárodním poli usiluje o konstrukci indikátorů s vysokou vypo-

vidací hodnotou o trendech složek biodiverzity, které by na základě dlouhodobého monitorování zhodnotily účelnost a efektivitu vynaložených prostředků. Cesta k zachování, udržitelnému využívání a sdílení přínosů biologické rozmanitosti je širokým mezioborovým programem, který překračuje tradiční dělení disciplín a jeho výsledky jsou vyhodnotitelné. Jednoduše tak, že naše příroda neztratí svoji rozmanitost a postupně budou i degradované ekosystémy nahrazeny biologicky rozmanitými ekosystémy přispívajícími k udržitelnému životu.

Tabulka 1.: Základní ustanovení Úmluvy o biologické rozmanitosti

Článek 1. Cíle: zachování biologické rozmanitosti, udržitelné využívání jejích složek a spravedlivé a vyrovnané sdílení přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů	Článek 7. Identifikace a monitorování: popis a sledování složek biologické rozmanitosti a činností ovlivňujících biodiverzitu
Článek 2. Užívání termínů	Článek 8. Ochrana <i>in-situ</i> : rozvoj soustavy chráněných území a opatření k udržování a obnově ekosystémů a přírodních stanovišť
Článek 3. Princip: státy mají suverénní právo využívat své vlastní zdroje a zodpovědnost zajistit, aby aktivity v rámci jejich jurisdikce nebo dohledu nezpůsobily škody životnímu prostředí jiných států nebo území za hranicemi národní působnosti	Článek 9. Ochrana <i>ex-situ</i> : zavedení a udržování kolekcí biodiverzity a re-introdukce ohrožených druhů
Článek 4. Vymezení rozsahu působnosti	Článek 10. Udržitelné využívání složek biodiverzity: včlenění zřetele ochrany a udržitelného využívání biodiverzity do rozhodovacího procesu na národní úrovni
Článek 5. Spolupráce smluvních stran přímo nebo skrze mezinárodní organizace	Článek 11. Incentivy: zavedení přiměřených ekonomických a sociálních opatření podporujících ochranu a udržitelné využívání biologické rozmanitosti
Článek 6. Obecná opatření: rozvoj národních strategií ochrany a udržitelného využívání biodiverzity a integrace do příslušných politik	

- Článek 12. Výzkum a vzdělávání: programy vzdělávání, školení a výzkumné programy přispívající k ochraně a udržitelnému využívání biodiverzity
- Článek 13. Vzdělávání veřejnosti a osvěta: podpora porozumění významu ochrany biodiverzity
- Článek 14. Posuzování vlivů a minimalizace nepříznivých dopadů: zavedení postupů vyžadujících posouzení vlivů na životní prostředí
- Článek 15. Přístup ke genetickým zdrojům: přístup umožněný vládou na základě vzájemně schválených podmínek podléhá předchozímu souhlasu smluvní strany
- Článek 16. Zpřístupnění a přenos technologií: poskytnutí nebo usnadnění přístupu k biotechnologiím
- Článek 17. Výměna informací: ulehčení výměny informací, jako výsledky výzkumů nebo tradiční znalosti
- Článek 18. Technická a vědecká spolupráce: mezinárodní spolupráce při ochraně a udržitelném využívání biodiverzity a mezinárodní informační systém (*clearing-house*)

Summary

Biological diversity refers to the variability of living systems from all sources, including terrestrial, marine and freshwater ecosystems, and the ecological complexes of which they are part. Biodiversity is an essential component of life supporting ecosystems, which deliver goods and services to human societies. Historically, biodiversity is protected through particular treaties and arrangements based on species, area or renewable biological resources conservation. However, in 1992 over 180 countries committed themselves to

- Článek 19. Zacházení s biotechnologiemi a distribuce přínosů: právní, úřední a politická opatření pro podílnictví země původu genetických zdrojů na výzkumu a přednostním přístupu k ziskům z biotechnologií založených na těchto zdrojích
- Článek 20. Finanční zdroje
- Článek 21. Finanční mechanismus
- Článek 22. Vztah k ostatním mezinárodním úmluvám: úmluva neovlivňuje závazky z existujících úmluv kromě těch, kdy jejich naplnění ohrožuje biodiverzitu
- Článek 23. Ustavení konference smluvních stran
- Článek 24. Ustavení sekretariátu
- Článek 25. Ustavení poradního orgánu pro vědecké, technické a technologické otázky
- Článek 26. Zprávy o opatřeních směřujících k naplňování úmluvy
- Články 27-42. Ustanovení zajišťující chod mechanismu úmluvy a jejího přijetí smluvními stranami

complex biodiversity conservation, sustainable use and equitable sharing of benefits arising out of the utilisation of genetic resources, and had signed global Convention on Biological Diversity. Convention is legal instrument based on biodiversity science and effective implementation of objectives requires complex communication between different branches. Main principles of practical implementation are ecosystem approach including integrated ecosystem management and precautionary principle mainly through advanced informed agreement for transboundary movement of living genetically modified organisms.

Parties to the Convention are obliged to adopt appropriate legal and technical measures for biodiversity conservation and sustainable use. Main targets should be incorporated in national biodiversity strategies and action plans and in relevant sectoral and cross-sectoral politics. Biodiversity conservation should also be beside nature conservation acts incorporated in agricultural and water policy documents, as well as in energy and transportation sectors. The Czech Republic should fully incorporate acquis of European Communities and implementation of Convention on

Biological Diversity, biodiversity related conventions, acquis, and sometimes ambitious domestic legislation will probably require more effective institutions, financing and communication.

♣

Mgr. DAVID VAČKÁŘ

pracuje jako samostatný odborný pracovník v Agentuře ochrany přírody a krajiny České republiky, kde se zabývá mezinárodní ochranou přírody a biodiverzity. V rámci doktorandského studia se věnuje problematice indikátorů biodiverzity.

♣♣

Několik stručných úvah nad novým zákonem o ovzduší z pohledu obcí

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Nový zákon o ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb.), který nahradil dosavadní právní úpravu obsaženou v zákoně č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, zákoně č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování a zákoně č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země, nabyl účinnosti dne 1. 6. 2002 (pouze ustanovení § 19, 21, 22 a 37 nabývají účinnosti dne 1. 1. 2003 – viz § 61). K zákonu č. 86/2002 Sb. bylo již vydáno několik nařízení vlády a vyhlášek Ministerstva životního prostředí (zákon obsahuje celkem 6 zmocnění pro vydání nařízení vlády a 21 zmocnění pro vydání vyhlášky Ministerstva životního prostředí), a to nařízení vlády č. 350/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a podmínky a způsob sledování, posuzování, hodnocení

a řízení kvality ovzduší nařízení vlády č. 351/2002 Sb., kterým se stanoví závazné emisní stropy pro některé látky znečišťující ovzduší a způsob přípravy a provádění emisních inventur a emisních projekcí, nařízení vlády č. 352/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, nařízení vlády č. 353/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, nařízení vlády č. 354/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky pro spalování odpadu, vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 355/2002 Sb., kterou se stanoví emisní limity a další podmínky provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší emitujících těkavé

organické látky z procesů aplikujících organická rozpouštědla a ze skladování a distribuce benzinu a vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, obecné emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování.

Obcím přiznává nový zákon (stejně jako to činila předchozí právní úprava) pravomoci prakticky jen v oblasti státní správy (přenesené působnosti). Výčet těchto kompetencí obsahuje § 50 zákona. Ve srovnání s předchozí právní úpravou (srov. především § 5 zákona č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování), se pravomoc obcí v několika případech poměrně významným (a z hlediska výkladu a aplikace dotčených ustanovení také poměrně sporným) způsobem rozšiřuje.

Nařízení obce o spalování materiálů na otevřených ohništích

V hromadných sdělovacích prostředcích se v souvislosti s přijetím zákona poměrně hodně mluvílo a psalo o nové kompetenci obce spočívající v možnosti vydat nařízení regulující spalování materiálů na otevřených ohništích. Na základě § 50 odst. 1 písm. h) mohou obce vydat nařízení, jímž na svém území stanoví podmínky spalování suchých

rostlinných materiálů nebo toto spalování zakázá. Zákon obci zároveň ukládá, aby při stanovení těchto podmínek přihlížela zejména ke klimatickým podmínkám, stavu ovzduší ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě obytné zástavby (při případném přezkoumání takového nařízení Ústavním soudem z hlediska jeho souladu se zákonem by ovšem dodržení těchto kritérií bylo jen velmi těžko přezkoumatelné). Ustanovení § 3 odst. 5, na které se v § 50 odst. 1 písm. h) odkazuje, říká, že v otevřených ohništích, zahradách, krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních lze spalovat jen dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem, přičemž uvedená paliva nebo materiály nesmějí být kontaminovány chemickými látkami. Některé obce ale již dříve využily zmocnění podle § 17 odst. 2 a 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (předtím § 9 odst. 4 zákona č. 125/1997 Sb.) a v rámci pravidel pro shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím území stanovily i pravidla pro nakládání s dřevem z poražených stromů či ořezaných větví při zahradní činnosti, aby jejich spalování na zahradách předešlo a přispěly tím ke zlepšení ovzduší v obci (stejně jako další komunální odpad se dřevo předává k likvidaci obci). Nový zákon o ovzduší ale spalování (jakéhokoliv) dřeva na otevřených ohništích výslovně připouští (obce je na základě § 17 odst. 4 zákona o odpadech zakázaly), takže jeho zákaz prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nebude již zřejmě s ohledem na § 35 odst. 3 písm. a)

zákona č. 128/2000 Sb., o obcích možný, což pravomoc obce paradoxně omezuje a ke zlepšování kvality ovzduší tedy nepřispěje.

Regulace světelného znečištění

Další novinkou zákona je (netoliko pro obce) regulace tzv. světelného znečištění. Světelným znečištěním rozumí zákon každou formu osvětlení umělým světlem, které je rozptýleno mimo oblasti, do kterých je určeno, zejména pak míří-li nad hladinu obzoru (srov. § 2 odst. 1 písm. r) zákona). Vlastní regulaci světelného znečištění ale nemá provádět zákon, nýbrž nařízení vlády (srov. § 3 odst. 12 a § 55 odst. 1) a kromě toho dává zákon obcím možnost vydat v této věci nařízení obce. Podle § 3 odst. 12 zákona mají být nařízením vlády stanovená místa a prostory, kde nesmí docházet k výskytu světelného znečištění, dále činnosti, na které se vztahuje povinnost podle § 3 odst. 10, opatření ke snižování nebo předcházení výskytu světelného znečištění a limity stanovující horní mez světelného znečištění. Ve zmíněném § 3 odst. 10 se říká, že při činnostech v místech a prostorech stanovených prováděcím právním předpisem (tedy nařízením vlády) je každý povinen plnit nařízení orgánu obce a v souladu s ním provádět opatření k zamezení výskytu světelného znečištění ovzduší. Ze srovnání znění § 3 odst. 12 a § 3 odst. 10 lze dojít k závěru, že zákon umožňuje (nebo snad dokonce předpokládá?), že nařízení obce může být přísnější než nařízení vlády (!), neboť zatímco nařízení vlády má stanovovat „opatření ke snižování nebo předcházení

výskytu světelného znečištění“, podle nařízení obce se mají provádět „opatření k zamezení výskytu světelného znečištění“. Celá věc je ale ještě složitější. Podle § 50 odst. 1 písm. h) zákona je obec zmocněna vydat nařízení, jímž může na svém území stanovit „opatření ke snižování nebo předcházení výskytu“ světelného znečištění ovzduší podle § 3 odst. 10, ačkoliv § 3 odst. 10 mluví v souvislosti s nařízením obce o opatřeních k „zamezení výskytu“. Obě ustanovení zmocňující obce k vydávání nařízení si tedy navzájem odporují a bez jejich novelizace bude velmi obtížné takové nařízení obce vydat, neboť zákon nedává jasnou odpověď na to, co vlastně takové nařízení obce má (může) obsahovat a jaké jsou tedy „meze zákona“ ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy. V každém případě je ale poměrně nezvyklé, aby nařízení obce plnilo funkci jakéhosi „prováděcího“ předpisu k nařízení vlády, což zákon předpokládá a zakládá tím potenciální možnost kolize těchto právních předpisů. Regulace světelného znečištění by (i s ohledem na to, že půjde o věc zcela novou) měla zůstat vyhrazena vrcholnému orgánu výkonné moci s celostátní působností.

Programy snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší

Další novinku zákona představují pro obce programy snižování emisí znečišťujících látek (§ 6), které se mají zpracovávat jak na úrovni státu tak na úrovni krajů a obcí. Národní programy zpracovávané Ministerstvem životního prostředí se budou vydávat ve formě nařízení vlády, krajské a místní programy

ve formě nařízení kraje, resp. nařízení obce (§ 6 odst. 3 a 6). Zatímco krajům dává zákon povinnost programy snižování emisí zpracovávat, obcím dává na výběr, zda k takovému kroku přistoupí či nikoliv (§ 6 odst. 5).

Soustava programů snižování emisí bude vytvářet hierarchii, když krajské programy mají být v souladu s národními programy a místní (obecní) programy v souladu s národními a krajskými programy (§ 6 odst. 5). Otázkou však zůstává, jak se toto ustanovení podaří hned z počátku naplnit, protože podle § 54 odst. 3 je Ministerstvo životního prostředí povinno předložit první národní program snižování emisí podle § 6 odst. 3 vládě do 30. 6. 2003, podle § 54 odst. 4 jsou ale orgány obcí a krajů povinny vypracovat programy snižování emisí podle § 6 odst. 5 již do 1. 1. 2003 (!). Toto ustanovení vyvolává otázky nejen zřejmým rozporem mezi termíny stanovenými pro zpracování jednotlivých typů programů, pro které zákon předpokládá vzájemný soulad, ale i výslovně vyjádřenou povinností orgánů obcí („orgány obcí vypracují“) vypracovat programy podle § 6 odst. 5, ačkoliv toto ustanovení jim dává pouze možnost a nikoliv povinnost k takovému kroku přistoupit. Pokud jde o časovou souslednost, orgány krajů (i obcí?) budou mít tedy možnost buď tyto programy vydat v termínu, který jim ukládá zákon (s rizikem, že po vydání nařízení vlády, kterým se vyhláší program národní, je budou muset přepracovat) nebo vyčkat vydání národního programu s tím, že nedostojí své zákonné povinnosti.

Vedle programů snižování emisí znečišťujících látek se budou na základě nového zákona o ovzduší vytvářet též programy ke zlepšení kvality ovzduší (§ 7), když jak orgány krajů tak orgány obcí budou povinny takové programy zpracovávat v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší (§ 7 odst. 6). Oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší mají být na základě § 7 odst. 11 vymezeny nařízením vlády. Nejasným je ale vztah § 7 odst. 11 k § 7 odst. 4, v němž je stanoveno, že vymezení oblastí podle odst. 1, tedy oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší (a také oblastí podle odst. 3) a jejich případné změny má provádět jedenkrát za rok Ministerstvo životního prostředí (!). Mají-li být ale oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší definovány nařízením vlády (viz § 7 odst. 11 a § 55 odst. 1), není možné, aby je současně určovalo (a měnilo!) Ministerstvo životního prostředí. Je otázkou, jak se s tímto rozporem mezi jednotlivými ustanoveními zákona legislativní praxe vyrovná, nehledě k tomu, že podle § 7 odst. 11 má jít o právní předpis (nařízení vlády), zatímco ve druhém případě (§ 7 odst. 4) forma výslovně stanovena není, což je více než sporné z hlediska čl. 2 odst. 3 Ústavy (s ohledem na čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR je vyloučeno vydání právního předpisu) a je otázkou, jaká by vůbec byla právní závaznost takového nepojmenovaného aktu. Vymezení oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší má ale pro obce (i kraje) zásadní význam, neboť právě od něj se odvozuje jejich zákonná povinnost programy ke zlepšení stavu kvality ovzduší vypracovávat. Toto vymezení by proto mělo být na celostátní úrovni provedeno jednoznačně,

což bude ale s ohledem na zákonnou úpravu těžko možné. Obdobně je tomu v případě vymezení oblastí s dobrou kvalitou ovzduší (§ 7 odst. 3 a 4 a § 7 odst. 11).

Vyhlašování smogové situace

Další okruh kompetencí obcí je obsažen v § 8 (vyhlašování smogové situace a otázky s tím spojené). Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší se bude vyhláškou Ministerstva životního prostředí (srov. § 8 odst. 4 a 12 a § 55 odst. 3) vydávat smogový varovný a regulační systém (regulační řád). Na základě tohoto ustanovení budou povinny vydávat ve formě nařízení regulační řád pro své území i orgány obcí a krajů (§ 8 odst. 5). Regulační řád má obsahovat pravidla vyhlašování a odvolávání regulačních opatření v případě vyhlášení smogové situace. Vznik a ukončení smogové situace má podle § 8 odst. 3 vyhlašovat Ministerstvo životního prostředí nebo jím zřízená právnická osoba. Současně s vyhlášením smogové situace má Ministerstvo životního prostředí vyhlásit i regulační opatření k omezování emisí ze stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, které se na znečišťování ovzduší rozhodujícím způsobem podílejí (seznam takových stacionárních zdrojů znečištění má stanovit opět Ministerstvo životního prostředí vyhláškou – § 8 odst. 12). Toto ustanovení je pro obce důležité z toho důvodu, že součástí regulačních řádů krajů a obcí mají být vedle pravidel pro vyhlašování a odvolávání regulačních opatření též pravidla pro omezení nebo zastavení provozu stacionárních a mobil-

ních zdrojů znečišťování v jejich územní působnosti s výjimkou stacionárních zdrojů regulovaných podle § 8 odst. 3, tzn. těch, které se na znečišťování ovzduší rozhodujícím způsobem podílejí (srov. § 8 odst. 5).

Ustanovení § 8 odst. 1 a 3 o vyhlašování smogové situace není zcela v souladu s § 43 písm. p) zákona, podle něhož má vznik a ukončení smogové situace, jakož i regulační opatření pro zdroje znečišťování podle § 8 odst. 3, vyhlašovat Ministerstvo životního prostředí nikoliv samo, ale prostřednictvím pověřené právnické osoby (zákon vůbec neuvádí, jakou formou k tomuto pověření dojde, když pro § 8 je v § 53 odst. 1 vyloučeno použití správního řádu!), zatímco v § 8 odst. 1 a 3 se mluví o právnické osobě Ministerstvem životního prostředí zřízené, což je (může být) něco jiného než právnická osoba pověřená. Není tedy zcela jasné, kdo bude nakonec smogovou situaci vyhlašovat, zda přímo Ministerstvo životního prostředí nebo právnická osoba jím zřízená nebo pověřená (a pokud pověřená, jak pověřená a jak se subjekty práva o tomto „pověření“ dozvědí), a to přesto, že vyhlašování smogové situace může mít za následek poměrně citelný zásah do práv a svobod jednotlivců (na jejím základě mohou být nařízena regulační opatření) a kompetence by tu měly být stanoveny jednoznačně.

I pro regulační řády předpokládá zákon nutnost jejich vzájemného souladu. Podle § 8 odst. 6 nesmí být krajský regulační řád v rozporu s ústředním regulačním řádem a místní regulační řád nesmí být v rozporu s krajským a ústředním

regulačním řádem. Vedle toho mají být vyhláškou Ministerstva životního prostředí stanoveny ještě zásady pro vypracovávání a provozování krajských a místních regulačních řádů (viz § 8 odst. 12 i.f.).

Podle § 8 odst. 7 může po vyhlášení vzniku smogové situace orgán ochrany ovzduší provozovatelům stacionárních zdrojů znečišťování nařídít omezení nebo zastavení provozu zdroje a provozovatelům mobilních zdrojů znečišťování nařídít omezení provozu těchto zdrojů nebo zákaz tyto zdroje používat. Který orgán ochrany ovzduší je oprávněn tato omezení nařídít, by mělo být stanoveno v kompetenčních ustanoveních (hlava VII zákona), věc ale není tak jednoduchá. Vyhlašovat regulační opatření k omezení emisí ze stacionárních zdrojů znečišťování, které nepodléhají regulaci podle § 8 odst. 3 a plnit úkoly podle § 8 odst. 7 zákona je sice podle § 48 odst. 1 písm. n) v kompetenci krajského úřadu, obdobná pravomoc je ale podle § 50 odst. 1 písm. i) svěřena též orgánu obce v přenesené působnosti (tedy obecnímu úřadu), kterému rovněž přísluší vyhlašovat regulační opatření k omezení emisí ze stacionárních zdrojů nepodléhajících regulaci podle § 8 odst. 3 (a také regulační opatření k omezení provozu mobilních zdrojů znečišťování).

Způsob vyhlašování regulačních opatření je upraven v § 8 odst. 10. Ministerstvo životního prostředí a orgány krajů vyhlašují regulační opatření, jejich změny a zrušení v televizním a rozhlasovém vysílání, orgány obcí je vyhlašují v místních informačních prostředcích. Tato opatření nabývají účinnosti od okamžiku

jejich vyhlášení, na které se nevztahuje zákon o správním řízení (viz § 53 odst. 1). Jakkoliv je zřejmé, že z povahy věci nelze o vyhlašování regulačních opatření vést řádné správní řízení, ani prosté vyloučení správního řádu bez dalšího není ideálním řešením. Vládní návrh správního řádu připravený Ministerstvem vnitra, který je v současné době (září 2002) v připomínkovém řízení, obsahuje institut tzv. opatření obecné povahy, která dávají pro takové případy adresátům veřejné správy určitá procesní práva a nedělají z nich bezprávné občany (a z veřejné správy pouhou veřejnou moc ale veřejnou službu). Proces vyhlašování opatření obecné povahy podle tohoto návrhu se v základních rysech podobá schvalování územně-plánovací dokumentace podle stavebního zákona, pamatuje ale i na případy, kdy je nutné jakési „expresní“ vyřízení, což je i tento případ. Bez potřebného procesu jsou regulační opatření na samotné hraně ústavnosti, neboť státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Adresátům těchto opatření by měl zákon dát jistá (alespoň minimální) procesní práva, jako např. právo vyjádřit se k návrhu, nahlížet do spisu, možnost opravného prostředku, podávat návrhy apod.

