

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 1/2022  
Vol. LXVIII



IURIDICA

---

1/2022

Vol. LXVIII

UNIVERZITA KARLOVA  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

*Vědecký redaktor:* doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

*Výkonný redaktor:* JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

<https://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2022

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

# OBSAH

<i>Tereza Fabšíková: Vývoj evropského právního rámce podávání zpráv o udržitelnosti v souvislosti s klimatickou změnou</i> .....	7
<i>Jan Hak: Některé právní aspekty zpřístupňování prostorových dat</i> .....	19
<i>Alena Chaloupková: Právní úprava ochrany přírody a krajiny ve vztahu k umístování pozemních komunikací</i> .....	31
<i>Barbora Křížová: Právní úprava ochrany volně žijících živočichů</i> .....	53
<i>Adam Novák: Právní regulace nakládání s primárními mikroplasty na úrovni EU a v některých evropských zemích</i> .....	75
<i>Zdeněk Fiala: K uplatňování správněprávní odpovědnosti při složkové ochraně životního prostředí se zaměřením na ochranu ovzduší</i> .....	91
<i>Ewa Radecka: Is the Right to Live in an Environment with Clean Air a Personal Interest? Selected Issues</i> .....	107

## RECENZE

<i>Nikola Mrkývková: Hak, Jan – Vícha, Ondřej. Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu</i> .....	117
<i>Vojtěch Stejskal: Radecki, Wojciech. Prawna ochrona środowiska w Polsce, Czechosłowacji, Czechach i Słowacji. Studium porównawcze</i> .....	119

## VARIA

<i>Šimon Pepřík: Národní regulace aktivit v oblasti kosmických zdrojů</i> .....	125
<i>Kateřina Lipanová: Problematika zpracovávání DNA pro forenzní účely z pohledu ochrany osobních údajů</i> .....	149

# CONTENT

<i>Tereza Fabšíková</i> : Development of the European Legal Framework of Sustainability Reporting in Connection to Climate Change .....	7
<i>Jan Hak</i> : Some Legal Aspects of Access to Spatial Data .....	19
<i>Alena Chaloupková</i> : Legal Regulation of Nature and Landscape Protection in Relation to Location of Roads .....	31
<i>Barbora Křížová</i> : Legal Regulation of Wild Animal Protection .....	53
<i>Adam Novák</i> : Legal Regulation of Management of Primary Microplastic at the EU Level and in Some European Countries .....	75
<i>Zdeněk Fiala</i> : The Application of Administrative Liability in the Field of Environmental Protection with a Focus on Air Protection .....	91
<i>Ewa Radecka</i> : Is the Right to Live in an Environment with Clean Air a Personal Interest? Selected Issues .....	107

## REVIEW

<i>Nikola Mrkývková</i> : Hak, Jan – Vícha, Ondřej. Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu .....	117
<i>Vojtěch Stejskal</i> : Radecki, Wojciech. Prawna ochrona środowiska w Polsce, Czechosłowacji, Czechach i Słowacji. Studium porównawcze .....	119

## VARIA

<i>Šimon Pepřík</i> : National Regulation Regarding Space Resource Activities .....	125
<i>Kateřina Lipanová</i> : DNA Processing for Forensic Purposes from the Point of View of Data Protection .....	149

# VÝVOJ EVROPSKÉHO PRÁVNÍHO RÁMCE PODÁVÁNÍ ZPRÁV O UDRŽITELNOSTI V SOUVISLOSTI S KLIMATICKOU ZMĚNOU

TEREZA FABŠÍKOVÁ

**Abstract:** **Development of the European Legal Framework of Sustainability Reporting in Connection to Climate Change**

The European Green Deal includes in its scope a review of the Non-Financial Reporting Directive. A proposal of the new version of non-financial reporting – sustainability reporting – was presented by the European Commission in April 2021. The new version of non-financial reporting is to strongly emphasize the matters of environmental sustainability issues, mainly the issue of climate change. This paper describes the major changes that are included in the new proposal, while an analysis of the current legal framework is also provided. The new proposal is also examined among a wider context of measures aiming to mitigate climate change.

**Keywords:** sustainability reporting; non-financial reporting; European Green Deal; low carbon economy; instruments of environmental protection

**Klíčová slova:** zpráva o udržitelnosti; podávání nefinančních zpráv; Zelená dohoda pro Evropu; nízkouhlíková ekonomika; klimatická změna; nástroje ochrany životního prostředí

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.1

## 1. ÚVOD<sup>1</sup>

Podávání nefinančních zpráv je zajímavým nástrojem, který slouží k informování veřejnosti o výsledcích podnikatelských subjektů v nefinanční oblasti, tedy zejména v oblasti společenské a environmentální odpovědnosti, a zároveň tak motivuje podniky<sup>2</sup> k tomu, aby se o dopady svých činností, ale i o vliv okolí na jejich činnost, zajímaly.<sup>3</sup> Hlavním smyslem podávání nefinančních zpráv je tak zejména dostatečné informování „zúčastněných stran“<sup>4</sup> o činnosti podniku a jejích dopadech.<sup>5</sup> Zejména

<sup>1</sup> Tento článek vznikl v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Progres Q16 Environmentální výzkum.

<sup>2</sup> Termín „podnik“ je v textu používán ve smyslu evropského práva a také návazných českých překladů evropských směrnic a dalších dokumentů.

<sup>3</sup> BARET, P. – HELFRICH, V. The “trilemma” of non-financial reporting and its pitfalls. *Journal of Management and Governance*. 2019, Vol. 23, No. 2, s. 495.

<sup>4</sup> V cizojazyčných odborných textech se v této souvislosti používá pojem „stakeholders“.

<sup>5</sup> GIRELLA, L. *The boundaries in financial and non-financial reporting: a comparative analysis of their constitutive role*. London: Routledge, 2018, s. 101–102; také ȘTEFĂNESCU, C. A. – TIRON-TUDOR, A. –

zaměření pozornosti na environmentální aspekty fungování podniku má velký význam z hlediska ochrany životního prostředí, neboť vede k tomu, že jednotlivé podnikatelské subjekty činí podle jejich možností environmentálně přínosné kroky. Podniky se mohou pro nefinanční reportování samy rozhodnout,<sup>6</sup> pro některé však platí přímo povinnost k tomuto reportování stanovená evropskou legislativou a právě analýza rozsahu této povinnosti je předmětem tohoto příspěvku.

V evropské legislativě je podávání nefinančních zpráv významně upraveno od roku 2014, kdy byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/95/EU o vykazování nefinančních informací,<sup>7</sup> která přinesla značné změny ve směrnici o účetnictví upravující již tehdy finanční výkaznictví. První nefinanční zprávy utvářené podle směrnice pak obsahovaly informace za rok 2017. V roce 2017 byly také vytvořeny první nezávazné pokyny pro zveřejňování environmentálních a sociálních informací.<sup>8</sup> Se zvyšujícím se zájmem o environmentální otázky se objevil požadavek, aby byl v nefinančních zprávách silněji zohledňován environmentální aspekt činnosti podniků, a to zejména v souvislosti s klimatickou změnou. V roce 2019 tak byla směrnice doplněna dalším nezávazným dodatkem obsahujícím pokyny pro vykazování nefinančních informací souvisejících se změnou klimatu.<sup>9</sup> V reakci na opatření cílící proti prohlubování změny klimatu má celá oblast nefinančního reportování v brzké době projít dalšími změnami. Revize směrnice o vykazování nefinančních informací je také jednou ze součástí<sup>10</sup> přijaté Zelené dohody pro Evropu.<sup>11</sup> Tento příspěvek se zaměřuje na analýzu stávající právní úpravy a jeho cílem je představení a základní zhodnocení navrhovaných změn a zamyšlení se nad souvislostmi s ochranou životního prostředí. V obecné rovině se změny mají dotýkat zejména požadavků, aby v nefinančních zprávách (nově „zprávách o udržitelnosti“) byly zohledňovány a zveřejňovány dostatečné informace související se změnou klimatu. Návrh nové směrnice týkající se vykazování

---

MOISE, E. M. EU Non-financial reporting research – insights, gaps, patterns and future agenda. *Journal of Business Economics and Management*. 2021, Vol. 22, No. 1, s. 257–258.

<sup>6</sup> MORRISON, L. J. *Corporate Environmental Reporting: the Western Approach to Nature* [e-book]. Routledge, 2019, s. 38–41.