Sporná je vynutitelnost vyhlášených regulačních opatření, protože v zákoně není výslovně stanoveno, zda (a pokud ano, na základě čeho) může obecní úřad za nedodržení regulačních opatření jím vyhlášených ukládat provozovatelům malých stacionárních zdrojů znečišťování pokuty. V § 40, na základě jehož

některých ustanovení může obecní úřad pokuty za správní delikty podle tohoto zákona ukládat (§ 40 odst. 4, 5, 8 a 10), není obsažena skutková podstata správního deliktu spočívajícího v porušení povinnosti provozovatele malého stacionárního zdroje znečišťování dodržovat regulační opatření vyhlášená obecním úřadem. Obcím tedy zřejmě nezbude než aplikovat v takových případech § 45 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kde je definována obecná skutková podstata přestupku na úseku životního prostředí, kterého se podle tohoto ustanovení dopustí fyzická osoba (přestupkový zákon se vztahuje pouze na fyzické osoby), která porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až 44 zákona o přestupcích, zhorší životní prostředí (za takový přestupek lze uložit pokutu do 10 000 Kč). V případě právnických osob a fyzických osob-podnikatelů by snad bylo možné postihovat porušení této povinnosti podle § 58 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, na jehož základě může obec uložit pokutu do 200 000 Kč podnikající fyzické osobě (pouze v souvislosti s výkonem její podnikatelské činnosti) nebo právnické osobě, pokud poruší povinnost stanovenou právním předpisem obce, neboť regulační řád obce se vydává formou nařízení obce (viz § 8 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší). Ukládání sankcí za nedodržení regulačních opatření by ale měl zákon upravit explicitně a jednoznačně, a to jak v zájmu právní jistoty fyzických a právnických osob tak i v zájmu jednotného postupu orgánů veřejné správy.

Kontrola přípustné míry obtěžování zápachem

Zcela novou kompetencí obce se stala i kontrola přípustné míry obtěžování zápachem prováděná u provozovatelů malých stacionárních zdrojů znečištění. Podle § 10 odst. 1 je zakázáno vnášení pachových látek ze stacionárních zdrojů do ovzduší nad míru způsobující obtěžování obyvatelstva. Pachovými látkami jsou podle § 2 odst. 1 písm. l) látky nebo jejich směsi, které způsobují obtěžující pachový vjem, charakterizované pachovým číslem, pachovou jednotkou nebo čichovým prahem. Co je míra způsobující obtěžování obyvatelstva a jak se zjišťuje, stanoví vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb. Jak budou malé obce výkon této kompetence na základě této vyhlášky zajišťovat si lze skutečně představit jen velmi těžce.

Otazníky se ale nevznášejí jen nad prováděním této kontroly, ale i nad ukládáním sankcí. Podle § 50 odst. 2 písm. b) mají obce pravomoc nejen kontrolovat přípustnou míru obtěžování zápachem u provozovatelů malých stacionárních zdrojů, ale též ukládat za porušení této povinnosti pokuty. Problémem je ale to, že samotné porušení povinnosti podle § 10 odst. 1 skutkovou podstatu žádného správního deliktu podle § 40 obsahujícího výčet sankcí podle tohoto zákona nenaplnuje. Správním deliktem, za který může orgán obce uložit pokutu od 1 000 do 10 000 Kč, je pouze nesplnění opatření ke zjednáání nápravy, které orgán ochrany ovzduší uloží provozovateli malého stacionárního zdroje znečišťování neplnícímu (jakékoliv) povinnosti

stanovené zákonem o ovzduší nebo dalšími právními předpisy upravujícími povinnosti při ochraně ovzduší [§ 40 odst. 8 písm. a)], a nesplnění pravomocného rozhodnutí o omezení nebo zastavení provozu stacionárního zdroje [§ 40 odst. 8 písm. b)]. Ona nápravná opatření může ale orgán obce (obecní úřad) ukládat provozovatelům malých stacionárních zdrojů podle § 50 odst. 2 písm. a) pouze za nedodržení povinností podle § 12, nikoliv za nedodržení povinností podle § 10 (v tomto ustanovení uvedená povinnost se vztahuje na všechny stacionární zdroje znečišťování bez rozdílu, tedy i na malé zdroje). Obecná pravomoc ukládat nápravná opatření a rozhodovat o omezení nebo zastavení provozu stacionárního zdroje podle § 38 je v § 46 odst. 1 písm. f) přiznána pouze České inspekci životního prostředí, nikoliv obci.

Teoretickou možností by snad ještě bylo využití ustanovení § 40 odst. 4 ve spojení s § 3. Podle § 40 odst. 4 uloží orgán obce provozovateli malého stacionárního zdroje, který poruší alespoň jednu z povinností stanovených v § 3 nebo v § 12 odst. 1, pokutu ve výši od 500 do 150 000 Kč. Podle § 3 odst. 1 je každý povinen omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek stanovených podle tohoto zákona a prováděcích právních předpisů. Je ale otázkou, zda by se pod porušení této povinnosti dalo podřadit i porušení povinnosti obsažené v § 10 odst. 1. Takto extenzivní výklad delikt ní odpovědnosti je už velmi sporný a opět tedy nezbude než sáhnout ke skutkové podstatě přestupku

podle § 45 zákona o přestupcích. V daném případě bude ale možné postihnout za porušení příslušné povinnosti jen fyzické osoby (obec v tomto případě nařízení nevydává). V konkrétním případě bude ale pro obecní úřad tak jako jen velmi těžko dokazovat překročení míry způsobující obtěžování obyvatelstva podle vyhlášky č. 356/2002 Sb.

Ne úplně jasným je též vztah § 10 odst. 1 a 2 k § 12 odst. 1 písm. e). Podle § 12 odst. 1 písm. e) je jednou z povinností provozovatelů malých stacionárních zdrojů znečištění i povinnost neobtěžovat kouřem a zápachem osoby ve svém okolí a obydlené oblasti. Nedodržení této povinnosti je podle § 12 odst. 4 přestupkem postihovaným podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Ustanovení § 12 odst. 1 písm. e) ale neobsahuje obdobnou zmínku o přípustné míře obtěžování zápachem a jejím překročení, jakou nalezneme v § 10. Je proto otázkou, v jakém vztahu je skutková podstata přestupku podle § 12 odst. 1 písm. e), kdy bude záležet jen na subjektivním zhodnocení konkrétní situace (obtěžování osob v okolí a obydlené oblasti kouřem a zápachem – skutková podstata přestupku bude naplněna jen tehdy, dojde-li k bližší neurčenému „obtěžování“) k porušení povinnosti podle § 10 odst. 1, který předpokládá exaktní měření podle prováděcí vyhlášky, ovšem bez možnosti zhodnocení místních podmínek (rozhodující pro naplnění skutkové podstaty přestupku bude v tomto případě tedy jen překročení „přípustné míry“).

Ať tak či tak, orgánům veřejné správy se zde dává kompetence, která byla

dosud výlučnou doménou soudů v rámci řešení sporů z tzv. sousedských práv. Podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku se vlastník věci musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv, přičemž mimo jiné zejména nesmí (nad míru přiměřenou poměrům) obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi. Podle občanského zákoníku to byl dosud výlučně vlastník dotčené nemovitosti (tzn. ten, kdo byl podle svého mínění „nad míru přiměřenou poměrům obtěžován“), který musel před soudem nést důkazní břemeno a dokazovat, že jeho sousedská práva jsou jednáním jeho souseda porušena. Nový zákon o ovzduší ale toto důkazní břemeno přesouvá na orgány veřejné správy (obecní úřady), jejichž rozhodnutí vydaná ve správním řízení musejí podle § 4 odst. 3 správního řádu vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci (viz též § 46 správního řádu). Nyní tedy bude jakémukoliv nespokojenému sousedovi stačit podat na obecní úřad jen oznámení o podezření ze spáchání přestupku a povinností úřadu bude „spolehlivě zjistit skutečný stav věci“. Lze se jen odmyslet, jakým způsobem se aplikace tohoto ustanovení zhostí praxe a co to pro obecní úřady může znamenat z hlediska četnosti sousedských sporů.

Kontrola dodržování povinností provozovatelů malých stacionárních zdrojů provozovatelů

Další kompetencí obce, která se týká provozovatelů malých stacionárních zdrojů, je pravomoc kontrolovat dodržování povinností provozovatelů těchto zdrojů stanovených jim v § 12 zákona, ukládat jim za nedodržení těchto povinností pokuty a rozhodovat o zastavení nebo omezení provozu těchto zdrojů (§ 50 odst. 2 písm. a). Na základě § 50 odst. 1 písm. d) nařizuje orgán obce odstranění závad u malých spalovacích zdrojů podle § 12 odst. 1 písm. f), ukládá opatření k nápravě těchto závad podle § 38 odst. 1 a ukládá pokuty za nesplnění uložené povinnosti (tedy za neprovedení opatření k nápravě). K provozovatelům malých zdrojů se vztahuje i § 50 odst. 2 písm. b), na jehož základě kontroluje orgán obce dodržování přípustné tmavosti kouře, pachového čísla a přípustné míry obtěžování zápachem u provozovatelů malých stacionárních zdrojů a za nedodržení příslušných povinností ukládá pokuty, a také § 50 odst. 2 písm. c) opravňující orgán obce kontrolovat u malých spalovacích zdrojů podle § 12 odst. 1 písm. f) účinnost spalování, měření množství a rozsahu vypouštěných látek. Podle § 12 odst. 1 písm. f) je provozovatel malého zdroje znečišťování povinen nejméně jedenkrát za 2 roky zajišťovat měření účinnosti spalování, měření množství vypouštěných látek a kontrolu stavu spalinových cest u spalovacích zdrojů provozovaných při podnikatelské činnosti prostřednictvím oprávněné osoby a odstraňovat zjištěné závady (provozovatelé zdrojů spalujících tuhá

paliva mají tuto povinnost u zdrojů od jmenovitého tepelného výkonu 15 kW a provozovatelé zdrojů spalujících plyná nebo kapalná paliva u zdrojů od jmenovitého tepelného výkonu 11 kW). „Oprávněnou osobou“, která je oprávněna měření účinnosti spalování, měření množství vypouštěných látek a kontrolu stavu spalinových cest provádět, je držitel živnostenského oprávnění v oboru kominictví.

Na základě § 50 odst. 2 písm. c) může obecní úřad pověřit prováděním této kontroly „odborně způsobilé právnické nebo fyzické osoby podle zvláštního právního předpisu“. V poznámce pod čarou se stejně jako v § 12 odst. 1 písm. f) odkazuje na živnostenský zákon a lze proto soudit, že i tady má zákon na mysli osoby, které jsou držiteli živnostenského oprávnění v oboru kominictví. Jasně už ale není to, jakým způsobem bude obecní úřad tyto osoby prováděním této kontroly pověřovat ani jaké důsledky bude mít takové „pověření“ v praxi. Jde o to, že podle § 12 odst. 1 písm. b) jsou provozovatelé malých zdrojů znečišťování povinni umožnit osobám pověřeným obcí (a také České inspekci životního prostředí) přístup ke stacionárnímu zdroji za účelem ověření kategorizace zdroje, zjištění množství vypouštěných látek a kontroly jeho technického stavu a předkládat jim k tomu potřebné podklady [tato povinnost se, stejně jako povinnost podle § 12 odst. 1 písm. f), nevztahuje na provozovatele malých stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro individuální rekreaci s výjimkou případů, kdy jsou provozovány výhradně

pro podnikatelskou činnost]. Zákon neříká, jakou formou má obec odborně způsobilé osoby prováděním této kontrolní činnosti pověřovat. Nahlédneme-li do § 52 upravujícího oprávnění kontrolních orgánů, zjistíme, že se v něm mluví jen o „pověřených zaměstnancích orgánu ochrany ovzduší“ (§ 52 odst. 1), kteří jsou při kontrolní činnosti povinni prokazovat se služebním průkazem (§ 52 odst. 4 písm. a). Zákon ale neřeší, čím a jak se má prokazovat osoba pověřená k výkonu kontrolní činnosti obcí na základě § 50 odst. 2 písm. b), kdy (alespoň v drtivé většině případů) nepůjde s ohledem na požadovanou existenci příslušného živnostenského oprávnění u této osoby o zaměstnanecký vztah k obci. S tím souvisí i případné řízení o uložení pokuty provozovateli malého stacionárního zdroje znečištění za delikt podle § 12 odst. 1 písm. b), neboť tito provozovatelé se ze zákona nedozvědí, jak se mají kontrolující osoby vyslané obcí prokazovat a v praxi tak díky absenci jednoznačné zákonné úpravy vzniknou nejspíše zbytečné spory. Vzhledem k tomu, že jde o delegaci výkonu veřejné správy, bude muset pověřování probíhat ve správním řízení. Z hlediska obcí je významné, že za škodu způsobenou při výkonu oprávnění podle § 52 odst. 1 písm. a) spočívajícím v oprávnění v nezbytně nutném rozsahu vstupovat, popřípadě vjíždět na cizí pozemky nebo vstupovat do cizích staveb užívaných pro podnikatelskou činnost nebo provozování jiné hospodářské činnosti a vykonávat tam povinnosti stanovené tímto zákonem, odpovídá stát, který se této odpovědnosti nemůže zprostit.

Podle § 40 odst. 8 písm. a) může orgán obce uložit provozovateli malého stacionárního zdroje, který nesplnil opatření ke zjednaní nápravy podle § 38 odst. 1, pokutu od 1 000 do 10 000 Kč. Podle § 40 odst. 4 je ale možné ukládat provozovatelům malých stacionárních zdrojů pokuty za pouhé porušení některé z povinností podle § 12 odst. 1, a to od 500 do 150 000 Kč. Pokud by tedy orgán obce na základě § 38 odst. 1 uložil opatření k nápravě, mohl by za jeho nesplnění uložit již jen pokutu od 100 do 10 000 Kč (a ještě by vedl jedno správní řízení navíc). Něco takového lze ale v praxi asi jen velmi těžko předpokládat.

Pravidla pro ukládání pokut a vztah ke správnímu řádu

Obecná pravidla pro ukládání pokut jsou stanovena v § 40 odst. 11 až 15 a § 41. Podle § 41 odst. 1 lze řízení o uložení pokuty zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy orgán ochrany ovzduší zjistil porušení povinnosti, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti nebo zákazu došlo. Dojde-li v době do 1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty k opětovnému porušení povinnosti, za které již byla uložena pokuta, a provozovatel nezjednal nápravu uloženou orgánem ochrany ovzduší, uloží mu tento orgán pokutu až do výše dvojnásobku horní hranice sazby (§ 41 odst. 2). K tomu, aby bylo možné uložit pokutu až do dvojnásobku sazby, je tedy třeba, aby šlo o opětovné porušení (těže) povinnosti v době 1 roku ode dne právní moci rozhodnutí o uložení pokuty a dále to,

že provozovatel nezjednal nápravu uloženou orgánem ochrany ovzduší. Je otázkou, co přesně zákon míní „nezjednaním nápravy uložené orgánem ochrany ovzduší“, s největší pravděpodobností ale půjde o nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím vydaným podle § 38 odst. 1. Taková úprava svědčí ale jen o zcela zbytečném narůstání represe ve správním právu trestním, kdy místo toho, aby se ve věci vedlo exekuční řízení na splnění povinnosti nepeněžitě povahy (uložené ve smyslu § 38 odst. 1 rozhodnutím) podle § 79 správního řádu, vytváří se zbytečně další skutková podstata správního deliktu. Zákon nedává odpověď ani na otázku, jak se má posuzovat a prokazovat opakované porušení povinnosti v době 1 roku ode dne právní moci rozhodnutí o uložení pokuty, neexistuje-li podle stávající právní úpravy žádný centrální registr uložených sankcí za přestupky a jiné správní delikty (obdoba Rejstříku trestů) a lze se tedy při ukládání sankcí různým subjektům obávat porušení zásady rovnosti.

V § 53 zákona je definován vztah řízení prováděných orgány ochrany ovzduší podle tohoto zákona ke správnímu řádu, když se předpokládá, že [až na taxativně stanovené výjimky, kterými jsou schválení návrhu plánu provozovatele zdroje znečištění na snížení emisí krajským úřadem – § 5 odst. 7, schválení plánu zavedení zásad správné zemědělské praxe – § 5 odst. 10, vydávání krajských a místních programů snižování emisí – § 6 odst. 6, vydávání krajských a místních programů zlepšení kvality ovzduší, vyhlásování smogové situace a regulačních opatření – § 8,

vydávání stanovisek k územně plánovací dokumentaci v průběhu jejího pořizování – § 17 odst. 1 písm. a)] se bude správní řád vztahovat na všechna řízení podle tohoto zákona. Stávající správní řád nepřímo novelizuje ustanovení § 53 odst. 2 zákona, které předpokládá, že za určitých podmínek může orgán ochrany ovzduší změnit nebo dokonce zrušit jím vydané povolení nebo rozhodnutí (stávající správní řád nezná to, co návrh nového správního řádu vypracovaný Ministerstvem vnitra označuje jako tzv. vydání nového správního aktu ve věci). Podle § 53 odst. 2 bude moci orgán ochrany ovzduší změnit nebo zrušit jím vydané rozhodnutí na návrh nebo z vlastního podnětu v celkem 4 případech, a to vyžaduje-li to veřejný zájem na ochraně zdraví lidí před působením nepříznivých účinků znečišťujících látek na lidské zdraví, nebo dojde-li ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení nebo rozhodnutí, nebo dojde-li při výkonu povolení nebo rozhodnutí k závažnému nebo opakovanému porušení povinností stanovených tímto zákonem, nebo nevyužívá-li oprávněný vydaného povolení nebo rozhodnutí bez zvláštního důvodu po dobu delší 2 let. Možnost změny nebo zrušení rozhodnutí nebo povolení ale není limitována žádnou lhůtou jako je tomu např. podle § 68 odst. 1 správního řádu v případě přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Správní uvážení orgánu ochrany ovzduší je tak sice omezeno taxativně stanovenými

důvody, zásadě právní jistoty a práv nabytých v dobré víře by zřejmě více odpovídalo i stanovení nepřekročitelné objektivní lhůty pro možnou změnu nebo zrušení rozhodnutí.

Do správního řádu zasahuje i § 53 odst. 5, podle kterého veškerá opatření k nápravě, zákazy provozu nebo činnosti a další rozhodnutí uložená podle § 38 nebo § 39 provozovatelům stacionárních zdrojů nebo právníkem nebo fyzickým osobám přecházejí na jejich právní nástupce, neboť stávající správní řád přechod práv a povinností z vydaného správního rozhodnutí neupravuje vůbec. Zákon vůbec neupravuje, jak se bude postupovat v případě rozdělení právní osoby a zda budou tato opatření též předmětem dědictví.

Jak patrně, obsahuje nový zákon o ovzduší poměrně dost ustanovení, která při jejich interpretaci vyvolávají větší či menší pochybnosti a nejasnosti, přičemž něco je výsledkem dotváření návrhu zákona během legislativního procesu v Parlamentu (např. světelné znečištění), mnohá bílá místa ale obsahoval již samotný vládní návrh. O to složitější bude aplikace zákona v praxi obecních úřadů.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

pracuje v legislativním oddělení
Kanceláře Svazu měst a obcí ČR

♦♦

Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv. pražské novele zákona o odpadech

JUDr. et Ing. Filip Dienstbier

I. Úvodem

Právní úprava zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem má sice nedlouhou, přesto však již bohatou historii¹. K ní od května t. r. patří další změna, respektive rozšíření spektra způsobů tohoto zpoplatnění. Novela zákona o odpadech – zákon č. 275/2002 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“ a „novele“) – zavádí totiž při zachování možnosti stanovení místního poplatku „za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů“² dvě další metody zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem. Od 1. ledna 2003 tak budou mít obce v České republice na výběr ze tří alternativních modelů,

jakým způsobem zpoplatnit na svém území nakládání s komunálním odpadem.

To také bylo (alespoň tvrzeným) úmyslem předkladatele návrhu zákona, kterým bylo Zastupitelstvo hl. m. Prahy jako zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, aby měla každá obec možnost vybrat takový model, který bude nejlépe vyhovovat (alespoň podle přesvědčení jejich představitelů) podmínkám a zvyklostem v dané obci. Předkladatelé se přitom netajili kritikou systému místního poplatku a snahou jej nezávést, případně již zavedený systém co nejdříve opustit³. K nejčastěji uváděným argumentům proti tomuto systému přitom patřila zejména jeho údajná administrativní náročnost, absence motivačních efektů paušálního poplatku a osvědčenost dosud užívaných modelů.

V následujícím příspěvku se zabývám pouze novými aspekty, které do problematiky zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem přinesla citovaná novela. Srovnáním jednotlivých modelů zpoplatnění a zejména otázkou individualizace výše plateb a z toho plynoucí míry spravedlivosti a motivačnosti všech

1 Viz např.: Dienstbier, F.: Proměny plateb za svoz a likvidaci domovního odpadu. In: Acta Universitatis Palackianae Olomouensis, Facultas Iuridica, Supplementum 2-2002, s. 37n.

2 § 1 písm. h) a § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, po novelizaci provedené zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů – podrobně viz Dienstbier, F.: Komunální odpad v novém zákoně o odpadech. In: České právo životního prostředí, č. 2/2002, s. 52n.

3 Důvodová zpráva k návrhu novely. Viz též opakovaná vystoupení pražského primátora a jeho náměstka při projednávání novely v obou komorách Parlamentu České republiky.

tří modelů jsem se dostatečně zabýval jinde⁴.