<sup>7</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/95/EU ze dne 22. října 2014, kterou se mění směrnice 2013/34/EU, pokud jde o uvádění nefinančních informací a informací týkajících se rozmanitosti některými velkými podniky a skupinami. In: Úřední věstník L 330 [online]. 15. 11. 2014, s. 1–9 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0095&from=CS> (dále jen „směrnice o vykazování nefinančních informací“).

<sup>8</sup> Sdělení Komise – Pokyny pro vykazování nefinančních informací (metodika vykazování nefinančních informací), C/2017/4234. In: Úřední věstník C 215 [online]. 5. 7. 2017, s. 1–20 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52017XC0705\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52017XC0705(01)) (dále jen: „Pokyny pro vykazování nefinančních informací – 2017“).

<sup>9</sup> Sdělení Komise – Pokyny pro vykazování nefinančních informací: dodatek o vykazování informací souvisejících se změnou klimatu, C/2019/4490. In: Úřední věstník C 209 [online]. 20. 6. 2019, s. 3 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52019XC0620\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52019XC0620(01)) (dále jen: „Pokyny pro vykazování informací souvisejících s klimatickou změnou – 2019“).

<sup>10</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu, COM/2019/640 final. In: *EUR-Lex: Přístup k právu Evropské unie* [online]. 11. 12. 2019, s. 17 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (dále jen „Zelená dohoda pro Evropu“). Časový rámec je pak obsažen v Příloze k Zelené dohodě pro Evropu – Příloha k Zelené dohodě pro Evropu, s. 4.

<sup>11</sup> Zelená dohoda pro Evropu.

nefinančních informací v oblasti udržitelnosti představila v dubnu 2021 Evropská komise.<sup>12</sup> Legislativní proces by podle dosavadního plánu měl být ukončen do konce roku 2022 s tím, že první reportování podle daných kritérií proběhne v roce 2024 s informacemi za rok 2023.<sup>13</sup>

## 2. SOUVISLOSTI

V posledních letech se výrazně zesiluje pozornost upřená k ochraně klimatu, a v této oblasti jsou tak hledána také právní řešení, utvářeny právní nástroje a přijímány právní dokumenty. Významným mezinárodním dokumentem přijatým v této oblasti je především Pařížská dohoda,<sup>14</sup> která si vytyčila cíle vztahující se zejména ke zpomalování rychlosti růstu teploty.<sup>15</sup> Cílem Pařížské dohody je „*udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí*“ spolu s úsilím, aby „*nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí*“.<sup>16</sup> Vedle toho také „*zvyšování schopnosti přizpůsobit se nepříznivým dopadům změny klimatu a posilování odolnosti vůči změně klimatu a nízkemisnímu rozvoje způsobem, který neohrozí produkci potravin*“, a dále „*sladění finančních toků s nízkemisním rozvojem odolným vůči změně klimatu*“.<sup>17</sup>

Zejména z posledních dvou uvedených aspektů je zjevné, že naplňování Pařížské dohody bude vyžadovat také zapojení soukromého sektoru. Jako o „*klíči*“ k financování ekologické transformace pak hovoří o soukromém sektoru Zelená dohoda pro Evropu.<sup>18</sup> Zelená dohoda v této souvislosti vyžaduje<sup>19</sup> zejména vytvoření silného právního rámce pro podporu udržitelných investic (s tím souvisí požadavek na vytvoření taxonomie udržitelných investic) a pro řízení rizik spojených s klimatickou změnou. S tím souvisí právě i v Zelené dohodě obsažený požadavek na lepší výkaznictví ve vztahu ke klimatické změně. Ideovým cílem navrhovaných změn by pak měla být změna přístupu obchodních společností k otázkám spojeným s udržitelností takovým směrem, aby začaly o těchto otázkách přemýšlet z dlouhodobějšího hlediska, a to jako o strategiích dvojího zisku (*win-win strategies*), tedy jako o strategiích, které přinesou prospěch jak společnosti a životnímu prostředí, tak podnikatelskému subjektu samotnému. V této souvislosti je z pohledu práva životního prostředí možné konstatovat, že od nástrojů, které by bylo možné zařadit do kategorie „dobrovolných nástrojů ochrany životního

<sup>12</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2013/34/EU, směrnice 2004/109/ES, směrnice 2006/43/ES a nařízení (EU) č. 537/2014, pokud jde o podávání zpráv podniků o udržitelnosti, COM/2021/189 final. In: *EUR-Lex: Přístup k právu Evropské unie* [online]. 21. 4. 2021 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0189> (dále jen „návrh směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti“).

<sup>13</sup> Článek 5 návrhu směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti.

<sup>14</sup> Smlouva č. 64/2017 Sb. m. s., Pařížská dohoda.

<sup>15</sup> BALOUNOVÁ, E. Pařížská dohoda: rok účinnosti se blíží. *České právo životního prostředí*. 2019, roč. 53, č. 2, s. 42–43.

<sup>16</sup> Čl. 2 bod 1 písm. a).

<sup>17</sup> Čl. 2 bod 1 písm. b), c).

<sup>18</sup> Zelená dohoda pro Evropu, s. 17.

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 17–18.

prostředí“, se postupně přichází k formalizovanějším požadavkům. O nalezení správné rovnováhy mezi flexibilitou a standardizací hovoří například Akční plán financování udržitelného růstu<sup>20</sup> a jedná se o náročný úkol pro legislativu v této oblasti do budoucna.

### 3. DOSAVADNÍ STAV

Oblast vykazování nefinančních informací dosud upravuje směrnice o účetnictví<sup>21</sup> ve vztahu k nefinančním informacím pozměněná směrnicí o vykazování nefinančních informací, doplněná o nezávazné Pokyny pro vykazování nefinančních informací – 2017 a rovněž nezávazné Pokyny pro vykazování informací souvisejících s klimatickou změnou – 2019. K dané problematice se pak vztahuje také poměrně nové nařízení o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb.<sup>22</sup>

Dosud účinná směrnice o vykazování nefinančních informací zavedla povinnost vykazovat nefinanční informace pro omezený okruh podnikatelských subjektů – pro vybrané velké podniky. Těmi jsou<sup>23</sup> velké podniky, které překročí počet 500 zaměstnanců za účetní období a jsou subjekty veřejného zájmu. Subjekt veřejného zájmu je vymezen v čl. 2 odst. 1 směrnice o účetnictví jako podnik, jehož cenné papíry jsou obchodovatelné na trhu kteréhokoliv členského státu, úvěrové instituce, pojišťovny a podniky, které za subjekty veřejného zájmu označí členské státy (podle směrnice například na základě kritéria velikosti podniku nebo počtu zaměstnanců). Velký podnik je pak vymezen v čl. 3 bodě 4 směrnice o účetnictví na základě kritéria bilanční sumy, čistého obrátu nebo průměrného počtu zaměstnanců za účetní období.<sup>24</sup>

Tyto podniky mají základní povinnost uvádět relevantní informace týkající se (i) environmentálních otázek, (ii) sociálních otázek a otázek přístupu k zaměstnancům, (iii) dodržování lidských práv, (iv) protikorupčních opatření a opatření zabráňujících úplatkářství a (v) skladby zaměstnanců.<sup>25</sup> Informace by měly obsahovat také popis

<sup>20</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské Radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: akční plán: financování udržitelného růstu, COM/2018/097 final. In: *EUR-Lex: Přístup k právu Evropské unie* [online]. 8. 3. 2018, s. 11 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52018DC0097>.

<sup>21</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU ze dne 26. června 2013 o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků, o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES a o zrušení směrnic Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS. In: Úřední věstník L 182 [online]. 29. 6. 2013, s. 19–76 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32013L0034> (dále jen „směrnice o účetnictví“).

<sup>22</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2088 ze dne 27. listopadu 2019 o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb. In: Úřední věstník L 317 [online]. 9. 12. 2019, s. 1–16 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019R2088&qid=1639988212296>.

<sup>23</sup> Čl. 1 směrnice o vykazování nefinančních informací, který vkládá čl. 19a do směrnice o účetnictví.

<sup>24</sup> Rozhodující bilanční suma je 20 000 000 EUR, čistý obrat 40 000 000 EUR a 250 zaměstnanců. Aby byl podnik považován za velký, musí splnit podle směrnice o účetnictví dvě ze tří kritérií.