II. K obsahu novely

Obě dvě novelou zavedené konstrukce zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem vycházejí více méně z dříve platných a aplikovaných metod zpoplatnění. Jestliže metoda smluvní úhrady za nakládání s komunálním odpadem byla (byť s jistými a jak ukáží podstatnými odlišnostmi) zakotvena v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, v jeho původním znění, pak poplatek za komunální odpad v zásadě odpovídá (opět s podstatnými odchylkami) systému zvláštního poplatku zavedeného zákonem č. 37/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 125/1997 Sb. Novela nabývá účinnosti 1. ledna 2003.

A. Smluvní úhrada

Stručné ustanovení nově do § 17 vloženého odstavce 5 stanoví možnost, aby obce vybíraly „úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů“ od jednotlivých fyzických osob, a to na základě smlouvy. Smlouva má přitom předepsanou obligatorně písemnou formu a musí obsahovat výši sjednané úhrady.

Tato konstrukce má ovšem celou řadu velice problematických bodů, např.:

1. **Obsahem** zákonem vyžadované smlouvy může být **jedině závazek fyzické osoby platit úhradu**. Obec se totiž nemá k čemu zavázat, neboť

samotným zákonem vymezené „protiplnění“, tedy „shromažďování, sběr, přeprava, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů“ je její zákonnou povinností, jakožto (byť fiktivního) původce komunálního odpadu. Rovněž fyzická osoba je v jakékoliv dispozici s hmotným předmětem takové smlouvy pevně vázána zákonem o odpadech, konkrétně povinností odpad (nemůže-li jej sama využít – § 11 odst. 1, § 17 odst. 4 *in fine*) odložit na místě stanoveném obcí (§ 17 odst. 4). Jakýkoliv závazek fyzické osoby nakládat s komunálním odpadem určitým způsobem by tak byl buď nadbytečný (v případě souladu se zákonem o odpadech) nebo nezákonný a tudíž neplatný⁵ (v případě opačném). Podle zásady posuzování právních úkonů podle jejich obsahu se tak jedná o typickou smlouvu darovací.

2. **Zákon** sice stanoví možnost obce vybírat na základě uzavřených smluv úhradu, **nestanoví** však tomuto oprávnění odpovídající **povinnost jednotlivých fyzických osob** takovou úhradu platit, respektive, **uzavřít** s obcí příslušnou **smlouvu, a tudíž ani platit úhradu**. Jakkoliv by takovou povinnost bylo možno z ustanovení § 17 odst. 5 dovodit, nelze se s takovým postupem a výkladem spokojit, a to s ohledem na ústavně zakotvený požadavek ukládání povinnosti toliko zákonem⁶ a na (v právním státě

4 Dienstbier, F.: dílo cit. v pozn. 2.

5 § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

6 čl. 2 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění

obvyklý) požadavek výslovného, jednoznačného a určitého stanovení takové zákonné povinnosti. Z toho vyplývá, že zákonem požadovanou smlouvu lze uzavřít pouze a výhradně na principu svobodné vůle obou stran, což lze ovšem (vzhledem k výše uvedené jednostrannosti plnění) od fyzických osob těžko předpokládat.

3. Jestliže není dána zákonná povinnost smlouvu uzavřít a plnění z ní má navíc poskytnout pouze jedna ze smluvních stran – fyzická osoba, nastává celá řada komplikovaných situací při **uzavírání smlouvy osobami nezletilými** či za ně **jejich zákonnými zástupci**, stejně jako **při zastoupení smluvním**. Je otázkou, v jakém věku je možno uzavření takové smlouvy považovat za úkon „*přiměřený rozumové a volní vyspělosti*“ určitého nezletilce⁷. Je-li kategorickou povinností zákonného zástupce nezletilce či jiné osoby nezpůsobilé k právním úkonům „*důsledně chránit zájmy dítěte*“ a „*spravovat jeho jmění s péčí řádného hospodáře*“⁸, těžko může tento zástupce uzavřít pro svého svěřence evidentně nevýhodnou smlouvu. Obdobně v případě zastupování smluvního. Je navíc sporné, zda jde o záležitost spojenou s užíváním bytu, aby bylo k uzavření smlouvy

pozdějších předpisů, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (republikované pod č. 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů).

7 § 9 občanského zákoníku.

8 § 31 odst. 2 a § 37a odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.

za své členy zmocněno bytové družstvo, společenství vlastníků bytů nebo správce domu. Zcela jednoznačně výslovné zmocnění *ad hoc* k uzavření takové smlouvy za své nájemníky by pak musel mít majitel nemovitosti, ať již by byl fyzickou či právnickou osobou. V opačném případě by se jednalo o smlouvu k tíži třetí strany.

4. Z ustanovení nového odstavce 5 dokonce není vůbec zřejmé, **s jakými fyzickými osobami** by měly obce tyto **smlouvy uzavírat**, zda s osobami na území obce hlášenými k trvalému pobytu nebo zde skutečně (trvale či snad i jen krátkodobě) žijícími.
5. Povinná písemná forma smlouvy nejenom že představuje **administrativní zátěž** dalece **převyšující** (do značné míry právě pro ni tolik kritizovaný) **model místního poplatku**, navíc však prakticky znemožňuje realizovat tzv. žetonové či známkové systémy a systémy volně prodáváných svozových pytlů, alespoň v jejich klasické, administrativně velice nenáročné a pružné podobě.
6. Problematické je rovněž **stanovení výše** zavedené **úhrady**. Jedná-li se o dar, pak jeho výši lze stanovit pouze dohodou smluvních stran. Má-li se jednat o cenu, což nepochybně byl úmysl navrhovatelů, je nutno upozornit na skutečnost, že jde o cenu regulovanou, konkrétně cenu věcně usměrňovanou ve smyslu zákona o cenách⁹ a podle výměru Minister-

9 § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

stva financí¹⁰. Pochybnosti ovšem vyvolává již fakt, že v době vydání tohoto výměru smluvní úhrada za nakládání s komunálním odpadem vůbec nebyla možná.

7. Již v průběhu schvalování novely bylo poukazováno též na nezbytnost doplnění ustanovení o tom, že „*úhrada je příjmem obce*“, a to z důvodu existence taxativního výčtu možných příjmů obcí, které jediné je možno zahrnout do rozpočtu obce¹¹. Vycházeje z výše uvedeného chápání smlouvy o úhradě jako smlouvy darovací, ztrácí tato námitka na opodstatněnosti. Rovněž v případě, kdy bude úhradu vybírat přímo svozová společnost (komunální nebo privátní) bude možno, respektive nebude nutno, příjem z této úhrady do rozpočtových příjmů obce zahrnout.

Z výše uvedených (a dalších) důvodů je nutno konstatovat naprostou neaplikovatelnost systému smluvní úhrady podle nového znění § 17 odst. 5 zákona, leda snad se zcela hypotetickou výjimkou shody příslušných orgánů určité obce a jejich vpravdě uvědomělých obyvatel.

Nízká legislativní úroveň zpracování bodu 1. novely byla, kromě značného spěchu, ve kterém byl návrh zpracováván, ovlivněna pravděpodobně též

10 Výměr Ministerstva financí č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, ve znění pozdějších předpisů, Část II. položka 12.

11 § 7 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

skutečností, že zavedení smluvní platby nebylo skutečným vlastním zájmem navrhovatele. O tom ostatně nejlépe svědčí pohrůžka představitelů hl. m. Prahy vznesená v Poslanecké sněmovně, totiž že bude stažen celý návrh novely, pokud by z ní měla být vypuštěna alternativa zvláštního poplatku a zůstat právě pouze model smluvní úhrady (viz dále). Právě ledabylé legislativně technické zpracování bodu 1. je nejlepším důkazem, že se jednalo pouze o účelové rozšíření novely o model smluvní úhrady za účelem získání podpory dalších obcí a měst a vyvolání zdání, jak velký počet obcí (potažmo obyvatel) tuto novelu žádá.

B. Poplatek za komunální odpad

Druhou alternativou zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem, zavedenou novelou zákona o odpadech, je systém zvláštního poplatku, téměř totožného s poplatkem podle dřívějšího odpadového zákona ve znění novely č. 37/2000 Sb. V tomto druhém bodě je novela zpracována poněkud kvalitněji než výše popisovaný systém smluvní úhrady, ani zde se však předkladatelé a zákonodárci nevyvarovali chyb, které zásadním způsobem komplikují, ne-li přímo znemožňují aplikaci tohoto poplatku v praxi.

Zákon v nově vloženém § 17a dává obci možnost stanovit svou obecně závaznou vyhláškou „*poplatek za komunální odpad*“, jehož poplatníkem je „*každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad*“. Plátcem poplatku je přitom vlastník nemovitosti, kde tento odpad vzniká (zpravidla vlastník nájemního bytového domu, bytové

družstvo, dokonce sama obec v případě obecních bytů). V případě bytů ve vlastnictví podle zvláštního zákona¹² je plátcem společenství vlastníků, vzniklé podle tohoto zákona. Maximální výše poplatku je v každé obci dána „*předpokládanými oprávněnými náklady obce vyplývajícími z režimu nakládání s komunálním odpadem a rozvrženými na jednotlivé poplatníky*“. Toto rozvržení se provede (podle rozhodnutí obce) buď podle počtu a objemu nádob přidělených k jednotlivým nemovitostem (tedy jako alespoň částečně objemová platba), nebo podle počtu osob (tedy *per capita*). „*Správu poplatku vykonává obec.*“

K nejzávažnějším nedostatkům zákonné úpravy bezpochyby patří zejména:

Především je prakticky znemožněn řádný výkon správy poplatku, neboť novelizované ustanovení neobsahuje (na rozdíl od zákona o místních poplatcích či minulého zákona o odpadech) odkaz na zákon o správě daní a poplatků¹³, kterým by se jako speciálním procesním předpisem měla správa poplatku řídit. S ohledem na ustanovení § 82 odst. 1 zákona o odpadech¹⁴ by proto správa poplatku měla být prováděna podle správního řádu¹⁵, který je

však pro specifické poplatkové řízení naprosto nevyhovující. Toto ustanovení přitom vylučuje užití zákona o správě daní a poplatků na základě analogie iuris.

Správní řád zejména vůbec nezná takové pojmy jako poplatník nebo plátec poplatku, ale ani (a to je závažnější) zvláštní procesní nástroj – platební výměr. I kdyby pro něj byla – postupem *per analogiam legis* – použita ustanovení o správním rozhodnutí, kterým ostatně ve své podstatě je, znamenalo by to přinejmenším dvě komplikace. Za prvé, odvolání proti tomuto rozhodnutí by mělo odkladný účinek (na rozdíl od úpravy v zákoně o správě daní a poplatků), což by podstatně komplikovalo či přinejmenším prodlužovalo vymahatelnost poplatku, a za druhé je sporné, který orgán bude po zrušení okresních úřadů příslušný rozhodnout o takovém odvolání. Krajskému úřadu totiž přísluší (přesněji bude příslušet) rozhodovat pouze o „*odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu ...*“¹⁶. Vydávání těchto zvláštních rozhodnutí však (tak jako celá problematika komunálních odpadů a jejich zpoplatnění) náleží do samostatné působnosti obce a obecním úřadem bude prováděno pouze v případě, že mu to bude uloženo zastupitelstvem obce či radou obce¹⁷.

Problematická je rovněž definice poplatníků. V řadě obcí si nepochybně pamatují na problém, který již v období

12 Zákon č. 72/1994 Sb., (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů.

13 Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

14 „*Nestanoví-li tento zákon jinak, vztahuje se na řízení podle tohoto zákona správní řád*“¹³). Pozn. pod čarou č. 13: *zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů*

15 Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

16 § 78 odst. 2 písm. g) zákona o odpadech ve znění zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

17 § 109 odst. 3 písm. a) č. 1. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

účinnosti novely č. 37/2000 Sb. představovaly fyzické osoby, které podle vlastního tvrzení buď žádný odpad neprodukovaly, nebo jej beze zbytku samy využily. Otázkou také je, jaké všechny osoby má zákonodárce na mysli, zda jen osoby trvale či dlouhodobě v obci pobývající (byť nikoliv jen ty v režimu trvalého pobytu), nebo i osoby pobývající zde na návštěvě, *ad absurdum* snad i výletníky? Navíc, také vymahatelnost poplatku bude nesporně přímo úměrná právě délce a pravidelnosti pobytu.

Majitelé domů a družstva si ztěžují na ukládání povinností¹⁸ zatěžujících je nad přijatelnou míru; vzhledem k nedostatku v úpravě procesní povahy (viz výše) však především není právně upraven celý soubor vztahů fyzická osoba (poplatník) – majitel domu (plátec) – obec (správce poplatku). Zatímco zákon o správě daní a poplatků tyto vztahy jasně definuje, správní řád, jak uvedeno výše, „*mlčí*“. Celou situaci dokonce ještě komplikuje ustanovení § 17a odst. 4, podle něhož „*Neuhradí-li poplatník plátců poplatek ... oznámí plátcovi tuto skutečnost obci, která poplatek vyměří platebním výměrem*“, což by nasvědčovalo postupu, kdy majitel domu vybere poplatek od těch fyzických osob v domě, které jsou ochotny jej zaplatit, ostatní pak pouze nahlásí a obec od těchto „*neplatičů*“ vymáhá sama. Tato konstrukce je ovšem právě opačná, než je sama

definice plátce podle zákona o správě daní a poplatků: „*osoba, která pod vlastní majetkovou odpovědností odvádí správcovi daně daň* (rozuměj též poplatek – pozn. autora) *vybranou od poplatníků*“¹⁹ (jinými slovy: zaplatí vše a pak případně sám vymáhá dlužné částky).

Samostatným problémem je v zákoně výslovně uváděný pronájem nádob na komunální odpad, objevující se ostatně v praxi (byť v různých obměnách a s rozdílnou intenzitou) prakticky u všech modelů zpoplatnění. Není v možnostech příspěvku se zde tímto, byť jen zdánlivě okrajovým problémem zabývat, omezují se proto na konstatování, že rozhodně nelze ukládat fyzickým osobám povinnost opatřovat si (ať již koupí nebo např. právě formou pronájmu od obce či svozové firmy) nádoby na komunální odpad, neboť by se jednalo o zřejmě rozšiřování jejich povinností nad rámec ustanovení zákona o odpadech. Pořízení těchto nádob je tedy nepochybně úkolem obce, v rámci zavedení systému nakládání s komunálním odpadem, přičemž náklady na toto pořízení pochopitelně mohou zahrnout do výpočtu té které platby.

Někteří kritici novely dovozují z formulace ustanovení § 17a odst. 5, že do nákladů obce, které jsou výchozím bodem výpočtu poplatku jednotlivých osob, lze zahrnout pouze náklady na směsný komunální odpad, nikoliv však již odpad separovaný. Argumentují přitom, že pouze nádoby na směsný odpad jsou určovány adresně k jednotlivým

18 Společné stanovisko Svazu českých a moravských bytových družstev a Občanského sdružení majitelů domů, bytů a jiných nemovitostí v ČR k návrhu novely zákona o odpadech, předložené při projednávání v Senátu Parlamentu ČR.

19 § 6 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků.

nemovitostem. Takový závěr ovšem po mém soudu učinit nelze, „*nádoby připadající na jednotlivé nemovitosti*“ jsou pouze jedním z „klíčů“ pro rozvržení nákladů obce (samozřejmě všech) mezi jednotlivé poplatníky.

C. Souběh různých metod zpoplatnění

Zákon o odpadech ve znění novely vylučuje možnost souběžného uplatňování různých metod zpoplatnění v jedné obci v jednom roce, např. pro různé skupiny obyvatel nebo podle principu „nechceš uzavřít smlouvu, tak zaplatíš místní poplatek“.

V praxi však bude zcela pravidelně docházet k tomu, že v důsledku aplikace rozdílné metody zpoplatnění v různých obcích budou některé fyzické osoby zpoplatněny dvakrát i vícekrát (typicky osoba s trvalým pobytem v obci se zavedeným místním poplatkem, fakticky žijící v obci se systémem úhradovým či zvláštního poplatku, vlastníci rekreační objekt v jiné obci s místním poplatkem, dočasně přebývající v další obci s např. úhradovým systémem, ...), zatímco jiné se platbě zcela legálně vyhnou (např. osoba s trvalým pobytem v obci s úhradovým systémem, fakticky žijící v obci se zavedeným místním poplatkem). Z ničeho přitom nelze usuzovat na to, že by se objem odpadu vyprodukovaného každou z těchto osob jakkoliv, natož podstatně, lišil. Jestliže se tedy obhájci a odpůrci jednotlivých alternativních metod zpoplatnění navzájem obviňují z větší či menší nespravedlnosti té které metody, pak lze s naprostou jistotou tvrdit, že zcela nejméně odpovídají zá-

kladním kritériím rovnosti a spravedlnosti právě některé tyto kombinace a především právní úprava, která je připouští. Sluší se upozornit, že některé z naznačených kolizí mohou obce řešit např. vhodně nastaveným systémem úlev a osvobození od plateb, je však zcela na nich zda tak učiní a v jaké míře.

III. K průběhu projednávání a schválení novely v Parlamentu ČR

Návrh výše popsané novely byl Poslanecké sněmovně předložen v říjnu roku 2001, tedy ještě před nabytím účinnosti zákona, který měla změnit. Návrhy byly dokonce dva, jeden předložený skupinou poslanců, druhý zastupitelstvem hlavního města Prahy jako zastupitelstvem vyššího územního samosprávného celku ve smyslu čl. 41 odst. 2 Ústavy. Ve skutečnosti se však jednalo o jeden a tentýž návrh hl. města Prahy, předložený též poslanci pro případ, že by pražské zastupitelstvo nestihlo předložit svůj návrh včas. Záměrem navrhovatelů totiž bylo, aby nový zákon o odpadech nabyl účinnosti již ve znění této novely, což by znamenalo, že by obce aplikující do konce roku 2001 některý z novelou doplňovaných způsobů zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem nemusely měnit svůj zavedený systém. Proto byl také k návrhu zákona připojen návrh na jeho projednání ve zkráceném řízení ve smyslu § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny²⁰, tedy na vyslovení souhlasu s návrhem zákona

20 Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

již v prvním čtení. Vláda České republiky vyslovila s návrhem novely nesouhlas²¹, odůvodněný jen velmi stručně, zejména nevhodností existence více rozdílných způsobů zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem.

Návrh zákona byl v plénu Poslanecké sněmovny projednán až na její prosincové schůzi (43. ve 3. volebním období). To, spolu s vetem dvou poslaneckých klubů na vyslovení souhlasu již v prvním čtení²², definitivně zmařilo nádeje na účinnost novely k 1. lednu 2002. Návrh zákona dokonce jen nejtěsnějším rozdílem jediného hlasu „přežil“ hlasování o zamítnutí.

Celé další projednávání zákona na půdě Poslanecké sněmovny bylo výrazně poznamenáno nervozitou a vypjatými emocemi v důsledku projednávání „balíku“ zákonů souvisejících s vrcholící druhou etapou reformy veřejné správy a nepochybně též s blížícím se datem voleb do Poslanecké sněmovny²³. Návrh byl několikrát vrácen do předchozích fází projednávání, druhé čtení se konalo dokonce třikrát(!), v mezidobí jednalo i pražské zastupitelstvo o stažení návrhu,

21 Usnesení vlády ČR č. 1139 ze dne 7. listopadu 2001.

22 § 90 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

23 Není tak docela bez zajímavosti, že to byla právě tato novela zákona o odpadech, při jejímž projednávání (první třetí čtení dne 27. března) došlo k dosud bezprecedentnímu projevu pudu sebezáchovy členů Poslanecké sněmovny, kteří svým hlasováním rozhodli o okamžitém odvolání tehdejšího předsedy Sněmovny Václava Klause z řízení této schůze, a to z důvodu jeho opakování urážek diskutujících poslanců.

pokud by (což se stalo) byl schválen pozměňovací návrh na vypuštění alternativy zvláštního poplatku.

Ke zcela zásadní události došlo v samotném závěru projednávání návrhu novely v Poslanecké sněmovně. V opakovaném druhém čtení nebyly předloženy žádné pozměňovací návrhy, a to ani týkající se nabytí účinnosti zákona (původní návrh zněl 1. ledna 2002, což by znamenalo nepřipustnou retroaktivitu a rozpor se zákonem o Sbírce zákonů²⁴). Stalo se tak patrně v důsledku očekávání odpůrců návrhu zákona, že tento stejně nebude schválen, dílem jistě i z únavy a apatie poslanců. Když tato skutečnost vyšla ve třetím čtení najevo, objevilo se několik návrhů na řešení vzniklé situace, z nichž jediný zcela legální, tedy vrácení návrhu zákona do druhého čtení sice byl předložen, avšak nehlasovalo se o něm!!! Namísto toho, zcela v duchu sněmovního principu „Zákon, to jsme my!“, byla změna data účinnosti prohlášena za opravu legislativně technické chyby(!), a to i přes skutečnost, že byla navržena dvě různá nová data (což je samo o sobě neklamným důkazem, že se nejedná o „objektivní“ opravu formální chyby), i přes námitku jednoho z poslanců. Pozoruhodné nepochybně je, že toto vše se odehrálo za předsednictví místopředsedy Sněmovny, magistra práv (!) Ivana Langera.

24 § 3 odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů: „*Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení.*“

S podivem je též prakticky bezproblémové přijetí návrhu zákona Senátem a prezidentem republiky, při tom, jaké výhrady měly oba tyto orgány k zavedení zvláštního poplatku za komunální odpad v roce 2000.

IV. Apendix namísto epilogu

Místo závěru cítím povinnost vyjádřit se ke stále se vracejícím tvrzením o legalitě postupu obcí, které i po 29. únoru roku 2000 (nabytí účinnosti novely č. 37/2000 Sb.) vybíraly tzv. smluvní platby za svoz odpadu (v některých obcích se tak děje dosud). Jestliže jsem se ve svých dřívějších příspěvcích²⁵ omezil na konstatování nezákonnosti takového postupu, aniž bych ho podrobněji právně odůvodňoval, bylo tomu tak jenom proto, že jsem tuto nezákonnost považoval za (alespoň v okruhu odborné právnické veřejnosti) naprosto zjevnou a jakýkoliv právní rozbor za nadbytečný. Některé argumenty jsem vyjádřil pouze v denním tisku²⁶.