<sup>25</sup> Šrov. např. *Corporate Sustainability Reporting*. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-04]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en).

obchodního modelu podniku, popis politik souvisejících s danými otázkami a s tím spojené postupy náležitě péče a výsledky těchto politik.<sup>26</sup>

Ve vztahu k environmentálním otázkám, tedy informacím o životním prostředí, se v bodě 7 odůvodnění směrnice uvádí, že přehled by měl obsahovat podrobnosti „o současných a předvídatelných dopadech působení podniku na životní prostředí a případně na zdraví a bezpečnost, využívání obnovitelných a neobnovitelných zdrojů energie, emise skleníkových plynů, využívání vodních zdrojů a znečištění ovzduší“.<sup>27</sup> Další pravidla pro uveřejňování informací směrnice neobsahuje, v článku 2 pouze stanovuje, že Komise v daném časovém termínu vypracuje nezávazné pokyny.

V Pokynech pro vykazování nefinančních informací – 2017 jsou uvedena kritéria, která by měly vykazované informace splňovat. Informace by měly být (i) významné,<sup>28</sup> (ii) objektivní, vyvážené a srozumitelné,<sup>29</sup> (iii) komplexní, ale zároveň stručné,<sup>30</sup> (iv) strategického rozměru a orientované na budoucnost,<sup>31</sup> (v) zaměřené na zúčastněné strany,<sup>32</sup> (vi) konzistentní a soudržné.<sup>33</sup> Všechny tyto zásady se vztahují také na environmentální informace obecně a na informace o udržitelnosti v souvislosti s klimatickou změnou.<sup>34</sup> Z pohledu ochrany životního prostředí jsou významné novější Pokyny pro vykazování informací souvisejících s klimatickou změnou – 2019. Ačkoli jsou rovněž nezávazné, povinné subjekty totiž mohou využít jiná kritéria pro vykazování, tak obsahují určitý náhled na to, jak by podniky měly reagovat na problematiku klimatické změny. Zcela základním pravidlem je, že o klimatické změně je nutné přemýšlet z dlouhodobějšího hlediska, než ze kterého jsou podniky obvykle zvyklé hodnotit informace finanční. Tato myšlenka se objevuje, jak bylo popsáno výše, také v Zelené dohodě pro Evropu a je základním výchozím bodem pro právní rámec v oblasti udržitelnosti v soukromém sektoru.

Směrnice o vykazování nefinančních informací posuzuje rizika tzv. z dvojího hlediska významnosti, když stanovuje, že podniky musí ve zprávě vedení uvádět nefinanční informace týkající se „pochopení vývoje podniku, jeho výkonnosti a postavení“ a zároveň informace týkající se „dopadů jeho činnosti“ na společensky významné problematiky. Pokyny pro vykazování nefinančních informací – 2017 pak konkrétně hovoří o sledování rizik z pohledu finanční významnosti na straně jedné (ve vztahu „dovnitř podniku“) a z hlediska environmentální a sociální významnosti na straně druhé. Dvojí hledisko významnosti je zachováno i v revidované verzi směrnice a dochází k jeho určitému upřesnění.<sup>35</sup> V oblasti klimatické změny by tak měla být hodnocena jednak rizika, která z klimatické změny vyplývají pro podnik, tedy jeho vývoj, výkonnost a postavení (hledisko „zvenčí dovnitř“), tak rizika, která z činnosti podniku vyplývají

<sup>26</sup> Článek 1 směrnice o vykazování nefinančních informací, který vkládá článek 19a do směrnice o účetnictví.

<sup>27</sup> Bod 7 odůvodnění směrnice o vykazování nefinančních informací.

<sup>28</sup> Pokyny pro vykazování nefinančních informací – 2017, bod 3.1, s. 5.

<sup>29</sup> Tamtéž, bod 3.2, s. 7.

<sup>30</sup> Tamtéž, bod 3.1, s. 7.

<sup>31</sup> Tamtéž, bod 3.1, s. 8.

<sup>32</sup> Tamtéž, bod 3.1, s. 9.

<sup>33</sup> Tamtéž, bod 3.1, s. 5.

<sup>34</sup> Pokyny pro vykazování nefinančních informací souvisejících s klimatickou změnou – 2019, s. 8.

<sup>35</sup> Článek 3 návrhu směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, kterým se mění čl. 19a směrnice o účetnictví – nový článek 19a odst. 1 směrnice o účetnictví.

pro životní prostředí a společnost – jakým způsobem podnik přispívá k prohlubování klimatické změny (hledisko „zvnitřku ven“). Veškerá rizika je třeba sledovat v rámci celého hodnotového řetězce podniku, včetně částí dodavatelských a navazujících.<sup>36</sup> V této souvislosti je vhodné zmínit metodu *Life cycle assessment* (Posuzování životního cyklu výrobků), která zohledňuje celý životní cyklus výrobků, od vstupních materiálů až po konec životnosti, a je pravděpodobné, že bude do budoucna podniky ve spojitosti s požadavky na udržitelnost využívána.