25 např.: Komunální odpad v novém zákoně o odpadech. In: České právo životního prostředí, č. 2/2002, s. 52n., Proměny plateb za svoz a likvidaci domovního odpadu. In: Acta Universitatis Palackianae Olomouensis, Facultas Iuridica, Supplementum 2-2002, s. 37n.

26 Např.: regionální příloha deníku Dnes Střední Morava ve dnech 12. 2. a 20. 2. 2002 a Olomoucký Den: 12. a 13. 2. 2002.

27 Např. neautorizovaný a nedatovaný dokument, nadepsaný „Rozbor novely zákona o odpadech, která vyšla pod č. 37/2000 Sb. a nabyla účinnosti dne 29. 2. 2000 (pro potřebu okresních úřadů a obcí) (zpracovaný Ministerstvem životního prostředí)“ prezentovaný např. Okresním úřadem v Olomouci.

Argumenty obhájců legality smluvních plateb jsou překvapivě značně rozdílné, někdy dokonce zcela protichůdné. Zatímco někteří se dovolávají přechodného ustanovení zákona č. 37/2000 Sb.²⁷, jiní, nejnověji J. Vedral²⁸ argumentují soukromoprávním charakterem uzavřených smluv. Ostatní ponechávám zcela bez komentáře.

Přechodné ustanovení zákona č. 37/2000 Sb., obsažené v čl. II, je typickým zavedením nepravé retroaktivity zákona, kdy se od data účinnosti nového předpisu řídí jeho ustanovení i právní vztahy vzniklé již dříve a pouze pro posuzování jejich vzniku a nároků vzešlých z nich před tímto datem se použije předpisů dosavadních. To na příkladu zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem znamená, že mohlo být od data účinnosti novely (29. 2. 2000) prováděno pouze formou zvláštního poplatku, v opačném případě musela obec hradit náklady za likvidaci „svého“ odpadu z vlastních prostředků. I nadále však mohla vymáhat případné nedoplatky smluvní cenové úhrady vzniklé dříve.

K tvrzení, že nový zákon neruší existující soukromoprávní smlouvy a obecně závazné vyhlášky obcí, uzavřené resp. vydané na základě dřívějších předpisů a v souladu s nimi:

- Zákon č. 37/2000 Sb. samozřejmě nezrušil smlouvy uzavřené mezi jejich stranami. Jestliže ale byla obec *ex lege* prohlášena za původce (byť fiktivního)

28 Vedral, J.: Několik poznámek k novému zákonu o odpadech z pohledu obcí. In: České právo životního prostředí, č. 2/2002, s. 40n.

komunálního odpadu²⁹, bylo její zákonou povinností nakládat s ním tak jak stanovil zákon a nemohlo se tedy (přínejmenším z právního hlediska – a to je zde jediné relevantní) jednat o poskytování služby. Fyzická osoba navíc neměla možnost takovou případnou službu využít, neboť byla vázána kogentním ustanovením ukládajícím jí povinnost „odkládat odpad na místech k tomu určených“³⁰. Z toho důvodu se jakékoliv odlišné smluvní ustanovení stalo dnem 29. února 2000 „odporujícím zákonu“ a jako takové absolutně neplatným³¹. Pripomínat, že jakékoliv plnění z neplatného právního úkonu je bezdůvodným obohacením, snad netřeba³².

- I v případě, že by smluvní ujednání nebylo v rozporu s novelizovanými ustanoveními zákona o odpadech, jednalo by se o závazek jednostranného plnění ze strany fyzické osoby platit obci za to, že tato si plní své zákonné povinnosti. Takový postup je nepochybně možný, jak jsem dovodil výše, jedná se v podstatě o darovací smlouvu. Otázkou však je, do jaké míry představitelé dotčených obcí informovali své občany (a smluvní partnery), že zatímco do 29. února 2000 byli povinni takovou smlouvu uzavřít, je to po tomto datu záležitost ryze dobrovolná. Jistě, *ignorantia iuris neminem excusat*, jak je ovšem takový postup slučitelný se základními principy veřejné správy? Protože přitom smlouvy často

29 § 2 odst. 12 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech.

30 § 9 odst. 4 zákona č. 125/1997 Sb., ve znění zákona č. 37/2000 Sb.

31 viz pozn. č. 5.

32 § 451 a násl. občanského zákoníku.

neuzavírala obec ale svozová firma (ať již komunální nebo soukromá) je i zde nasnadě úvaha o bezdůvodném obohacení obce³³.

- Zákon skutečně neruší a nemůže rušit ani obecně závazné vyhlášky obcí vydané v jejich samostatné působnosti. Tyto jsou i nadále platné, nároky z nich však v případě, že nemají oporu v platném a účinném zákoně, nejsou prakticky soudně vymahatelné. Zrušit takovou vyhlášku může pouze Ústavní soud na základě návrhu některého z oprávněných subjektů³⁴, neučiní-li tak dříve zastupitelstvo příslušné obce. To je však dokonce povinno, uvádět již vydané obecně závazné vyhlášky obcí do souladu se zákony novými nebo novelami zákonů stávajících, případně tyto vyhlášky rušit³⁵. Bylo a dosud je nepochybně nesprávným úředním postupem, pakliže příslušný okresní úřad věděl o takové situaci a nepostupoval přitom v souladu s ustanovením § 124 odst. 1 obecního zřízení³⁶.

Jestliže mělo být 1. ledna tohoto roku, kdy nabyl účinnosti nový zákon o odpadech, ukončeno období značného chaosu ve způsobech nakládání s komunálním odpadem v jednotlivých obcích v České republice, je vzhledem k až neuvěřitelné

33 § 454 občanského zákoníku: „*Bezdůvodně se obohatil i ten, za něž bylo plněno, co po právu měl plnit sám.*“

34 § 64, § 74 a § 78 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

35 Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo – obecná část. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001.

36 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

nízké legislativně technické i věcné úrovni jeho novely č. 275/2002 Sb. a při „tvorivosti“, s jakou některé obce v České republice dokáží aplikovat zákony velice pravděpodobně, že počínaje 1. lednem 2003 dojde k situaci ještě daleko komplikovanější a nepřehlednější. Alespoň nenajde-li někdo nadaný právem zákonodárné iniciativy dostatek politické statečnosti a odpovědnosti, aby dal Parlamentu České republiky příležitost napravit jeden z plodů své ledabylosti a lajdáctví.

Poznámka:

Oprávněnost některých výše uváděných obav a pochybností snad nejlépe potvrzuje obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy č. 20/2002 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví poplatek za komunální odpad, přijatá Zastupitelstvem hl. m. Prahy dne 3. října tohoto roku. Vyhláška např. v § 2 odst. 1 „konkretizuje“ ohlašovací a registrační povinnost plátců poplatku, a to s odkazem na zákon

o správě daní a poplatků (viz pozn. č. 13), přestože se (jak uvedeno výše) tento zákon na řízení podle zákona o odpadech nevztahuje (viz pozn. č. 14). Protože ani zákon o odpadech, ani správní řád (viz pozn. 15) takovou povinnost nestanoví, nejedná se ve skutečnosti o pouhou konkretizaci zákonné povinnosti, ale o ukládání povinnosti nepochybně nad rámec zákonného zmocnění obce a tedy v rozporu se zásadou legality výkonu veřejné moci, projevu jící se (mimo jiné) tím, že „...nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ (čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod – srovnej též § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů).



JUDr. et Ing. Filip Dienstbier

je asistentem na Katedře správního práva
Právnické fakulty Univerzity Palackého
v Olomouci



Několik poznámek k pozemkovým úpravám a ochraně životního prostředí

Doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

Pozemkové úpravy mají v našich zemích hlubokou tradici. Počátky tzv. agrárních operací spadají již do 19. století. Jejich smyslem byly úpravy pozemkové držby, odstraňování překážek bránících racionálnímu využívání zemědělské a lesní půdy. Po roce 1945 byl pojem agrárních operací nahrazen pojmem technicko-hospodářské úpravy pozemků, kterými se rozumělo scelování rozdrobených a rozptýlených pozemků, dělení a úprava správy společných pozemků, zaokrouhlování pozemků, odstraňování cizích pozemků (enkláv), vyrovnávání hranic, kultivace horských planin, a to se všemi souvisejícími technickými úpravami (zejména melioracemi a výstavbou komunikací). Dalo by se říci, že při plánování a realizaci opatření podle tehdejších právních předpisů byl respektován princip racionálního využívání půdního fondu. Právní předpisy sice výslovně nepracovaly s kategorií ochrany životního prostředí, ale většina zásahů do krajiny tento cíl (spolu s cílem racionálního hospodaření) naplňovala. Bohužel následující období hospodářsko-technických úprav pozemků v období kolektivizace zemědělství v tehdejší Československu, kdy byl – jak je obecně známo – kladem důraz na velkovýrobní formy hospodaření – bylo poznamenáno vytvářením velkých honů a tím i oslabením respektování krajino-tvorných charakteristik území. Tento trend se v několika následujících dese-

tiletech negativně projevil právě ve vztahu ke krajině, a to zejména ve směru k oslabení jejich ekologických funkcí. Je však třeba objektivně uvést, že i v této situaci, kdy platná právní úprava byla regulována vládním nařízením č. 55/1947 Sb., o opatřeních v oboru hospodářsko-technických úprav pozemků a prováděcí vyhláškou k němu č. 27/1958 Ú.l. se našli odborníci, kteří na tento nesprávný trend poukazovali a snažili se prosadit jeho změnu. Projevem této snahy bylo vypracování interních Pokynů pro přípravu a schvalování projektů pozemkových úprav z hlediska jejich vlivu na životní prostředí z roku 1975 a na ně navazující Metodiky projektů souhrnných pozemkových úprav. Byť se nejednalo o obecně závazné právní předpisy, je jejich existenci a využití v následujícím etapě při realizaci pozemkových úprav třeba hodnotit kladně.

V období po roce 1989 bylo nutné přehodnotit i cíle a funkce pozemkových úprav v nových společenských podmínkách. V rovině právní k tomu došlo přijetím zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“) a na základě jeho zmocnění přijetím zákona ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Zákon o půdě v § 19 vymezil pozemkové úpravy jako změny v uspořádání pozemků v určitém území,

provedené za účelem vytvoření půdně ucelených hospodářských jednotek podle potřeby jednotlivých vlastníků půdy a s jejich souhlasem a podle celospolečenských požadavků na tvorbu krajiny, životního prostředí a investiční výstavby. Z tohoto pojmového vymezení vycházel pak i zákon ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Jednoduše vyjádřeno, obsah pozemkových úprav v tomto pojetí měl směřovat jak k řešení majetkoprávních otázek pozemkovými úpravami dotčených vlastníků, tak k racionálním ekologicky orientovaným zásahům do území, řešeného pozemkovými úpravami. Dosud platná právní úprava (do konce roku 2002) přitom rozlišuje dvě formy pozemkových úprav, a to jednoduché pozemkové úpravy a komplexní pozemkové úpravy. Již na tomto místě je třeba zdůraznit, že ambice vypořádat se s územím i z hlediska ekologických požadavků jsou podle mého názoru schopny naplnit především komplexní pozemkové úpravy.

Výše uvedené právní speciální právní předpisy upravující pozemkové úpravy však v našem právním prostředí, jmenovitě při naplňování jejich ekologické funkce, nepůsobí izolovaně. Úzce s nimi v tomto směru souvisejí právní předpisy z oboru územního plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany lesa, ochrany vod atd. Z hlediska informačního a evidenčního pak právní předpisy z oboru katastru nemovitostí.

Rok 2002 lze považovat ve vztahu k pozemkovým úpravám za zlomový

v tom směru, že se jím končí první po-listopadová etapa pozemkových úprav v České republice, neboť s účinností od 1. 1. 2003 bude jejich režim řešen zákonem č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále „nový zákon o pozemkových úpravách“). Nový zákon reaguje na nedostatky a potíže, které byly se zákonem dosavadním. Ve vztahu k ochraně a tvorbě životního prostředí stejně jako on v pojmovém vymezení pozemkových úprav proklamuje, že se jimi mimo jiné zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a tvorbu půdního hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Nicméně při hlubším studiu jinak poměrně obsáhlého zákona nelze podle mne vyslovit s naplněním takto obecně formulovaného cíle úplnou spokojenost.

Vztah k životnímu prostředí v něm není dále uceleně, výslovně a jednoznačně upraven (vyjma ustanovení o tzv. společných zařízeních). Je proto třeba pouze z těchto dílčích pravidel chování dovozovat, že povinnosti pozemkových úřadů je v rámci rozhodování o pozemkových úpravách respektovat i ekologická kritéria kladená na řešené území. Na druhou stranu je vhodné uvést, že desetileté zkušenosti s rozhodováním o pozemkových úpravách a jejich realizaci naznačují, že se tak v praxi děje. Z pramenů, z nichž lze v tomto směru čerpat informace pro celé území České republiky je možné uvést např. Almanach pozemkových úprav vydaný Česko-

moravskou komorou pozemkových úprav k výročí deseti let zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.¹ Jak z tohoto materiálu vyplývá, v rámci většiny komplexních pozemkových úprav realizovaných v jednotlivých okresech byly řešeny nejen otázky provádění obnovy nebo navržení nových polních cest a vjezdů, zeleně v krajině, ale i problémy týkající se protierozních a vodohospodářských opatření, jež lze nesporně považovat za opatření ekologického charakteru. V tomto směru je třeba podtrhnout i vztah projektů pozemkových úprav k územně plánovací dokumentaci a územním systémům ekologické stability.

Stejně jako dosud je novým zákonem o pozemkových úpravách těžiště ekologických opatření koncentrováno do komplexních pozemkových úprav. Významným počínem je podle mého soudu skutečnost, že nový zákon o pozemkových úpravách výslovně v § 2 stanoví, že pozemkové úpravy se realizují ve veřejném zájmu. Tato skutečnost byla konec konců konstatována již v nálezu Ústavního soudu č. 152/1998 Sb., podle něhož „je nepochybně evidentní, že pozemkové úpravy jsou determinovány souborem veřejných zájmů, z nichž je dominujícím zájem na dalším rozvoji zemědělské výroby při respektování odůvodněných ekologických požadavků“. Počínaje 1. 1. 2003 nalezne tedy tato skutečnost výslovný projev v samotném zákoně o pozemkových úpravách.

¹ Burian, Z. a kol.: Almanach pozemkových úprav, ČMKPÚ 2001.

Co se týká samotného předmětu pozemkových úprav, je vhodné upozornit na ustanovení § 3 odst. 3 nového zákona o pozemkových úpravách, podle něhož pozemky pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, pozemky vodních toků a pozemky chráněné podle zvláštních předpisů (např. podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších změn a doplnění, zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů) lze v pozemkových úpravách řešit jen se souhlasem jejich vlastníka a příslušného správního úřadu. Významná je v tomto směru snaha zákonodárce o vyjádření vzájemného vztahu vlastníka a příslušného správního úřadu. Je zjevné, že právě ve směru k veřejnému zájmu je to příslušný správní úřad, který by měl při udělování svého souhlasu zohlednit mimo jiné i rovinu ochrannářsko-ekologickou resp. krajinotvornou, a to s ohledem na své konkrétní kompetence.

Ve vztahu k ochraně životního prostředí v rámci pozemkových úprav sehrávají dominantní roli tzv. společná zařízení. S nimi pracoval i zákon č. 284/1991 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění, nicméně nový zákon o pozemkových úpravách č. 139/2002 Sb. je charakterizuje podrobněji a výstižněji, což nelze hodnotit jinak než kladně. Jmenovitě ustanovení § 9 odst. 8 nového zákona o pozemkových úpravách počítá v rámci návrhu pozemkových se zpracováním tzv. společných zařízení, kterými rozumí zejména:

a) opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků jako polní nebo lesní cesty,

mostky, propustky, brody, železniční přejezdy apod.,

b) protierozní opatření pro ochranu půdního fondu jako protierozní meze, průlehy, zasakovací pásy, záchytné příkopy, terasy, větrolamy, zatravnění, zalesnění apod.,

c) vodohospodářská opatření sloužící k neškodnému odvedení povrchových vod a ochraně území před záplavami jako nádrže, rybníky, úpravy toků, odvodnění, ochranné hráze, suché poldry apod.

d) opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, zvýšení ekologické stability jako místní systémy ekologické stability, doplnění, popřípadě o odstranění zeleně a terénní úpravy apod.

Právě u společných zařízení se podle mého soudu výrazně projevuje princip veřejného zájmu na pozemkových úpravách, a to následovně. Především plán společných zařízení posoudí nejen sbor zástupců, případně vlastníci pozemkovou úpravou dotčených pozemků, není-li sbor zástupců zvolen, ale schvaluje jej ve smyslu § 9 odst. 9 i zastupitelstvo obce na veřejném zasedání. Dále je pozemkový úřad povinen podle § 9 odst. 10 předložit zpracovaný plán společných zařízení dotčeným orgánům státní správy, které se k němu do 30 dnů písemně vyjádří. Jejich souhlasné stanovisko přitom podle nového zákona o pozemkových úpravách výslovně nahrazuje opatření (rozhodnutí, souhlas, povolení, výjimky) podle zvláštních předpisů. Pokud by mělo realizaci společných zařízení dojít o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu či odnětí pozemků

plnění funkcí lesa, stanoví nový zákon o pozemkových úpravách, že odvozy za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a poplatky za odnětí pozemků plnění funkcí lesa se v řízení o pozemkových úpravách nepředepisují.

Významnou vazbou společných zařízení na územní plánování je možnost daná § 9 odst. 12, podle níž může pořizovatel regulačního plánu projednat plán společných zařízení jako regulační plán a pořizovatel územního plánu obce jako změnu stávajícího územního plánu obce v případě, že plán společných zařízení zasahuje do platného územního plánu obce.

Všechny výše uvedené skutečnosti podle mne zvýrazňují význam celospolečenský pozemkových úprav, v rámci nich pak plán společných zařízení a v rámci něho pak ta opatření, která jednoznačně směřují k naplnění jednoho ze základních cílů pozemkových úprav, kterým je mimo jiné – jak bylo zdůrazněno již v úvodu tohoto příspěvku – zajištění podmínek pro zlepšení životního prostředí, ochrana a zúrodnění půdního fondu, vodního hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny.

Rovněž z hlediska majetkoprávního je možné konstatovat, že realizace těchto opatření je celospolečenskou prioritou, neboť zákon stanoví posloupnost, v jaké se mají pro realizaci společných zařízení použít pozemky z hlediska jejich vlastnického režimu. Jedná se ustanovení § 9 odst. 14 nového zákona o pozemkových úpravách, podle něhož, je-li nutno pro společná zařízení vyčlenit nezbytnou výměru půdního fondu, použijí

se nejprve pozemky ve vlastnictví státu, potom pozemky ve vlastnictví obce a pokud nelze pro společná zařízení použít tyto pozemky, pak se teprve na vyčlenění potřebné výměry půdního fondu podílejí ostatní vlastníci pozemků poměrnou částí podle celkové výměry jejich směřovaných pozemků.

Co se týká vlastnictví společných zařízení, realizovaných podle schváleného návrhu pozemkových úprav, je podle § 12 odst. 4 nového zákona o pozemkových úpravách jejich vlastníkem obec, v jejímž obvodu se nacházejí, nevyplyvá-li něco jiného z rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav. Pokud se má stát vlastníkem společného zařízení jiná osoba než obec, může získat k takovému zařízení vlastnictví bezúplatně pouze případě, že společné zařízení má sloužit veřejnému zájmu, kterým by byl podle mne nesporně zájem na vytvoření ekologické stability krajiny.

Závěrem je možno konstatovat, že nový zákon o pozemkových úpravách, který nabude účinnosti k 1. 1. 2003 se snaží lépe než dosavadní právní úprava vypořádat s vazbami pozemkových úprav na ochranu životního prostředí. Nicméně z mého pohledu by bylo vhodnější, pokud by v rámci tohoto zákona byl prostor týkající se ochrany životního prostředí vymezen uceleněji a přehledněji tak, aby by byl uživatelům zákona jasně zřejmý. Je totiž zjevné, že jsou to právě pozemkové úpravy, prostřednictvím nichž se otevírá obrovský prostor pro koncepční dosažení ekologické stability zemědělsky a lesnický využívaných území v rámci České republiky.

♣

Doc.JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.
pracuje na Katedře práva životního prostředí
a pozemkového práva Právnické fakulty
MU v Brně
a zároveň v rámci své advokátní praxe
vykonává poradenskou činnost

♣♣

Problematika ochranných pásem zvláště chráněných území

RNDr. ZDENĚK HOKR, CSc.

V ustanoveních zákona č. 114/1992 Sb. (dále jen „zákon“) a vyhlášky č. 395/1992 Sb., týkajících se ochranných pásem zvláště chráněných území, je řada nejasností a rozporů, které mají závažný právní i ekonomický dopad v jejich aplikaci i v ochranářské praxi.

Zvláště chráněná území (dále „ZCHÚ“) a jejich ochranná pásma můžeme posuzovat ze dvou základních pohledů – ochranářského a právního. Hlavní rozdíl z ochranářského pohledu je v jejich funkci. V ZCHÚ existuje chráněný fenomén (např. určitý biotop), kdežto v ochranném pásmu tento fenomén není (nebo není významný). Proto mají rozdílné ochranné podmínky a omezení. Z právního hlediska jsou nejdůležitější jejich vymezení a dopady na vlastníky chráněných pozemků. Přitom nelze přehlédnout ani nepříznivý ekonomický dopad dosud běžného postupu.

V dalším textu se bude mluvit jen o některých právních problémech. Nejprve bude přesně citováno příslušné ustanovení (**tučně**, s vynecháním části textu, která je pro další rozbor nepodstatná), poté proveden jeho rozbor, a nakonec návrh nové formulace (**tučně**) s případným zdůvodněním.

ORIGINÁLNÍ TEXT PŘEDPISU

§ 37 zákona č. 114/1992 Sb.