Rizika, která plynou z činnosti podniku pro životní prostředí, jsou poměrně snadno představitelná. Jak je uvedeno v Pokynech pro uvádění nefinančních informací souvisejících s klimatickou změnou – 2019, může se jednat například o situace, kdy podnik sám přispívá k emisím skleníkových plynů nebo kdy k prohlubování klimatické změny přispívá některý ze subjektů v rámci dodavatelského řetězce.<sup>37</sup> Rizika, která ze změny klimatu mohou vyplývat pro podnik, potom Pokyny základně dělí na (i) fyzická rizika, tedy rizika vyplývající z fyzické změny klimatu, a (ii) rizika přechodu, tedy rizika, která podniku vzniknou z přechodu k nízkouhlíkové ekonomice.<sup>38</sup> Mezi fyzická rizika lze řadit především rizika konkrétních událostí, jakými jsou bouře, vichřice či povodně, a dále dlouhodobější rizika spojená s úbytkem biodiverzity či změnou půdy.<sup>39</sup> Mezi rizika přechodu patří tržní rizika, rizika spojená s dobrou pověstí či technologická rizika.<sup>40</sup>

Samotné Pokyny a později také Zelená dohoda pro Evropu vedle rizik pro podniky výrazně zdůrazňují také příležitosti vztahující se ke změně klimatu.<sup>41</sup> Pokyny vychází z toho, že již nyní a ještě více v příštích letech je pro podniky významné posuzovat jejich obchodní strategii ve vztahu ke změně klimatu. V souladu s přístupem dvojího zisku a požadovaným sledováním rizik poukazují na to, že pokud se podniky žádným způsobem nezaměřují na otázky změny klimatu, tak jednak negativně ovlivňují planetu a životní prostředí, ale také poškozují své podnikání tím, že do budoucna negativně ovlivňují své hospodářské výsledky, oslabují své postavení na trhu, zhoršují svůj obraz ve společnosti. Pokyny upozorňují také na to, že podniky, které nereagují na nové výzvy spojené s klimatickou změnou, poškozují své podnikání také tím, že nevyužívají příležitosti, které pro ně mohou z přechodu k udržitelnějšímu přístupu vyplývat.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Rozšíření sledování rizik v nefinančních zprávách, zpracovávaných dobrovolně i na základě právem uložené povinnosti, na celý dodavatelský řetězec bylo očekáváno a bylo na něj v odborné literatuře upozorňováno. Srov. např. BARET – HELFRICH, *c. d.*, s. 490–491.

<sup>37</sup> Pokyny pro vykazování nefinančních informací souvisejících s klimatickou změnou – 2019, s. 6–7.

<sup>38</sup> Tamtéž, s. 7.

<sup>39</sup> Tamtéž.

<sup>40</sup> Tamtéž.

<sup>41</sup> Tamtéž.

<sup>42</sup> Srov. např. tamtéž, s. 9.

## 4. NÁVRH SMĚRNICE

Návrh směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti Evropská komise zveřejnila (v souladu s časovým harmonogramem revize směrnice o vykazování nefinančních zpráv obsažených v Zelené dohodě pro Evropu) dne 21. dubna 2020. Cílem předloženého nového návrhu má být prohloubení stávajících požadavků na uvádění informací a jejich provázání s dalšími právními předpisy a dokumenty týkajícími se této oblasti.<sup>43</sup> Nový návrh vychází z požadavků obsažených v Zelené dohodě pro Evropu a v Pařížské dohodě a jsou v něm začleněny také výsledky hodnocení dosud účinné legislativy probíhajícího v období let 2018–2020.