(1) Je-li třeba zabezpečit zvláště chráněné území před rušivými vlivy z okolí, může být pro ně vyhlášeno ochranné pásmo, ve kterém lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem. Pokud se ochranné pásmo národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace nebo přírodní památky nevyhlásí, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území.

(2) Ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků, změnám kultury pozemku a ke stanovení způsobu hospodaření v lesích v ochranném pásmu je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.

ROZBOR:

K tomuto ustanovení se pojí několik problémů:

1. Platí přesné použití tohoto ustanovení, jak vyplývá z pravidel formální logiky nebo jeho aplikace podle komentáře k zákonu, která možná odpovídá úmyslu zákonodárce, a která byla přejata do praxe, ale je v rozporu s pravidly logiky? Jinak řečeno,

1. jde o nesprávný výklad nebo nesprávnou formulaci v zákoně?
2. Musí mít každé ZCHÚ ochranné pásmo?
3. Co je přesně míněno pojmem „vyhlásit“? Není zde používán ve dvojím významu současně, jako označení úředního rozhodnutí i jako popis postupu při vymezení ochranného pásma?
4. Je poslední věta odst. 1 v rozporu s úvodní premisou (možnost rozhodnutí o potřebnosti nebo nepotřebnosti ochranného pásma) nebo je alternativou způsobu vymezení ZCHÚ (druhé možnosti významu pojmu „vyhlásit“)?
5. Jaké budou důsledky, bude-li nutno změnit dosavadní praxi?
6. Je nutné zřízení ochranného pásma projednat s vlastníky nebo jim to alespoň oznámit? Je nutný jejich souhlas?

Paragraf 37 zákona obsahuje ustanovení a podmínky jednak nesporné, jednak problematické.

Nesporné:

1. Je definována funkce ochranného pásma a tím obecně připuštěna možnost jeho existence.
2. Je určen jeho zřizovatel (vyhlašovatel).
3. Je předepsána forma pro jeho zřízení.
4. Jsou definovány ochranné podmínky a forma jejich uplatnění

Problematické:

1. První věta (souvětí) není příkazem, ale připouští volbu alternativ.
2. Jedna z alternativ volby může vést k věcně nesmyslnému výsledku.
3. Je rozpor mezi možnostmi volby podle první věty a kategoričnou dikcí poslední věty odst. 1.

Z výroku A:

Je-li třeba zabezpečit ..., může být pro ně vyhlášeno...

vyplývá i jeho negace, výrok (non A):

Není-li třeba zabezpečit, nemusí být pro ně vyhlášeno ochranné pásmo ...

Výrok A i (non A) však obsahuje slovo „může“, které připouští i opak „nemusí“, a obě tato slova znamenají stejné alternativy „vyhlásí se“ a „nevyhlásí se“:

Je-li třeba zabezpečit, vyhlásí se ochranné pásmo ... (výrok A1)

Je-li třeba zabezpečit, nevyhlásí se ... (výrok A2)

Není-li třeba zabezpečit, vyhlásí se ... (výrok A3)

Není-li třeba zabezpečit, nevyhlásí se ... (výrok A4)

Výroky A1 a A4 jsou ekvivalentní, vypovídají totéž; podobně výroky A2 a A3.

Vyhlášení nebo nevyhlášení ochranného pásma je tedy věcí volby vyhlašovatele ZCHÚ. Mělo by to tak být na základě úsudku (odborného posouzení), zda ochranné pásmo je nebo není zapotřebí. Výrok A2, ač formálně správný,

je evidentně věcně nepoužitelný. Na rozdíl od výroku (A1 resp. A4), vztahujícího se na všechna ZCHÚ však znění poslední věty odst. 1 v jejím obvyklém výkladu pro maloplošná chráněná území volbu vylučuje a kategoricky požaduje vyhlásit ochranné pásmo i tam, kde není potřebné, tedy použít výrok (A3).

Další část § 37 odst. 1 určuje alternativy postupu v případě, že je ochranné pásmo vyhlášováno:

Alternativa B1:

... může být pro ně vyhlášeno ochranné pásmo ... stejným způsobem...

to znamená výčtem parcel nebo jiným jednoznačným určením podle předpisu pro ZCHÚ,

nebo alternativa B2 (dále „50 m konstrukce“):

... Pokud se ochranné pásmo národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace nebo přírodní památky nevyhlásí, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území.

Uvádět tuto alternativu B2 v zákoně má smysl jen tehdy, je-li předepsáno vždy stanovit ochranné pásmo pro maloplošná chráněná území bez ohledu na jeho skutečnou potřebnost. Není-li povinné, je 50 m konstrukce pouze jeden z mnoha možných rovnocenných postupů jeho vymezování a není důvod jej preferovat a v textu zákona je jeho popis nadbytečný. Pro úplnost ještě poznamenávám, že nikde v zákoně č. 114/1992 Sb. nebyl definován v úvodu § 11 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 395/1992 Sb. použitý pojem

„zákoně ochranné pásmo“ ani v praxi běžně používaný pojem „ochranné pásmo ze zákona“. Považovat poslední větu odst. 1 za ustanovení zvláštní ve vztahu k obecné úvodní větě téhož odstavce se jeví nesprávné, neboť nejde o dvě samostatné normy, ale o jedinou. To vede i k častému názoru, že toto „ochranné pásmo ze zákona“ vzniká stejným právním mechanismem a má stejné důsledky jako např. ochranné pásmo vodního zdroje nebo energovodu. Při rozhodování o jakémkoli ochranném pásmu je třeba brát v potaz směr ohrožení (energiovod nebo objekt povrchové těžby je vždy ohrožující, prameniště vodního zdroje vždy ohrožené, zatímco ZCHÚ nic neohrožuje a samo je ohroženo jen někdy) a jeho velikost a míra pravděpodobnosti (ohrožení trvalé, příležitostné, zanedbatelné nebo nepravděpodobné), a také případný ekonomický dopad (poměr vynakládaných prostředků a ztrát, vyvolaných trvalou ochranou proti pravděpodobné výši škody, nebude-li ochrana zavedena nebo bude zavedena zbytečně).

Za povšimnutí stojí ještě další rozpor. Podle první věty se § 37 odst. 1 vztahuje na všechna ZCHÚ, tedy i na národní park (dále jen „NP“) a chráněnou krajinnou oblast (dále jen „CHKO“), třetí věta možnost použití 50 m konstrukce omezuje jen na maloplošná chráněná území, jiná konstrukce ochranného pásma (nebo stejná 50 m konstrukce, ale jinak popsaná nebo pojmenovaná) je tedy přípustná pro všechna ZCHÚ. Kromě toho § 37 je v samostatné hlavě šesté, i proto tedy platí též pro NP a CHKO. Jestliže ale ochranné pásmo

nebylo vyhlášeno pro žádnou CHKO, pravděpodobně se vycházelo z oné úvodní podmínky „Je-li třeba ... může být ...“ resp. její negace „není-li třeba ... nemusí být ...“, čili byla uznána a přijata možnost volby. Že se § 37 vztahuje i na velkoplošná chráněná území, lze analogicky usuzovat též z § 17, kde se sice mluví pouze o zónách, nikoli o ochranných pásmech národních parků, ale v § 18 jsou ochranná pásma výslovně uváděna, i když i zde je určitá dvojznačnost, protože určuje, že orgán ochrany přírody schvaluje plán péče včetně péče o ochranné pásmo, ale z toho neplyne, že toto musí existovat (podle § 37 totiž nemusí). V § 13 odst. 5 vyhlášky č. 395/1992 Sb. se uvádí, jak se označují v písm. a) hranice národních parků a hranice jejich ochranného pásma, v písm. b) jen hranice CHKO, v písm. c) hranice maloplošných chráněných území a jejich ochranných pásem.

Způsob resp. formu vyhlášení ZCHÚ a ochranného pásma stanoví vyhlášky č. 395/1992 Sb. v § 11 odst. 1 písm. a) a c), tj. parcelní čísla, detailní zakreslení hranice atd., aniž se rozlišuje způsob vymezení ochranného pásma. Je to nutné i pro povinný záznam ZCHÚ i ochranného pásma do katastru nemovitostí (§ 42 odst. 3 zákona, který lze provést pouze na podkladech, které mají náležitosti podle katastrálních předpisů (vyhláška ČÚZK č. 179/1998 Sb. a další). Je zapotřebí si uvědomit, že poslední část § 37 odst. 1 zákona je vlastně pouze konstrukčním návodem pro jeden z možných postupů, jímž se zjistí a vymezí příslušné parcely jako podklad pro jednání s vlastníky (§ 40),

katastrálním úřadem a dalšími orgány (§ 41) a osobami; který nebo jemu podobný sice, pokud je jednoznačný, může být použit ve zřizovacím dokumentu, ale který v žádném případě nenahrazuje výčet parcel ani nezabývá vyhlášovatelem povinnosti projednat s vlastníky jejich práva a povinnosti plynoucí z ochrany.

Problémem mohou být tzv. „ochranná pásma ze zákona“ u ZCHÚ vzniklých před platností zákona č. 114/1992 Sb., u nichž ochranné pásmo nebylo při vyhlášení ani později samostatnou vyhláškou stanoveno. Podle § 9 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, přitom nebylo ochranné pásmo povinné, ale zřizovalo se jen podle potřeby. Při obvyklém chápání § 37 se předpokládá, že ochranné pásmo vzniklo vydáním zákona č. 114/1992 Sb. automaticky, se zpětnou platností, zejména bez jednání s vlastníky. Jím pak jsou nebo mohou být ukládána omezení jejich vlastnických práv neoprávněně. Přitom je přehlížena skutečnost, že vyhláška č. 395/1992 Sb. pouze změnila kategorizaci ZCHÚ, ale zároveň potvrdila platnost vyhlášovacích dokumentů (výnosů, vyhlášek atd.), aniž je jakkoli jinak upravovala. Ani ze společných, přechodných a zrušovacích ustanovení k zákonu č. 114/1992 Sb. (§ 90 až 92) nelze obligatorní vznik ochranných pásem „ze zákona“ odvozovat.

V praxi je přehlížena úvodní podmínka § 37 „Je-li třeba ... může být ...“, což se promítlo i do komentáře k tomuto paragrafu v publikaci Pekárka a kol.

(vydání 1995 i 2000)¹, a ustanovení je uplatňováno tak, jako by ochranné pásmo maloplošných chráněných území bez ohledu na skutečnou potřebu muselo vzniknout vždy, a to buď vyhlášením, tj. parcelním vymezením podle alternativy A nebo ze zákona (ex lege, subsidiárně) v případě alternativy B2, jak se to promítlo i do § 11 odst.1 písm. c) vyhlášky č. 395/1992 Sb. Takový postup by však vyžadoval jinou formulaci § 37 (viz dále návrh 2 nebo 3).²

V této úvaze se nezabývám ekonomickými dopady, např. náklady na geodetickou dokumentaci (zaměření) hranic nepotřebných ochranných pásem a náklady na případný management podle plánů péče. Že se tento ekonomický dopad zatím projevuje jen minimálně, je důsledkem mnohaletého neplnění povinnosti zapisovat ZCHÚ včetně ochranných pásem do katastru nemovitostí (§ 42 odst. 3 zákona).

1 Pekárek, M. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. – Komentář. Nakladatelství IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995.

Pekárek, M. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Masarykova univerzita, Brno 2000.

2 Absurdnost obvykle užívaného výkladu § 37 odst. 1) vynikne při tomto modelovém porovnání s použitím stejného logického vzorce: *Je-li třeba jet do Berouna, může být zakoupena zlevněná jízdenka na vlak nebo zvolen jiný způsob dopravy. Pokud se zlevněné jízdné vlakem nebo jiný způsob dopravy nepoužije, je nutné zaplatit plné jízdné vlakem.* Analogicky s běžným výkladem, používaným pro ochranná pásma, by tedy bylo nutno zaplatit plné jízdné, i když by nebylo třeba nikam jet.

Slova „**ve kterém lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody**“ ve druhé větě odst. 1 lze chápat dvojím způsobem. Buď představují vymezení nahrazující nebo doplňující podmínky odst. 2. V praxi se lze setkat i s výkladem, že odst. 2 platí jen pro ochranná pásma „ze zákona“ a pro ostatní mají být činnosti a zásahy vymezovány a odst. 2 tedy není nutné použít. Z věcného hlediska se domnívám, že odst. 2 vypočítává všechna důležitá ohrožení a proto by měl platit pro všechna ochranná pásma obecně; podmínky podle díkce odst. 1 lze podle potřeby určit navíc. V tom smyslu by bylo vhodné obě tato ustanovení spojit do jednoho odstavce.

Stejné ustanovení, platné pro ZCHÚ, je v § 44 odst. 2 zákona: „**V bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánů ochrany přírody.**“ Je tedy na úvaze, zda citovaná slova ve druhé větě odst. 1 nejsou nadbytečná vzhledem k tomu, že ochranná pásma se podle § 37 vyhláší stejným způsobem jako ZCHÚ.

NÁVRH NOVÉ FORMULACE

Návrh 1

Původní text je většinou uživateli chápán odlišně než odpovídá jeho logické stavbě a potom je vyžadována tomu odpovídající aplikace. Proto by bylo vhodné doplnit jej několika vysvětlujícími slovy a rozdělit jej do tří samostatných odstavců, např.:

(1) Ochranné pásmo se vyhláší jen je-li třeba zabezpečit zvlášť chráněné území před rušivými vlivy z okolí.

(2) Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem. Ochranné pásmo lze vyhlásit buď výčtem parcel a jejich částí nebo jednoznačným konstrukčním návodem na jeho vymezení (např. území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území). Úplný soupis parcel a zákres hranice v katastrální mapě je vždy součástí dokumentace potřebné pro vyhlášení podle § 40 a pro oznámení katastrálnímu úřadu podle § 42 odst. 3.

(3) Ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků, změnám kultury pozemku a ke stanovení způsobu hospodaření v lesích v ochranném pásmu je vždy nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Lze vymezit ještě další činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.

(4) U zvláště chráněných území vzniklých před účinností zákona č. 114/1992 Sb., u nichž ochranné pásmo nebylo ani při vyhlášení ani samostatným předpisem stanoveno, má se za to, že neexistuje. Lze je však nově vyhlásit postupem podle odst. 1 a 3.

Návrh 2

Pokud by měl být přijat názor, že u všech ZCHÚ musí být ochranné pásmo, měl by být § 37 (nebo závazný výklad k němu) v zájmu jednoznačnosti upraven např. takto:

(1) Každé zvlášť chráněné území musí být chráněno před rušivými vlivy z okolí ochranným pásmem. Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem. Pokud se ochranné pásmo nevyhlásí výčtem parcel nebo jejich částí, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území. Úplný soupis parcel a zákres hranice v katastrální mapě je součástí dokumentace potřebné pro vyhlášení podle § 40 a pro oznámení katastrálnímu úřadu podle § 42 odst. 3.

(2) Ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků, změnám kultury pozemku a ke stanovení způsobu hospodaření v lesích v ochranném pásmu je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Lze vymezit ještě další činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.

Návrh 3

Konečně je možná třetí varianta, totiž že ochranné pásmo je povinné jen u maloplošných chráněných území. Pak by bylo vhodné upravit text § 37 např. takto:

(1) Je-li třeba zabezpečit některý národní park nebo chráněnou krajinou oblast před rušivými vlivy z okolí, může pro ně být vyhlášeno ochranné pásmo.

(2) Každá národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památka a přírodní památka musí být chráněna před rušivými vlivy z okolí ochranným pásmem.

(3) Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem.

(4) Ochranné pásmo se vyhlásí výčtem parcel nebo jejich částí nebo jednoznačným konstrukčním návodem na jeho vymezení. Pokud se tak u maloplošných chráněných území nevynechá, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území. Úplný soupis parcel a zákres hranice v katastrální mapě je součástí dokumentace potřebné pro vyhlášení podle § 40 a pro oznámení katastrálnímu úřadu podle § 42 odst. 3

(5) Ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků, změnám kultury pozemku a ke stanovení způsobu hospodaření v lesích v ochranném pásmu je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Lze vymezit ještě další činnosti a zásahy, které

jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.

ORIGINÁLNÍ TEXT PŘEDPISU

§ 11 vyhlášky č.395/1992 Sb.

(1) V písemném oznámení záměru na vyhlášení národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a památných stromů vyrozumí orgán příslušný k jejich vyhlášení vlastníky i nájemce pozemků o

a) velikosti části přírody navržené k zamýšlené ochraně s uvedením parcelních čísel dotyčných pozemků a označením katastrálního území, dále doplněním o mapové podklady s detailním zákresem vedení hranice zvláště chráněného území a odůvodněním ochrany,

c) zákonném ochranném pásmu a jeho režimu, případně o návrhu na vyhlášení ochranného pásma včetně jeho rozsahu a detailním způsobu vedení jeho hranic,

(2) Veřejná vyhláška určená k oznámení záměru vyhlásit národní parky nebo chráněné krajinné oblasti obsahuje náležitosti uvedené v odstavci 1, kromě parcelních čísel, a dále obsahuje orientační vymezení zón odstupňované ochrany.

ROZBOR:

Formulace odstavce 1 písm. c) je nejednoznačná, což se zřetelně projevuje, přesuneme-li nebo doplníme, aniž se tím

změní smysl vět, předložku „o“ z úvodního odstavce do bodů a) a c):

... vyrozumí orgán ...

a) o velikosti části přírody navržené k zamýšlené ochraně s uvedením parcelních čísel dotyčných pozemků a označením katastrálního území, dále doplněním o mapové podklady s detailním zákresem vedení hranice zvláště chráněného území a odůvodněním ochrany,

c) o zákonném ochranném pásmu a jeho režimu, případně o návrhu na vyhlášení ochranného pásma včetně jeho rozsahu a o detailním způsobu vedení jeho hranic,

Rozpor v textu odstavce 1 tohoto paragrafu vyhlášky je proti druhé větě § 37 odst. 1 zákona, kde stojí: „Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem.“, tedy stejným postupem se všemi náležitostmi podle bodu a) jako pro ZCHÚ. Text bodu c) s původním umístěním předložky „o“ vyvolává v praxi uplatňovaný dojem, že nutnost popsat detailní způsob vedení hranic se vztahuje jen na „vyhlašované“ ochranné pásmo, kdežto pro ochranné pásmo „ze zákona“ to není požadováno. Kdyby tomu tak opravdu bylo, musel by tento bod v souladu s pravidly české gramatiky znít:

„zákonném ochranném pásmu a jeho režimu, případně o návrhu na vyhlášení ochranného pásma včetně jeho rozsahu a detailního způsobu vedení jeho hranic“.

Pro úplnost připomínám, že nedefinovaný pojem „zákonné ochranné

pásmo“ byl zmíněn výše v rozboru § 37 zákona.

NÁVRH NOVÉ FORMULACE

(1) V písemném oznámení záměru na vyhlášení národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem a památných stromů vyrozumí orgán příslušný k jejich vyhlášení vlastníky pozemků o

a) velikosti části přírody navržené k zamýšlené ochraně, případně o návrhu na vyhlášení ochranného pásma, s uvedením parcelních čísel dotyčných pozemků a označením katastrálního území, dále doplněním o mapové podklady s detailním zákresem vedení hranice zvláště chráněného území a ochranného pásma a odůvodněním ochrany,

(2) (zůstává původní text)

ORIGINÁLNÍ TEXT PŘEDPISU

§ 46 zákona č.114/1992 Sb.

Památné stromy a jejich ochranné pásmo

(3) Je-li třeba památné stromy zabezpečit před škodlivými vlivy z okolí, vymezí pro ně orgán ochrany přírody, který je vyhlásil, ochranné pásmo, ve kterém lze stanovené činnosti a zásahy provádět jen s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody. Pokud tak neučiní, má každý strom zákládni ochranné pásmo ve tvaru kruhu o poloměru desetinásobku průměru

kmene měřeného ve výši 130 cm nad zemí. V tomto pásmu není dovolena žádná pro památný strom škodlivá činnost, například výstavby, terénní úpravy, odvodňování, chemizace.

ROZBOR:

Přesto, že se postup podle tohoto ustanovení běžně používá a v praxi nepřináší problémy, obsahuje několik víceméně formulačních rozporů, které by bylo vhodné odstranit v novele zákona. Podle poslední věty § 3 písm. c) zákona „Rostlinou jsou všechny její podzemní i nadzemní části.“ je každý památný strom nepochybně rostlinou, a jeho součástí jsou proto i kořeny a kůra, ale prostor, v němž se vyskytují, je zde označen jako ochranné pásmo (ať již bylo stanoveno na základě botanických znalostí nebo kruhem podle popsané konvence). Domnívám se, že celek památného stromu a ochranného pásma podle odst. 3 by mohl být označován „*území památného stromu*“ a byl by analogií ZCHÚ. Termín „*ochranné pásmo*“ by pak označoval prostor vně tohoto celku, tedy vně „rostliny památný strom“ obdobně jako u ZCHÚ. Dosa- vadní pojetí totiž uvažuje pouze území, odkud může být strom ohrožován a nerozlišuje, zda se tam některá jeho část vyskytuje či nikoli a proto nerozlišuje ani míru omezení pro vlastníky pozemků atd. Bude-li určen chráněný prostor kruhem, mělo by být uvedeno, zda jde o kruh v rovině mapy či (skloněného) terénu. Dále vzhledem k případným raž- ným podzemním dílům (tunely, kanali- zace, kolektory) by chráněný prostor měl být omezen hloubkou kořenového patra.

NÁVRH NOVÉ FORMULACE

(3) Území památného stromu vymezi orgán ochrany přírody, který památný strom vyhlásil. Pokud tak neučiní, má každý strom základní území ve tvaru kruhu v rovině terénu o poloměru desetinásobku průměru kmene měřeného ve výši 130 cm nad zemí, sahající do hloubky kořenového patra. V území památného stromu není dovolena žádná pro památný strom škodlivá činnost, například výstavba, terénní úpravy, odvodňování, chemiza- ce. Stanovené činnosti a zásahy lze provádět jen s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody. Je-li třeba památné stromy zabezpečit před dalšími škodlivými vlivy z okolí, lze vně tohoto území vymežit ochranné pásmo a v něm též stanovit činnosti a zásahy vázané na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.

ORIGINÁLNÍ TEXT PŘEDPISU

§ 15 vyhlášky č.395/1992 Sb.

Způsob označení zvláště chráně- ných území a památných stromů (...)

(5) V mapových podkladech se vyznačují

a) hranice národních parků 1 mm silnou čarou červené barvy, hranice jejich ochranného pásma stejně silnou přerušovanou čarou červené barvy,

b) hranice chráněných krajinných oblastí plnou čarou červené barvy 0,5 mm silnou,

c) území národních přírodních re- zervací, národních přírodních pamá-

tek, přírodních rezervací a přírodních památek v mapách 1:50 000 vykrytém červenou transparentní barvou, s uved- ením evidenčního čísla [§ 12 odst. 3 písm. j)], území jejich ochranného pásma šrafováním červenou barvou; ve státní mapě odvozené 1:5 000 se vyznačují 1 mm silnou čarou červené barvy, v ochranném pásmu stejně sil- nou přerušovanou čarou červené barvy,

d) památné stromy prázdným čer- veným kroužkem, případně skupinou kroužků o průměru 3 mm.

ROZBOR:

Vyhláška č. 395/1992 Sb. vznikala v době, kdy se příliš nerespektoval požadavek o oznamovací povinnosti vůči katastru nemovitostí (§ 42 odst. 3 záko- na), pro památné stromy tato povinnost vůbec v zákoně uvedena není. Z textu celého tohoto bodu je zřejmé, že šlo především o zákresy do map v měřítku 1:5000 a 1:50 000 a se zákresy do ka- tastrálních map se nepočítalo. Přitom zákresy do map středních a větších mě- řítek mají hodnotu pouze orientační. Nové katastrální předpisy však zázna- my ZCHÚ i památných stromů požadu- jí a určují jejich formu.. Bylo by proto žádoucí doplnit do tohoto odstavce usta- novení, že všechny hranice zakreslova- né do podkladů katastrálních map, tedy nejen do podkladů předávaných katastrál- nímu úřadu pro záznam, musí být pro- vedeny značkami podle katastrálních předpisů a s jimi požadovanou přesností (vyhláška č. 179/1998 Sb.).

NÁVRH NOVÉ FORMULACE

(5) V mapových podkladech se vyznačují

a) do jiných než katastrálních mě- řítek

aa) hranice národních parků 1 mm silnou čarou červené barvy, hranice jejich ochranného pásma stejně silnou přerušovanou čarou červené barvy,

ab) hranice chráněných krajinných oblastí plnou čarou červené barvy 0,5 mm silnou,

ac) území národních přírodních rezervací, národních přírodních pa- mátek, přírodních rezervací a pří- rodních památek v mapách 1:50 000 vykrytém červenou transparentní bar- vou, s uvedením evidenčního čísla [§ 12 odst. 3 písm. j)], území jejich ochran- ného pásma šrafováním červenou bar- vou; ve státní mapě odvozené 1:5000 se vyznačují 1 mm silnou čarou červe- né barvy, v ochranném pásmu stejně silnou přerušovanou čarou červené barvy,

ad) památné stromy prázdným červeným kroužkem, případně skupi- nou kroužků o průměru 3 mm.

b) hranice všech ZCHÚ, jejich ochranných pásem a památných stro- mů a jejich ochranných pásem do katastrálních map všech měřítek se vyznačují značkami podle katastrál- ních předpisů a s jimi požadovanou přesností (vyhl. 179/1998 Sb.). Tuto přesnost není nutné dodržet jen jde-li o předběžné podklady (např. pro pro- jednávání návrhu na vyhlášení).

Závěr

Článek diskutuje nejasnosti a rozpory v několika ustanoveních zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny a vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb., které se týkají ochranných pásem zvláště chráněných území a památných stromů. Rozpory a nejasnosti vidím jak v předpisech samých, tak při jejich výkladu a aplikaci v ochranářské praxi. Po analýze příslušného ustanovení jsem vždy připojil návrh úpravy, která by mohla rozpornost odstranit. Nedělám si iluze,

že na základě těchto poznámek dojde k novelizaci diskutovaných ustanovení. Nebudou-li použity ani do právně závazného výkladu současného zákona a vyhlášky, doufám, že alespoň upozorní na některé otázky při tvorbě jejich novely.

♠

RNDr. ZDENĚK HOKR, CSc.,

je dlouholetým pracovníkem Agentury ochrany přírody a krajiny ČR; v současné době je zde zaměstnán ve Správě Ústředního seznamu přírody.

♠♠

První zákon o státní ochraně přírody

RNDr. Marie Maršáková

Zákon na ochranu přírody, o kterém snila řada našich předchůdců, zůstával po dlouhá léta jen jejich zbožným přáním. O marných snahách o jeho realizaci promluvil při jeho projednávání Rudolf Maximovič – nestor ochrany přírody.¹

Tento muž, původně profesí učitel, nastoupil do ministerstva školství a národní osvěty (dále jen „MŠANO“) v roce 1922 a věnoval se více než 40 let ochrannářské činnosti. Nejprve jako konzervátor, později jako odborný a administrativní pracovník. Ve svém projevu se zmínil o řadě nepřijatých návrhů zákona (G. Nowak – 1901, J. Emler – 1905, 1909, L. Jeřábek – 1911 a další). Plamének naděje svítl v závěru sjezdu českých přírodopysců, lékařů a inženýrů (1914), kdy byla schválena rezoluce, požadující zřízení ochranářské komise jako poradního sboru zemské samosprávy. Tuto naději však zcela zmařila 1. světová válka.

Po jejím ukončení (1918) byl do MŠANO jmenován významný památkář Zdeněk Wirth. Do jeho působnosti byla zařazena i ochrana přírody reprezentovaná bohužel jen jediným pracovníkem – konzervátorem ochrany přírody. V roce 1919 byli jmenováni další konzervátoři pro jednotlivé oblasti.

MŠANO si bylo vědomo odlišnosti obou oborů (památek a přírody) a snažilo

se proto alespoň do většiny zákonů a nařízení vtělit i ochranářské zájmy. Jedním z takových významných činů bylo využití přídelového zákona č. 81/1920 Sb. ve prospěch nejen památek, ale i přírodních území. Několik paragrafů tohoto zákona umožňovalo při realizaci pozemkové reformy zajistit ochranu i významným přírodním částem. V době, kdy velká panství byla převáděna do státního majetku, bylo možno za příslibu dodržování ochranného režimu tyto plochy bývalému majiteli ponechat. Tak získala ochrana přírody v letech 1919 až 1938 více než 100 chráněných území, z nichž většina se zachovala dodnes.

Záhy však došlo k okupaci naší republiky a úřední agenda státní ochrany přírody byla podle německého vzoru převedena do resortu zemědělství a lesnictví, kde byla posléze zcela zrušena.

Po skončení války, v roce 1945, se obor ochrany přírody vrátil do resortu školství, později kultury. A právě v této době se začalo i u nás uplatňovat modernější nazírání na ochranu přírody. Začala se prosazovat myšlenka, že přírodu musíme chránit nejen před člověkem, ale zároveň i pro člověka, a to především jako nezastupitelnou část životního prostředí. Tyto pokrokové názory – jako první v Československu – hlásal již počátkem padesátých let Dr. Jaroslav Veselý, který v té době přešel z ministerstva jako vedoucí odd. ochrany přírody do Státní památkové správy.

¹ Tato zpráva byla publikována v časopise Ochrana přírody, č. 8/1956.

K vyvrcholení všech předchozích snah došlo vydáním zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody dne 1. 8. 1956.² Tomuto vyvrcholení ovšem předcházela šestiletá práce navrhování, projednávání a pozměňování. Již v roce 1951 byl předložen první návrh zákona širokému plénu konzervátorů z celé republiky. Všechny obdobných akcí se účastnili jak pracovníci ochrany přírody tak i speciální odborníci z vědeckých kruhů.

Podle zákona č. 40/1956 Sb. byla předmětem ochrany jak příroda, tak i vzhled krajiny. Činnost ochrany přírody se tak prezentoval nejen zřizováním a péčí o vybrané části přírody, ale i posuzováním všech zásahů do přírody, které by mohly narušit jak přírodu, tak i krajinný vzhled. Otázkami všeobecné ochrany přírody se zákon zabýval spíše jen okrajově, nicméně zajišťoval orgánům ochrany přírody možnost intervence a při závažných akcích i součinnost. Na úseku speciální ochrany přírody měly její orgány postavení zcela rozhodující: v chráněných územích bylo zakázáno vše, co nebylo výslovně dovoleno. Povolení takových zásahů bylo svěřeno jen ústředním orgánům státní ochrany přírody.

V následujícím období byl tento zákon ještě doplněn o několik prováděcích předpisů. Byla to vyhláška č. 131/1957 Ú. l., o dobrovolných pracovnících státní ochrany přírody, vyhláška č. 54/1958 Ú. l., kterou se určují chráněné druhy rostlin a podmínky jejich ochrany, vyhláška č. 228/1959 Ú. l., o evidenci chráněných částí přírody

a o náhradě za majetkovou újmu vzniklou z omezení stanovených podmínek ochrany, vyhláška č. 80/1965 Sb., o ochraně živočichů a vyhláška č. 142/1980 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o ochraně stromů rostoucích mimo les.

V roce 1958 byl ustaven Státní ústav památkové péče a ochrany přírody (dále jen „SÚPPOP“) – ústav dvou pracovních zcela samostatných oborů pod jedním ředitelem. Za nedlouho byla při krajských národních výborech zřízena i Krajská střediska státní památkové péče a ochrany přírody.

Základní sféru činnosti státní ochrany přírody po vydání zákona lze rozdělit do několika okruhů.

Především to bylo budování a udržování sítě chráněných území. V roce 1961 byla na celostátním semináři stanovena kritéria výběru vhodných území a zásady dalšího řízení jejich vývoje. V následujících deseti letech byl v SÚPPOP řešen dílčí úkol státního programu základního výzkumu s cílem zhodnocení dosavadní sítě chráněných území a vypracování návrhu na jejich doplnění. Současně byla vypracována metodika inventarizačního průzkumu chráněných území celostátně platná od r. 1973. Jejím cílem bylo zjištění stavu vegetace i živočišstva a sledování změn v dalších letech. Pro velkoplošná území – národní parky a chráněné krajinné oblasti – byla vypracována metodika na jednotnou zónaci těchto rozlehlých a cenných území.

Pokud šlo o druhovou ochranu, byla právně zajištěna v shora uvedených

vyhláškách³. Současně však bylo zahájeno sestavení červených seznamů ohrožených a vzácných druhů rostlin a živočichů. Podle zjištění jejich stavu bylo třeba prohlásit dotčené území za chráněné nebo přistoupit k jejich pěstování, chovu či reintrodukcii.

Velká pozornost byla též věnována ochraně zeleně rostoucí mimo les. Jejich trvalou evidenci a kategorizaci, péči, případně povolení ke skácení zajišťovaly převážně okresní národní výbory.

Zcela ojedinělým počinem bylo zadání vypracování Územních průmětů významných prvků krajiny. TERPLAN v letech 1970 až 1978 zpracoval zcela jednotným způsobem všechny kraje. Výsledkem byly elaboráty 30 map, na nichž bylo podchyceno více než 70 různých prvků – přírodovědných či ochranný významných skutečností. Mapové elaboráty jsou provázeny obsáhlými tabulkovými částmi, které obsahují podrobný komentář pro každý mapovaný jev. V rámci tohoto úkolu byla jedna kapitola věnována i hodnocení krajiny – jako první v Československu.

Státní ochrana přírody se podílela i na řadě vědecko-výzkumných úkolů. Jedním z nich bylo zpracování reprezentativnosti sítě chráněných území, dále podíl na výzkumu některých velkoplošných chráněných území s cílem vyřešení střetů v rámci Ekologické optimalizace, spolupráce v dálkovém průzkumu Země či v rezortním plánu výzkumu zaměřeného na ochranu genofondu spojeného s reintrodukcí.

3 Vyhláška č. 54/1958 Ú. l.
Vyhláška č. 80/1965 Sb.

Velmi rozsáhlá byla i mezinárodní spolupráce. SÚPPOP byl od svého vzniku členem Mezinárodní unie pro ochranu přírody a přírodních zdrojů. Svůj vliv jsme uplatňovali zejména v Komisi pro národní parky a v Komisi pro výchovu. Byli jsme zapojeni do spolupráce na úkolu Vypracování metod výběru, výzkumu a péče o chráněné území v rámci RVHP a na problematice programu MAB – Člověk a biosféra.

Značná část pozornosti byla věnována dokumentaci. Byly zavedeny Státní seznamy (základní úřední dokumentace) a Rezervační knihy (soubor odborných dokumentů). Od roku 1958 se zpracovávala a ročně tiskem vydávala bibliografie ochrany přírody. V prvních ročnících se zabývala celou šíří oboru, od roku 1959 se omezila pouze na chráněné druhy. Kromě knih, neperiodických publikací a asi 70 periodik jsou v bibliografii i rukopisné materiály.

V průběhu let řada pracovníků zpracovávala řadu významných publikací. V roce 1956 pod vedením Jaroslava Veselého byla vydána v nakladatelství Academia dvoudílná publikace „Ochrana přírody a krajiny“. Podílela se na ní řada autorů. Byla to první praktická učebnice oboru. Významné bylo v roce 1966 vydání skript Jana Čerovského „Základy ochrany přírody“. Rovněž v Akademii byla vydána v roce 1977 publikace „Národní parky, rezervace a jiná chráněná území přírody v Československu“ obsahující všechna do té doby existující chráněná území v celém Československu. V roce 1982 vyšla v Akademii kniha „Jeskyně a propasti Československa“.

2 Zákon nabyl podle § 21 účinnosti též den.

Přes nesporné úspěchy a pokroku dosaženému ve státní ochraně přírody, na němž měl rozhodující vliv zákon o státní ochraně přírody, bylo nutné přikročit začátkem devadesátých let k tvorbě nového, moderního zákona o ochraně přírody a krajiny.

Literatura:

RUDOLF MAXIMOVIČ: Co předcházelo zákonu na ochranu přírody. Ochrana přírody č. 8/1956, str. 232 – 239.

JAN ČEŘOVSKÝ: Základy ochrany přírody. SPN 1966.

MARIE MARŠÁKOVÁ-NĚMEJCOVÁ, ŠTEFAN MIHÁLIK et al.: Národní parky, rezervace

a jiná chráněná území přírody v Československu. Academia 1977.

BOHUMIL KUČERA, JAROSLAV HROMAS, FRANTIŠEK SKŘIVÁNEK: Jeskyně a propasti Československa. Academia 1982.

FRANTIŠEK SKŘIVÁNEK: Ochrana přírody a přírodního prostředí. SPN 1983.



RNDr. MARIE MARŠÁKOVÁ

je dlouholetou pracovnící státní ochrany přírody

a spoluautorkou předlohy zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody.



ZAZNAMENALI JSME

Programové prohlášení vlády ze dne 6. 8. 2002

V následujících řádcích přinášíme výtah z programového prohlášení vlády ze dne 6. 8. 2002, týkající se kapitoly Životní prostředí. Cílem je, aby si laskavý čtenář po dobu funkčního období vlády mohl aktuálně porovnávat plnění jejich závazků s původními sliby.

Redakce



VÝNATEK Z PROGRAMOVÉHO PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČR

1. Úvod

Vláda České republiky předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a veřejnosti své programové prohlášení. Věříme, že hlasování Poslanecké sněmovny o důvěře koaliční vládě složené z České strany sociálně demokratické, Křesťanské a demokratické unie – Československé strany lidové a Unie svobody – Demokratické unie bude vycházet z věcné diskuse nad předkládaným textem a že tato diskuse dále pomůže přesněji pojmenovat problémy, před kterými naše společnost stojí, i nalézat cesty, které přispějí k jejich překonání. Vláda považuje rovněž za svou povinnost vytvořit prostor pro širokou a účinnou komunikaci nejen se zastupitelským sborem, ale i s veřejností o vývoji naší země v následujících čtyřech letech.

2. Cíle a priority

Vláda vedena snahou o realizaci zásad evropského sociálního modelu, založeného na sociálně a ekologicky orientovaném tržním hospodářství, považuje za svůj cíl přispět k tomu, aby se naše společnost stala společností vzdělání, spoluúčasti a solidarity a aby v tomto smyslu mohla být považována za moderní společnost jedenadvacátého století.

Vláda si je vědoma toho, že tohoto cíle nelze dosáhnout bez aktivní součinnosti všech občanů České republiky, a je si vědoma i omezení vládní politiky vyplývajících ze svobodné individuální činnosti těchto občanů. Vláda bude usilovat o rozvíjení státu, který respektuje principy demokracie a lidských práv, svobodné odbory a zaměstnavatelskou reprezentaci, zaměstnaneckou účast na kontrole řízení podniků, který podporuje rozvoj občanské společnosti, rozvoj podmínek podnikání a sociální ochranu na principech solidarity a subsidiarity, ochranu vlastnictví a vytváří rovné příležitosti a důstojné životní podmínky pro všechny. Své úsilí musíme podřídit i skutečnosti demografického

stárnutí populace a nezbytnosti se na ně systémově připravit.

Proces integrace evropských národů do společenství, které tvoří nejen společný hospodářský prostor s poctivou soutěží a optimálním využíváním lidských i materiálních zdrojů, ale především prostor společného sdílení myšlenky duchovního, kulturního a lidského rozvoje, představuje pro naši zemi výjimečnou šanci účastnit se na tomto unikátním evropském díle. Vláda je rozhodnuta vynaložit veškeré úsilí pro úspěšné dokončení přístupových jednání s Evropskou unií a sjednání maximálně výhodných podmínek pro vstup České republiky do Evropské unie.

Příprava na vstup bude klást velké nároky na komunikaci s veřejností, a to i s ohledem na to, že vláda považuje za nezbytné vytvořit legislativní podmínky pro rozhodování o přistoupení naší země k Evropské unii v referendu. Vynaložíme veškeré úsilí k tomu, abychom přesvědčili občany naší země, že je ve svrchovaném zájmu nás všech stát se členy Evropské unie při jejím nejbližším rozšíření.

Vláda si je vědoma jistého rozčarování občanů z některých negativních jevů polistopadového vývoje, spojených zejména s netransparentní privatizací rozsáhlého národního majetku, tunelováním podniků, s krachy bank, kampeliček a dalších institucí společného investování. Je proto rozhodnuta důsledně hájit prostor pro orgány činné v trestním řízení, od kterých očekává nestranné a současně nesmlouvavé vyšetření všech případů závažné hospodářské a finanční kriminality.

Za zvlášť alarmující jev považuje ztrátu zájmu občanů o věci veřejné, který se mimo jiné projevil v dosud nejnižší účasti občanů na posledních volbách do Poslanecké sněmovny. Spoluúčast občanů na správě věcí veřejných pak vláda pokládá za způsob využití lidského potenciálu, jeho odblokování oproti podmínkám odcizené, v podstatě pasivní společnosti. Spoluúčast chápe nejen jako motivační a inspirační faktor, přispívající ke zvyšování produktivity práce rozšířením počtu nositelů inovací, ale i jako základnu pro sebevědomí občanů, projevující se jejich participací na řízení politických celků a uplatnění principu subsidiarity.

Vláda považuje za jednu z významných priorit dokončení reformy veřejné správy, kterou chápe jako službu občanům, směřující k dalšímu rozvoji občanské společnosti. Mezi průřezové úkoly bude patřit zajištění vyváženého rozvoje krajů i obcí při významném uplatnění samosprávných prvků, vymezení minimální úrovně veřejných služeb a podmínek jejich dostupnosti pro občany, ale i doladění racionálního rozdělení kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy.

Konečně společnost solidarity je uplatněním principu sociální soudržnosti, vyhýbáním se zbytečným konfliktům při jednostranné polarizaci zájmových skupin. Vláda se hlásí k zásadě solidarity mladších se staršími, zdravých s nemocnými a bohatších s chudšími. Vláda chce rozvíjet myšlenku trvalého a mnohostranného sociálního dialogu a jako jeden z partnerů se chce tohoto dialogu aktivně účastnit.

Vláda si v nastávajícím čtyřletém funkčním období stanovuje následující priority:

- vstup České republiky do Evropské unie při vyjednání optimálních podmínek pro Českou republiku;
- zajištění bezpečnosti občanů a ochranu jejich životů, zdraví, práv a majetku;
- rozvíjení sociálního státu na základě sociálně tržního a ekologicky orientovaného hospodářství a při udržení sociální soudržnosti a sociálního smíru;
- rozvoj podmínek pro svobodné podnikání, udržení hospodářského rozvoje, růstu hrubého domácího produktu a rovnoměrného rozvoje krajů a obcí;
- intenzivní boj proti všem formám korupce a závažné hospodářské kriminality;
- všestrannou podporu vzdělání, vědy a kultury;
- rozvíjení demokratického právního státu a samosprávných prvků;
- postupné ozdravení veřejných financí;
- trvale udržitelný rozvoj a ochranu životního prostředí;
- vyváženou zahraniční politiku státu a zapojení do boje proti mezinárodnímu terorismu;
- posílení účasti občanů na rozhodování;
- všestrannou podporu rodiny a mladých manželství.

V následujících kapitolách vláda uvádí jak dílčí cíle a záměry, vycházející z těchto priorit, tak konkrétní opatření, potřebná k jejich naplnění. Je si vědoma jejich náročnosti a také faktu, že jejich naplňování je naprosto zásadním způsobem podmíněno efektivní tvorbou finančních zdrojů, jakož i příznivým vývojem vnějších ekonomických a mezinárodněpolitických podmínek. Uvedené priority však považuje za natolik prospěšné a žádoucí pro naši zemi, že o jejich naplnění bude energicky usilovat.

(.....)

5.4 Životní prostředí

Základním cílem vlády v oblasti ochrany životního prostředí je zlepšit kvalitu života občanů, zajistit šetrné hospodaření s přírodními zdroji a energiemi,

uchovat a obnovit ekologickou stabilitu a druhovou rozmanitost, rozhodovat s respektem k přírodě a krajině a převzít část globální odpovědnosti za stav životního prostředí naší planety. Politiku udržitelného rozvoje bude vláda prosazovat jako celek.

Ekologická politika se neobejde bez podpory a účasti občanů. Vláda se zaslíbí o ratifikaci Aarhuské úmluvy o účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí. Vytvoří elektronický informační systém o životním prostředí, který bude běžně přístupný každému občanovi. Vláda vytvoří podmínky pro zvýšení účasti nestátních neziskových organizací v praktické péči o chráněná území a přírodně významné pozemky. Dojde k rozšíření značení potravin o některé dosud neuváděné údaje, například

používání pesticidů, způsob chovu a pěstování.

V oblasti ochrany přírody vláda připraví novelu zákona o ochraně přírody a krajiny, zahrnující požadavky evropské soustavy chráněných území soustavy NATURA 2000, včetně odpovídajícího zajištění finančních prostředků pro vlastníky pečující o dotčené pozemky. Pro národně významná chráněná území a soustavu NATURA 2000 zajistí jednotnou a místně vykonávanou speciální státní správu v ochraně přírody a krajiny. Vláda navrhne zákonnou úpravu pro národní parky s vyloučením možnosti jejich plošného zmenšení. Tato úprava nepřipustí převod chráněných krajinných oblastí a správ národních parků na kraje. Vláda bude naplňovat a aktualizovat stávající Státní program ochrany přírody a krajiny. Doplní soustavu chráněných území zejména o Chráněné krajinné oblasti Novohradské hory, Český les a Střední Poohří. Vláda nepřipustí převod lesů ve správě státního podniku Lesy České republiky na kraje a zachová vlastnictví lesů v majetku státu.

Vláda zpřehlední svou dotační politiku ochrany životního prostředí a bude podporovat rozvoj perspektivních ekologických technologií. Připraví novou „Strategii ochrany klimatického systému Země v České republice“, jejímž cílem bude dále snižovat emise skleníkových plynů. Vláda předloží zákon na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

Vláda předloží novelizaci zákona o Fondu národního majetku, na jejímž základě bude převedena částka 15 mld. Kč do Státního fondu životního prostředí, kde budou tyto prostředky využity na revitalizaci oblastí, narušených těžbou hnědého uhlí v Ústeckém a Karlovarském kraji. Vláda bude důsledně vyžadovat od orgánů veřejné správy a státních institucí plnění programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a stanoví konkrétní časový harmonogram jeho realizace.



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Návštěva profesora Machada v Praze

Koncem května tohoto roku uvítala Česká společnost pro právo životního prostředí opravdu významného hosta, světovou kapacitu oboru práva životního prostředí, brazilského profesora environmentálního práva pana Paulo Machada.

Paulo Affonso Leme Machado, profesor na Státní univerzitě Julio de Mesquita Filho a na Metodistické univerzitě města Piracicaba, stát Sao Paulo, Brazílie, je zakladatelem a dlouholetým předsedou Brazilské společnosti pro právo životního prostředí (od roku 1979) a místopředsedou Mezinárodního centra pro srovnávací právo životního prostředí v Limoges (Francie). Pan profesor je spoluautorem 21 návrhů brazilských právních předpisů, týkajících se ochrany životního prostředí, autorem či spoluautorem 15 knih publikovaných v Brazílii a 26 knih publikovaných v zahraničí, kromě toho více než stovky časopiseckých článků a studií. Je nositelem řady národních i mezinárodních cen, např. Prix Elisabeth Haub (1985) nebo Prix Dom Bosco (1996).

Ze stěžejních děl jmenujme alespoň ta, která byla recenzována v českém odborném tisku. Především jsou to právní učebnice Acao civil pública (Ambiente, Consumidor, Patrimônio cultural) e Tombamento, Ed. Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 1986, 131 p.¹ a dále učebnice

Direito Ambiental Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 1982, 318 p.²

Při příležitosti návštěvy prof. Machada v Praze došlo k řadě neformálních setkání. Pan profesor si v rámci svého programu prohlédl např. i výstavu věnovanou problematice ochrany druhů CITES³, která jej velmi zaujala, i z toho důvodu, že sám ve své bohaté odborné kariéře nějaký čas pracoval jako úředník na úseku ochrany druhů fauny a flóry před účinky mezinárodního obchodu.

Stěžejním bodem však byla přednáška pana profesora Machada, pořádaná Českou společností pro právo životního prostředí ve spolupráci s Katedrou mezinárodního práva a Katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Předmětem přednášky byla ochrana životního prostředí v Brazílii a problematika zóny volného obchodu (MERCOSUD) v Jižní Americe.

Po krátkém historickém úvodu a geografických realitách Jižní Ameriky přistoupil pan profesor k základním otázkám obecného práva životního prostředí v Brazílii. Všeobecně charakterizoval systém,

² Recenze vyšla v časopise Právník, č.6/1985, str.562-565. Druhé vydání z roku 1989 bylo recenzováno opět v časopise Právník č.3/1991, str.270-271. Desáté vydání z roku 2002 dosud v českém odborném tisku recenzováno nebylo.

¹ Recenze vyšla v časopise Právník, č.11/1988, str.1031-1033.

³ Blíže o výstavě v tomto čísle v rubrice Informace.

ve kterém je kladen důraz na prevenci a na účast veřejnosti, především vysokých škol a nevládních ekologických organizací v procesu ochrany životního prostředí. Zákonem z roku 1981 o politice ochrany životního prostředí byl otevřen prostor k vytvoření Státní rady na ochranu životního prostředí (CONAMA), stalo se tak v roce 1984. Státní rada má federální charakter (zastoupeno všech 26 brazilských států), jejím úkolem je vytvářet legislativu, týkající se ochrany životního prostředí; má kompetence konsultativní a poradní, často však se dostane do sporu s federální vládou.

Významným právním nástrojem ochrany životního prostředí je tzv. *actio popularis*, žaloba na ochranu veřejného zájmu v civilních sporech, jde o žalobu proti správním aktům a rozhodnutím podniků; zákonem z roku 1985 byla dána možnost podávat tyto žaloby občanským sdružením i jednotlivým fyzickým osobám.

Důležitou otázkou je v brazilském právu životního prostředí právní povaha majetku. Základem je čl. 25 federální ústavy z roku 1988, který deklaruje právo na ekologické životní prostředí, podle kterého má každý právo využívat životní prostředí pro své zdraví a život. Životní prostředí nepatří ani státu, ani soukromým osobám, jedná se o *res communes omnium*. Občanský zákoník z roku 1916 zná pojem věci sloužící obecnému použití: řeky, veřejné cesty, apod. Zákon o privatizaci z roku 1997 prohlásil vody veřejným statkem. Vlastníci vod, kteří je nabyli do svého vlastnictví před účinností zákona (do roku 1997) byli odškodněni za „zveřejno-

právnění“ (nikoliv znárodnění!). Nadále užívání vod podléhá povolení federální vlády nebo vlády jednotlivých států. Článek 20 Ústavy vymezuje pojem federální vody, jedná se o takové, které protékají dvěma a více státy Brazílie.

Zajímavým případem je divoká zvěř. Zákon z roku 1967 považuje volně žijící živočichy za hmotný statek ve vlastnictví příslušného státu. Teoreticky by tedy stát mohl živočichy zcizovat, ale je povinen chránit podle jiných právních předpisů druhovou biodiverzitu, tudíž toto své oprávnění nemůže využívat bez omezení.

Článek 24 Ústavy poprvé v dějinách Brazílie definoval pojmy životní prostředí, les, fauna a flóra, ochrana přírody, půdy a přírodních zdrojů či kontrola znečištění.

Závěrem první části přednášky byly otázky kompetencí, centralizace a decentralizace veřejné správy. Ústava pravomoci spíše decentralizuje. V oblasti ochrany životního prostředí existuje tzv. výlučná kompetence, týkající se vod a atomové energie a subsidiární kompetence, týkající se ostatních oblastí ochrany životního prostředí. Výlučná kompetence je v rukách každého federálního státu. Jednotlivé státy mohou žalovat ty druhé v případě jejich vlastního zákona vydaného v jejich kompetenci. Pokud existuje federální právní norma, mohou ji státy federace jen doplnit; pokud neexistuje, pak mají svou legislativní pravomoc.

V druhé části přednášky se pan profesor nejprve věnoval otázce odpovědnosti v ochraně životního prostředí. Při

té příležitosti vyzdvihl význam zákona z roku 1981, který zavedl objektivní odpovědnost, přičemž soudy ji ve své judikatuře akceptovaly.

Procesní otázky a otázky náhrady škody probral v části týkající se žalob občanských sdružení. Jedná se o žaloby na splnění povinnosti konat či se něčeho zdržet a nebo zaplatit částku do tzv. Fondu veřejného zájmu.

Dále se pan profesor věnoval principu „znečišťovatel platí“ a rozvíjel otázku toku peněz za znečištění a použití takto vybraných peněz. V Brazílii je na prvním místě ochrana vod a odváděné částky musí být přednostně investovány do ochrany povodí příslušných podle místa znečištění.

Důkladně se pan profesor Machado věnoval ochraně přírody a lesů. Ústava stanoví, že změna či zrušení zvláště chráněného území je možná jen na základě zvláštního zákona. Pokud by tak chtěla učinit např. vláda některého federálního státu podzákonným právním předpisem, musí mít k vydání takového nařízení, vyhlášky, apod. souhlas federálního parlamentu.

Některé lesy jsou ve vlastnictví státu a je zde omezeno nakládání s přírodními zdroji. Nakládat lze s nimi jen na základě a v mezích zákona a je při tom kladen důraz na ochranu biodiverzity. Brazilské právo zná tři typy ochrany lesů: ochrana lesů (všech), ochrana horských lesů a ochrana přímořských lesů a říčních hájů. Zákon o lesích z roku 1965 ve znění novely z roku 1989 zavedl přísná pravidla pro vlastníky. Břeh řeky

musí mít nejméně 30 metrů, u některých větších řek až 500 metrů. Vlastníci pobřežních pozemků nesmějí v těchto pásmech mýtit pobřežní porosty. Zákon přitom nepřipouští náhradu za toto omezení vlastnictví.

Nový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000 zavedl povinnost provést EIA u každé činnosti, u níž existuje možnost negativních vlivů na životní prostředí. Každý podnik či podnikatel musí odvést do veřejných fondů na ochranu přírody 0,5% z hodnoty zamýšlené investice.

Závěrem se pan profesor věnoval zóně volného obchodu MERCOSUD. Tu založila Argentina, Brazílie, Uruguay a Paraguay v roce 1981 v Asuncionu. Nejde však o nadnárodní systém, jako u Evropské unie. Členské státy si vytvořily v rámci dohody o zóně volného obchodu i pravidla ochrany životního prostředí. Jedná se o ochranu zdrojů, princip účasti veřejnosti a princip stimulační a regulace internalizace nákladů. Důležité je, že se skutečně podařilo je v praxi prosazovat.

Přes pokročilou denní dobu následovala zajímavá diskuse a následně ještě kuloárová setkání. Pan profesor Machado byl přijetím a pobytem v Praze nadšen a slíbil, že opět někdy přijede. Rovněž přislíbil čtenářům našeho časopisu článek na některé vybrané téma z oblasti ochrany životního prostředí v Jižní Americe.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



Mezinárodní konference o ochraně ovzduší v Ostritz – St. Marienthal

Ve dnech 27. a 28. května 2002 proběhl v německém Ostritz poblíž saského města Zittau již šestý ročník mezinárodní konference, jejíž cílem je výměna zkušeností s utvářením a aplikací práva životního prostředí tří sousedních zemí – Německa, Polska a České republiky. Letošní konference byla věnována důležitému tématu ochrany ovzduší, kde zejména polští a čeští zástupci mohli prezentovat první zkušenosti ze zcela nových právních úprav v této oblasti.

Konference se účastnili nejen právníci, ale také odborníci na věcnou problematiku znečišťování ovzduší a jeho odstraňování. Mezi jinými lze jmenovat Prof. Dr. Radeckého a Prof. Dr. Sommera z Ústavu právních věd Polské akademie věd ve Wroclawi, Dr. Schiesseho z Ministerstva životního prostředí a zemědělství Svobodného státu Sasko nebo Dr. Schwarzeho ze Saského zemského úřadu pro životní prostředí a geologii v Drážďanech. Za českou stranu se konference účastnili Doc. Damohorský, Doc. Drobník a Dr. Smolek z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, i zástupci Ministerstva životního prostředí České republiky včetně „stálého twinnera“ na problematiku týkající se čistoty ovzduší v České republice, pana Reinera Strausse.

Po dopoledních úvodních přednáškách prvního dne si účastníci konference prohlédli nedalekou tepelnou elektrárnu „Turów“ poblíž polského města Bogatynia. Návštěva se shledala

s velkým zájmem všech zúčastněných, a to nejen kvůli bohatému občerstvení, které na počátek přichystalo vedení elektrárny. Vedoucí inženýři elektrárny vysvětlili účastníkům exkurze problematiku znečišťování ovzduší v celém regionu, na němž má druhá největší polská elektrárna významný podíl i současné snahy přecházet postupně u všech deseti bloků na ekologické provozu s využitím nejmodernějších dostupných technologií. Následovala praktická ukázka fungování provozu i výstup na střechnu jedné z budov elektrárny s výhledem na široké okolí. Pro české účastníky byl zážitek ještě navíc umocněn brilantním a procítěným překladem českého tlumočníka, který v mnohém připomínal Františka Josefa I.

Vedle samotné elektrárny si účastníci konference prohlédli také povrchový důl, který je výhradním dodavatelem paliva pro elektrárnu. Jedná se nicméně o samostatnou akciovou společnost, která elektrárně dodává uhlí na základě dlouhodobých smluv. Výhodou je bezprostřední blízkost dolu, takže odpadají náklady na dopravu (uhlí se do elektrárny dopravuje na desetikilometrovém pásu). Jak nám bylo vysvětleno ze strany vedoucího pracovníka dolu, vystačí zásoby asi do roku 2040, po té by měl být důl uzavřen a kompletně zrekultivován.

Po návratu do německého St. Marienthalu pokračoval program večerních přednášek, ve kterém zástupci všech třech zúčastněných zemí vysvětlili

základy právní úpravy ochrany ovzduší v tom kterém právním řádu. Se svým referátem na téma „Právní základy ochrany proti imisím v České republice“ vystoupil za českou stranu Doc. Damohorský, na kterého bylo v následné diskusi směřováno pravděpodobně nejvíce dotazů. Zajímavým momentem v této diskusi byl i diametrálně odlišný postoj některých německých účastníků k nástrojům dobrovolné ochrany (zejména EMAS).

Dopolední program druhého dne pokračoval přednáškami německých účastníků, kteří se zaměřili zejména na věcné problémy ochrany ovzduší a osvětlení současného stavu kvality ovzduší a očekávané tendence v celém regionu, které vyplývají z analýz prováděných měřicími místy ve Svobodném státě Sasko. Odpolední a večerní program byl již zaměřen více „právně“, a to jak z pohledu národního práva jednotlivých účastnických zemí, tak z pohledu práva komunitárního. Se svými příspěvky vystou-

pili mezi jinými Prof. Dr. Radecki s přednáškou na téma „Právo schvalování zdrojů znečištění a správní realizace v Polské republice“ a Doc. Drobník se stejným tématem z pohledu českého práva.

Celkový dojem z konference je jednoznačně pozitivní. Velkým přínosem takových setkání je možnost vysvětlit si vzájemně jednotlivé postupy ochrany životního prostředí a právní tendence v této oblasti, kdy je ochrana životního prostředí (která není a ani nemůže být limitována státní hranicí) realizována různými nástroji odlišných právních řádů v jednom jediném geograficky i historicky vymezeném regionu. Určitým zklamáním na druhou stranu byla poměrně malá účast právníků z německé strany a zdůrazňování spíše technických detailů ochrany před emisemi u některých německých odborníků.

JUDr. Martin Smolek, LL.M.



INFORMACE

Výstava o nelegálním mezinárodním obchodu s ohroženými druhy

V prvním letošním čísle jsme Vás informovali o výstavě „Pašovaná radost“, která proběhla v Národním Muzeu v Praze ve dnech 21. 3. – 9. 6. 2002. Výstavu pořádala Česká společnost ornitologická ve spolupráci s Národním Muzeem, Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR, Českou inspekcí životního prostředí, Celní správou ČR a Ochranou Fauny ČR, za finanční podpory britského Ministerstva pro mezinárodní rozvoj a Nadace Partnerství. Záštitu nad konáním výstavy převzal pan Petr Pithart, předseda Senátu ČR. Slavnostního zahájení se zúčastnil i tehdejší poslanec, nyní ministr životního prostředí Libor Ambrozek.

Tématem výstavy byla problematika mezinárodního obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin, který společně s likvidací jejich biotopů představuje jednu z nejzávažnějších příčin ubývání některých druhů. Mnozí živočichové i rostliny se jakožto velmi atraktivní obchodní artikl stávají často předmětem a nezdědka obětmi tohoto bezohledného obchodování, ať již legálního či nelegálního. Výstava nekonvenční formou podotáhla zákulisí mezinárodního obchodu s domácími mazlíčky a zároveň návštěvníky seznámila s Washingtonskou úmluvou o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, tzv. CITES, jejímž posláním je výše uvedený obchod

regulovat a tak zmírnit jeho katastrofální dopad na volně žijící populace.

Úmluva byla podepsána v roce 1973 v reakci na masivní rozvoj obchodu se zvířaty a rostlinami v 60. a 70. letech minulého století. V současné době k úmluvě přistoupilo již 158 zemí světa. Předmětem úmluvy je v současné době asi 5000 druhů zvířat a 25000 druhů rostlin. Úmluva CITES rozděluje ohrožené druhy fauny a flóry do tří skupin a uvádí je ve svých přílohách. Příloha I zahrnuje všechny druhy ohrožené vyhynutím (např. gorila horská, panda velká, tygr indický), které jsou nebo mohou být obchodem nepříznivě ovlivňovány. Obchod s exempláři těchto druhů musí být předmětem zvlášť přísných opatření, aby nadále neohrožoval jejich přežití, a může být povolován jen za výjimečných okolností.

Příloha II je tvořena druhy, které, i když nejsou bezprostředně ohroženy vyhynutím, by se jimi mohly stát, kdyby mezinárodní obchod s exempláři těchto druhů nebyl podřízen přísným opatřením zabraňujícím takovému jejich využívání, které by mohlo vést k jejich vyhynutí ve volné přírodě a nebo druhy, které jsou velmi podobné druhům z přílohy I (kromě druhů zahrnutých v příloze I jsou to např. opice, kytovci, vydry a kočkovité šelmy). Znamená to, že úmluva CITES je založena na principu předběžné opatrnosti, kdy chrání

i organismy, které bezprostředně na přežití ohroženy nejsou, ale daly by se s nimi snadno zaměnit. Obchod s druhy CITES II je regulován na základě vývozních a dovozních povolení.

Druhy, které jsou ohroženy na území určitého státu, kde se přirozeně vyskytují a jsou tak chráněny určitou národní legislativou, jsou na základě doporučení těchto jednotlivých států zahrnuty v příloze CITES III (např. v Kanadě mrož, v Guinei dikobraz, atd.). Příloha III podle Úmluvy zahrnuje druhy, o nichž kterákoliv strana prohlásí, že v mezích její právní svrchovanosti jsou předmětem opatření majících preventivně zabránit jejich exploataci nebo ji omezit, a které vyžadují spolupráci jiných stran při kontrole obchodu. Obchod s druhy CITES III je uskutečňován pouze s přednostním vývozním povolením země původu exempláře.

Česká republika přijala závazky vyplývající z této úmluvy k 1. 1. 1993, jakožto nástupnický stát ČSFR. Úmluva CITES vyšla ve Sbírce zákonů pod č. 572/1992 Sb. Zpočátku byly požadavky z Úmluvy zajišťovány zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Od 1. 4. 1997 platí pro tuto problematiku vedle zákona č. 114/1992 Sb. především zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů.

Výstava seznámila návštěvníky s problematikou nelegálního obchodu s živými organismy. Jedná se zejména o nedovolený vývoz a dovoz živých živočichů

a rostlin, včetně výrobků z nich, ke kterému nevydaly příslušné státy vývozní nebo dovozní povolení. Mezi vývozní státy patří nejčastěji ekonomicky chudé země disponující obrovským přírodním bohatstvím, jako jsou např. některé africké státy (Madagaskar, Ghana, Guinea, Kamerun), státy jižní a střední Ameriky či státy jihovýchodní Asie. Vzhledem k chudobě obyvatel, nedostatečným a často nedodržovaným zákonům, poskytují tyto země ideální podmínky pro vznik ilegálního obchodu s přírodním bohatstvím. Pro mnoho domorodých obyvatel je lov, odchyt či sběr živých organismů a jejich následný prodej překupníkům významným a často také jediným zdrojem obživy.

Cílovými zeměmi pro pašované organismy jsou nejčastěji ekonomicky vyspělé státy, jako USA, Japonsko, Čína a evropské státy. Ilegální obchod i přes určitá rizika přináší jeho aktérům obrovské zisky; co do objemu je v celosvětovém měřítku třetím nejvýnosnějším hned za obchodem se zbraněmi a drogami. Obrovské zisky při prodeji byť jen jediného exempláře při jejich nesrovnatelně nižších cenách v zemi původu, vede často pašeráky a překupníky k obchodování za každou cenu. Zvířata jsou často přepravována za nelidských podmínek, mnoho z nich transport nepřežije. Jediný přeživší exemplář však překupníkovi svou cenou ztráty obvykle vynahradí. Škoda, která tímto bezohledným chováním vzniká na přírodním bohatství, je však nevyčíslitelná.

Všeobecně nízké povědomí či spíše neznalost o problematice ilegálního obchodu s ohroženými druhy vedla autory

výstavy na myšlenku seznámit širokou veřejnost s tímto závažným problémem. Vždyť kdo ví, že se přestupku podle zákona č. 16/1997 Sb. může dopustit, např. když si bude chtít přivést z dovolené u moře suvenýr v podobě lastury, mořského korálu, kaktusu, bot z krokodýlí kůže, apod.!

Součástí výstavy byly i doprovodné akce, zejména komentované prohlídky, besedy a odborné přednášky, týkající se problematiky mezinárodních úmluv na ochranu biodiverzity. Organizátoři rovněž připravili tzv. Výstavní noviny, které vyčerpávajícím způsobem přinesly ve dvou jazykových mutacích (česky a anglicky) zásadní informace, týkající se

mezinárodního obchodu s ohroženými druhy, Úmluvy CITES, zákona č. 16/1997 Sb., rozhovory s odborníky na danou problematiku, statistiky, apod. Za tento nápad je třeba autorům výstavy zatleskat. Závěrem dodejme, že je skutečně škoda, že výstava nemohla pokračovat o něco déle, zájem návštěvníků byl podle zápisů v návštěvní knize obrovský. V současné době se jedná o instalaci podobné výstavy na Slovensku. Z výstavy se zachovaly jen Výstavní noviny a četné fotografie, kdo ji však měl možnost spatřit osobně, obohatil sebe o cenný odborný a estetický zážitek.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



Mezinárodní akademie ochrany přírody na ostrově Vilm

Mezinárodní akademie ochrany přírody na ostrově Vilm v Baltském moři je centrum mezinárodních konferencí, seminářů a setkání zaměřených na problematiku týkající se ochrany přírody. Instituce představuje pobočku německé Spolkové agentury ochrany přírody (*Bundesamt für Naturschutz*), která zajišťuje poradní, výzkumnou a informační činnost Spolkovému ministerstvu životního prostředí v národních a mezinárodních otázkách ochrany přírody a krajinného managementu.

Ostrov Vilm leží nedaleko známého rekreačního centra Rujána a donedávna byl nepřístupný veřejnosti. V letech 1960 až 1990 byl ostrůvek vyčleněn jako exkluzivní pobytové středisko představitelů vlády bývalé Německé demokratické republiky. Po pádu železné opony přešlo středisko pod Ministerstvo životního prostředí, bylo renovováno a vyčleněno pro mezinárodní akce ochrany přírody. V současnosti má akademie okolo 40 zaměstnanců a na ostrov se sjíždí vědeckí hosté a účastníci seminářů z celého světa. Poloha ostrova Vilm je příhodná zejména pro pobaltské státy a státy severní a východní Evropy. Mezinárodní akademie ochrany přírody představuje nejen vědecké centrum, ale také centrum pro dialog mezi zástupci různých oblastí – státu, vědy, politiků, průmyslu a nadací. V čele Mezinárodní akademie v současnosti stojí Dr. Hans Dieter Knapp.

Na ostrově Vilm se nachází unikátní příroda baltského pobřeží. Proto byl již roku 1936 ustaven jako přírodní rezervace. Ostrov má původ v morénových nánosech poslední doby ledové a je přístupný pouze člunem. Vyskytují se zde všechny typy pobřeží kromě slavných vápencových útesů, které jsou součástí národního parku a biosférické rezervace Jasmund na Rujáně. Na ostrově se zachovaly také původní bukové porosty, ačkoliv některá místa byla pravděpodobně ovlivněna lesní pastvou. První osídlení se datuje do starší doby kamenné. Pro starověké Slované představoval posvátné místo a ve středověku sloužil jako křesťanské poutní místo. V průběhu 19. století se ostrov stává pro svoji malebnost střediskem malířů, zejména krajinářů. V současnosti je ostrov přístupný pouze turistickým prohlídkám s průvodcem.

Mezinárodní akademie ochrany přírody na ostrově Vilm poskytuje veškerý komfort pro konference a semináře. V devíti pohodlných hostinských domech v tradičním architektonickém stylu lze ubytovat až 65 osob. Středisko konferencí tvoří zejména rozlehlá konferenční místnost s moderním technickým vybavením. Pro pracovní setkání lze využít dalších pěti místností. Problematika řešená na vilmských seminářích se ve velké míře dotýká ochrany biologické rozmanitosti v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti. Pravidelně se zde pořádají pracovní semináře a přípravná setkání pro zasedání Poradního orgánu pro

vědecké, technické a technologické otázky Úmluvy o biologické rozmanitosti (*SBSTTA-CBD*). V rámci těchto setkání jsou řešeny klíčové a podkladové body agendy zpracováváné pro zasedání smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti. V minulém roce tak byla například řešena ekologická a právní problematika zejména lesní biologické rozmanitosti, ale také posuzování vlivů na životní prostředí či indikátorů. Průřezovým seminářem bylo setkání zaměřené na interakce mezi ochranou biodiverzity a ochranou klimatu v rámci Rámcové úmluvy o změně klimatu, které se zabývalo možnostmi řešení potenciálních konfliktů obou úmluv k oboustrannému prospěchu. Chystané semináře zachycují například problematiku ekosystémového

přístupu, ale také širší ekologické a environmentální problematiky.

Seminářů v Mezinárodní akademii ochrany přírody na ostrově Vilm se pravidelně zúčastňují odborní pracovníci z České republiky, zejména z Agentury ochrany přírody a krajiny ČR či z ústavů Akademie věd ČR. Po náročných jednáních mají účastníci možnost relaxace při provázených prohlídkách ostrova Vilm spojených s návštěvou místní unikátní fotografické galerie, exkurzí na přílehlý ostrov Rujána či ochutnávání místních kulinářských specialit, složených z velké části z darů moře.

Mgr. David Vačkář



Konference pořádané ČSPŽP

Česká společnost pro právo životního prostředí pořádá v Praze na Právnické fakultě ve dnech 24. až 26. října již III. ročník česko – polsko – slovenské konference z oblasti práva životního prostředí, letos jsou tématem „Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva“.

V posledních letech zejména v souvislosti s harmonizací českého, polského a slovenského práva s legislativou EU bylo do příslušných právních řádů zavedeno mnoho koncepčních, plánovacích a programových nástrojů a institutů vesměs dlouhodobějšího charakteru. Jejich význam, vzájemné vztahy, právní povaha, závaznost atd. nebyly dosud předmětem podrobnějšího vědeckého zkoumání ani popisu. Cílem konference je tedy provést vzájemnou komparaci

nástrojů na úseku územního plánování, ochrany ovzduší, vody, přírody a krajiny, nakládání s odpady, havarijního a atomového plánování atd.

Shrnutí, závěry a doporučení budou publikovány ve společném sborníku, který vydá Česká společnost pro právo životního prostředí.

Druhý ročník konference České dny práva životního prostředí, který se měl původně konat v listopadu letošního roku, přesouváme z technických důvodů až na únor 2003. Podrobnosti zveřejníme na webových stránkách **www.cspzp.cz**.

Redakce



RECENZE A ANOTACE

Vojtěch Stejskal: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí – monografie. Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Vodnář, Praha 2002, ISBN

Shora jmenovaná monografie uceleným způsobem soustřeďuje všechny dostupné poznatky problematiky trestněprávní ochrany životního prostředí, a to nejen z hlediska trestní odpovědnosti konkrétních osob při ochraně životního prostředí, ale zabývá se i souvisejícími problémy v návaznosti na Evropskou konvenci o trestněprávní ochraně životního prostředí, a to jak s přihlédnutím k aspektům trestního práva, tak i práva správního.

Vedle toho, že je v monografii soustředěno velké množství údajů o zkoumané problematice, spatřuji její význam zejména ve značné vyrovnanosti části teoretické s poznatky praxe orgánů činných v trestním řízení při aplikaci hmotněprávních ustanovení týkajících se trestných činů proti životnímu prostředí a souvisejících deliktů. Při aktuálním fundamentalismu právní teorie a právní praxe se jedná o význačný pokus o nalezení východiska ze stagnace obou právních disciplín. Neboť jedině tím, že budou legislativní nedostatky, které v praxi způsobují řadu aplikačních problémů, konfrontovány s nejnovějšími teoreticko právními výzkumy, bude možno nalézt výslednici snah teorie i praxe ve vzájemné znalosti a ve vzájemné jejich prolnutelnosti. Tato práce je proto správným krokem správným směrem.

Shrnutí vybraných zahraničních právních úprav trestněprávní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí

(kapitola č. 5) tvoří velmi přehledný rámec pro poznání, jaké jsou hlavní nedostatky v české legislativní úpravě a jakým směrem by se při připravované rekodifikaci trestního práva hmotného měly úvahy české legislativy ubírat.

Z uvedeného hlediska lze proto vy zdvihnout závěry učiněné v šesté části práce, která se zabývá úvahami o vybraných problémech reformy trestněprávní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí. Jedná se zejména o nutnost urychleného provedení změn hmotněprávních: ustanovení trestněprávních předpisů, jimiž by byla redefinována a reformulována znění stávajících skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí tak, aby nevznikaly pochybnosti při jejich aplikaci, a to jednak z hlediska objektivních znaků skutkových podstat, z hlediska subjektivní stránky trestného činu, ale i, a to zejména, z hlediska odpovědnosti za vznik škody (ekologické újmy). Aniž by docházelo ke kazuismům v právních normách, zákon by měl být doplněn o některé skutkové podstaty evropskou normou vyžadované (kupř. skutkové podstaty trestných činů proti ochraně ohrožených biologických druhů, proti neoprávněnému nakládání s nebezpečnými odpady apod.). Správnost závěrů práce ostatně potvrdila i nedávná novela trestního zákona (zákon č.134/2002 Sb.)

Důležitým závěrem monografie je zjištění, že v současné právní úpravě

existují diskrepance mezi trestněprávním a správním postihem deliktů proti životnímu prostředí, přičemž prvně jmenovaný trpí značnou obecností v hmotněprávních normách vedoucí k judikatorním zmatkům, později jmenovaný trpí značnou roztržičností právní úpravy, která je obsažena ve větším množství zákonů a tím je značně nesystémová nejen z hlediska obligatornosti či fakultativnosti ukládání sankcí, ale zejména trpí nejednotností v druzích a sazbách u jednotlivých sankcí.

Monografie JUDr. Vojtěcha Stejskala, PhD. „Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí“ by se měla stát velmi hodnotným materiálem pro studia práva životního prostředí na právnických fakultách, jakož i na středním stupni právní výuky. Současně by však měla být cennou pomůckou pro práci orgánů činných v přípravném řízení trestním, správních orgánů i soudců.

JUDr. Vladimír Stibořík
předseda Vrchního soudu v Praze



Mgr. Jarmila Machová: *Právo ve včelařství – kapesní příručka, nakladatelství ORAC, s.r.o., Praha 2001, ISBN 80-86199-40-1, 165 stran*

Útlá brožura, která se tímto všem zájemcům dostává do rukou, zpracovává svébytnou a dosud komplexněji nepojednanou materii, kterým české včelařství ve světle práva nesporně je. Autorka byla zřejmě při psaní knížky vedena základními dvěma snahami, kterými jsou jak komplexnost pojednání, tak i srozumitelnost praktického výkladu zejména pro neprávnickou, tedy včelařskou, veřejnost. Nutno hned na začátku podotknout, že se jí oba tyto cíle vcelku úspěšně podařilo splnit.

Knížka je členěna do čtrnácti kapitol, které jsou však různé míry podrobnosti a výstižnosti samotného výkladu. Zatímco některé její části např. historický úvod o včelařském právu či chov včel a sousedské právo jsou dosti popisné, jiné části jsou pojednány jako komentář některých právních předpisů nebo naopak jako praktické dotazy a odpovědi ve vztahu k případům, které zřejmě autorka při své právní praxi řeší. V tomto směru jsou tyto tři styly zpracování v jediné publikaci poněkud nesourodým prvkem. Možná, že kdyby byla celá příručka pojednána jen jako několik desítek možná dokonce stovek otázek, odpovědí a praktických případů,

byla by ještě čtivější, přehlednější a lépe plnila i své úkoly didaktické. Tato připomínka budiž však spíše brána jako podnět recenzenta pro další publikační činnost autorčinu, popř. pro inspiraci při přepracovávání a aktualizaci publikace v jejích dalších vydáních.

Hlavním přínosem celé publikace je nesporně její komplexnost, kdy se poprvé dostává právnickům i neprávnické veřejnosti do rukou ucelené pojednání o této právně roztržitémém tématice, a to jak z hlediska práva soukromého (sousedská práva a spory, náhrady různých kategorií škod, závazkové právo), ale i práva veřejného (stavební právo ve včelařství, právní úpravy potravinářství, veterinární péče, plemenářství či používání chemických látek ve vztahu ke včelařství a k ochraně včel). Závěrem jsou pak obsaženy vhodné aplikace jednotlivých daňových zákonů (zejména daně z příjmů, z nemovitostí a silniční daně) tak, jak mohou při praktickém včelařství přicházet v úvahu. Publikace by tudíž neměla chybět nejen v knihovničkách včelařů a ostatních milovníků přírody, ale i mnohých zejména praktických právníků.

Doc. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.



Petr Petržílek: *Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem. Nakladatelství IFEC, spol.s.r.o., Praha 2002. ISBN 80-86412-17-2.*

Dne 31. 12. 2001, pouhý jeden den před svou účinností, vyšel ve Sbírce zákonů zákon č. 477/2001 Sb., o obalech. Následující den vstoupil v účinnost současně s novým zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a spolu tak nahradili dosavadní zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech. Pikantní je, že zákon o obalech novelizoval v několika ustanoveních nový zákon o odpadech ve chvíli, kdy tento ještě nenabyl účinnosti.

V dějinách českého a potažmo československého práva se jedná o historicky první zákon věnovaný samostatně pouze obalům jakožto specifickému druhu odpadu. Není proto divu, že poutal k sobě již během projednávání v Parlamentu obrovskou pozornost a po svém schválení a vstupu do právní praxe vyvolal i zájem právníků, probrat jeho klady i zápory v odborné literatuře. První ucelenou publikací týkající se zákona o obalech je právě komentář JUDr. Bc. Petra Petržílka, Ph.D.: *Zákon o obalech č. 477/2001 Sb. a související předpisy s komentářem*, který vydalo na jaře letošního roku nakladatelství IFEC, spol. s.r.o. ve spolupráci s Českou společností pro právo životního prostředí. Je třeba pochválit, s jakou pružností nakladatelství vydáním této publikace zareagovalo na existenci a účinnost této právní normy.

Autor svoji novou publikaci rozdělil v podstatě na dvě části. První je výkladová, zabývající se hlavními instituty a problémy obalového práva. Nejprve je uvedena stručná analýza předcházející právní úpravy a její aplikace v praxi;

pozornost je soustředěna zejména na institut dobrovolné dohody, jako systémové opatření pro zajištění zpětného odběru obalů. Následuje stručný výčet harmonizace s právem Evropských společenství a normami Evropské komise pro normalizaci. Dále autor uvádí základní cíle a zásady sledované směrnicí č. 94/62/EC a českým zákonem o obalech. Rovněž se snaží zpřehlednit pojmový aparát určující působnost zákona, vše za vydatné pomoci tabulek a grafů, tedy pomůcek, se kterými se běžně v právních textech nesetkáváme. Systémy a zajištění zpětného odběru obalů uvádí na příkladech ze zahraničí, konkrétně z Rakouska, Belgie, Francie, Německa, Nizozemí a Španělska. Údaje jsou převzaty z důvodových zpráv ministerstva životního prostředí k věcnému záměru a návrhu zákona.

Zajímavě je však pojat následující rozbor problematiky Systému sdruženého plnění v ČR, především z hlediska autorizovaných obalových společností zajišťujících zpětný odběr obalů. Tyto právnické osoby, ze zákona o obalech založené jako akciové společnosti, mohou provozovat svoji činnost na základě autorizace vydané Ministerstvem životního prostředí. Autor v přehledných tabulkách uvádí odchylky úpravy autorizované obalové společnosti jako akciové společnosti podle zákona o obalech od obecné úpravy akciové společnosti podle obchodního zákoníku. Závěrem první části uvádí autor kontroverzní problematiku systému vratných nápojových

obalů versus nevratné láhve, včetně možných alternativ řešení, a konečně též stručný rozbor ekonomických dopadů zákona o obalech.

Ve druhé části publikace následuje komentář k vlastnímu textu zákona č. 477/2001 Sb., včetně uvedení souvisejících českých a mezinárodních právních předpisů a dokumentů, souvisejících Českých státních norem a ustanovení zákona. U částí zákona, ve kterých byly novelizovány některé související zákony, autor zařadil i pracovní platná znění dotčených ustanovení zákonů po novelizaci zákonem o obalech včetně vyznačených změn. Za komentářem k zákonu o obalech následují texty prováděcích právních předpisů, sluší se poznamenat, že rovněž s komentářem, byť stručným. Závěrem autor zařadil český překlad plného znění příslušných právních předpisů ES, které jsou transponovány zákonem o obalech a jeho prováděcími předpisy.

Celkově je třeba konstatovat, že autor odvedl na komentáři dobrou práci. Přehled

hledně objasňuje nejen novou právní problematiku, ale upozorňuje též na kontroverzní místa zákona, včetně nejasných ustanovení. Snad některé názory, např. na problematiku zajištění systému vratných nápojových obalů či autorizovaných obalových společností mohou vyvolat polemiku, avšak autor je jistě připraven odlišné názory vyslechnout a diskutovat. Náš časopis nabídne pro takovou případnou výměnu názorů svůj prostor.

Komentář by rozhodně neměl chybět (jako každodenní pomůcka řešení problémů při výkonu své podnikatelské činnosti) subjektům, zapojeným do systému uvádění obalů na trh, sběru a třídění a využití odpadu z obalů a správních úřadů, činných ve veřejné správě podle zákona o obalech a zákona o odpadech. Na své si ale přijde v podstatě každý, kdo se o danou problematiku hlouběji zajímá.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Vyšlo ve Sbírce zákonů za období 06-08/2002:

358/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí, kterou se stanoví podmínky ochrany ozónové vrstvy Země – částka 127.

357/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí, kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv z hlediska ochrany ovzduší – částka 127.

356/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí, kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, obecné emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování – částka 127.

355/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí, kterou se stanoví emisní limity a další podmínky provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší emitujících těkavé organické látky z procesů aplikujících organická rozpouštědla a ze skladování a distribuce benzínu – částka 127.

354/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se stanoví emisní limity a další podmínky pro spalování odpadu – částka 127.

353/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší – částka 127.

352/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší – částka 127.

351/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se stanoví závazné emisní stropy pro některé látky znečišťující ovzduší a způsob přípravy a provádění emisních inventur a emisních projekcí – částka 127.

350/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se stanoví imisní limity a podmínky a způsob sledování, posuzování, hodnocení a řízení kvality ovzduší – částka 127.

342/2002 Sb. – Nařízení vlády o způsobu a podmínkách poskytování podpor výsadby vinic, obnovy vinic a propagace odbytu vín – částka 124.

320/2002 Sb. – Zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů – částka 117.

319/2002 Sb. – Vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost o funkci a organizaci celostátní radiační monitorovací sítě – částka 116.

318/2002 Sb. – Vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost o podrobnostech k zajištění havarijní připravenosti jaderných zařízení a pracovišť se zdroji ionizujícího záření a o požadavcích na obsah vnitřního havarijního plánu a havarijního řádu – částka 116.

317/2002 Sb. – Vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost o typovém schvalování obalových souborů pro přepravu, skladování a ukládání jaderných materiálů a radioaktivních látek, o typovém schvalování zdrojů ionizujícího záření a o přepravě jaderných materiálů a určených radioaktivních látek (o typovém schvalování a přepravě) – částka 116.

316/2002 Sb. – Vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, kterou se mění vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost č. 145/1997 Sb., o evidenci a kontrole jaderných materiálů a o jejich bližším vymezení – částka 115.

315/2002 Sb. – Vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, kterou se mění vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost č. 146/1997 Sb., kterou se stanoví činnosti, které mají bezprostřední vliv na jadernou bezpečnost, a činnosti zvláště důležité z hlediska radiční ochrany, požadavky na kvalifikaci a odbornou přípravu, způsob ověřování zvláštní odborné způsobilosti a udělování oprávnění vybraným pracovníkům a způsob provedení schvalované dokumentace pro povolení v přípravě vybraných pracovníků – částka 115.

314/2002 Sb. – Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností – částka 114.

309/2002 Sb. – Zákon o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnan-

ců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) – částka 114.

307/2002 Sb. – Vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost o radiční ochraně – částka 113.

306/2002 Sb. – Vyhláška Českého báňského úřadu, kterou se určují obvody působnosti obvodních báňských úřadů – částka 112.

305/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zdravotnictví, kterou se stanoví obsah žádosti a podrobná specifikace údajů předkládaných před uvedením biocidního přípravku nebo účinné látky na trh – částka 112.

304/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zdravotnictví, kterou se stanoví podrobná specifikace zásad a postup hodnocení biocidních přípravků a účinných látek – částka 112.

294/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 86/2001 Sb., kterým se stanoví podmínky pro poskytování finanční podpory za uvádění půdy do klidu a finanční kompenzační podpory za uvádění půdy do klidu a zásady pro prodej řepky olejné vypěstované na půdě uváděné do klidu, ve znění nařízení vlády č. 454/2001 Sb. – částka 108.

293/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových – částka 107.

292/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství o oblastech povodí – částka 107.

275/2002 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů – částka 102.

269/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 287/1999 Sb., o veterinárních požadavcích na živočišné produkty, ve znění pozdějších předpisů – částka 99.

267/2002 Sb. – Nařízení vlády o informačním systému výzkumu a vývoje – částka 98.

262/2002 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) – částka 98.

245/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství o době lovu jednotlivých

druhů zvěře a o bližších podmínkách provádění lovu – částka 92.

244/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství, kterou se provádí některá ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti – částka 92.

241/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě – částka 91.

237/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí o podrobnostech způsobu provedení zpětného odběru některých výrobků – částka 89.

236/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území – částka 89.