Závěry tohoto hodnocení lze shrnout zejména tak, že zúčastněné strany se domnívají, že poskytované informace podle současné směrnice nejsou pro zamýšlené uživatele dostatečné, a vedle toho jsou velmi problematické rozdílné standardy hodnocení využívané jednotlivými subjekty. Z konzultací však vyplynulo, že pokud budou v rámci EU vypracovávány standardy pro podávání takových zpráv, měly by být provázány s již existujícími mezinárodními standardy, jakými je například GRI<sup>44</sup> standard.<sup>45</sup>

Návrh směrnice reaguje také na požadavky obsažené v Akčním plánu financování udržitelného růstu, ve kterém byl obsažen požadavek kontroly účelnosti směrnice o uvádění nefinančních informací.<sup>46</sup> Ve vývoji právního rámce obsahu zpráv o udržitelnosti sehrává významnou roli také nové evropské nařízení, tzv. nařízení o taxonomii.<sup>47</sup> Předmětem tohoto nařízení je stanovení kritérií pro určení toho, zda určitá hospodářská činnost či investice je environmentálně udržitelná. Ve svém odůvodnění odkazuje na Pokyny pro vykazování nefinančních informací souvisejících s klimatickou změnou – 2019 a zdůrazňuje tak, že poskytování určitých environmentálních informací je velmi významné pro investory zajímající se o přispívání k environmentálním cílům.<sup>48</sup> Je tedy zjevné, že revize směrnice o vykazování nefinančních informací musí být s nařízením o taxonomii do určité míry propojená, a celá právní úprava navíc odpovídá výše uvedenému hlavnímu významu nefinančního reportování, kterým je informování zúčastněných stran.

Základní navrhovanou změnou je, že veškeré velké podniky a od 1. ledna 2026 také malé a střední podniky (s možnými odchylkami odůvodněnými velikostí těchto podniků), které splní podmínku stanovenou směrnicí o účetnictví,<sup>49</sup> by měly mít povinnost zahrnout do zpráv informace potřebné k pochopení dopadů činnosti společnosti na

<sup>43</sup> Návrh směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, s. 5.

<sup>44</sup> *Global standard for sustainability reporting – GRI* [online]. [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.globalreporting.org/standards/>. GRI standard je nejdéle fungujícím standardem pro vykazování nefinančních informací. Více o GRI: GIRELLA, c. d., s. 45–51.

<sup>45</sup> Akční plán udržitelného růstu, s. 9.

<sup>46</sup> Návrh směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, s. 10.

<sup>47</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. In: Úřední věstník L 198 [online]. 22. 6. 2020, s. 13–43 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32020R0852>.

<sup>48</sup> Bod 22 odůvodnění.

<sup>49</sup> Splní podmínku uvedenou v čl. 2 bodě 1 písm. a) směrnice o účetnictví, tedy že jejich cenné papíry jsou obchodovatelné na regulovaném trhu členského státu v EU. Více dále v textu.

oblasti spojené s environmentální udržitelností a klimatickou změnou. Zesílení důrazu na podávání informací spojených s environmentální udržitelností a klimatickou změnou je naprosto klíčovou změnou v nefinančním reportingu, která byla částečně avizována již Pokyny pro vykazování nefinančních informací souvisejících s klimatickou změnou – 2019. Již samotná širší povinnost zpracovávat nefinanční zprávy by měla vést k tomu, aby se jednotlivé podniky o environmentální (ale i další společenské otázky) zajímaly a zaměřovaly svou pozornost na hledání nejlepších možných řešení.

Co se týká konkrétních požadavků, reportování s důrazem na udržitelnost by mělo i nadále stát na dvojmířném hledisku významnosti. Dojde ke změně čl. 19a a mezi informacemi týkajícími se udržitelnosti bude nově muset být uveden popis obchodního modelu a strategie podniku, který musí být zaměřen také na otázky udržitelnosti. V souvislosti s klimatickou změnou je podstatné akcentovat zejména přímo v návrhu směrnice uvedený požadavek na začlenění informací týkajících se plánů podniku, které mají zajistit, aby byly jeho obchodní model a strategie slučitelné s přechodem na udržitelné hospodářství a s omezením globálního oteplování na 1,5 °C v souladu s Pařížskou dohodou.<sup>50</sup> Vedle toho musí být ve zprávě uvedeny informace vztahující se k cílům souvisejícím s otázkami udržitelnosti, které si podnik vytyčil, a pokroku, jehož podnik při plnění těchto cílů dosáhl.<sup>51</sup>

Podniky mají přímo ze směrnice stanovenou povinnost zahrnovat do zprávy informace týkající se odolnosti obchodního modelu a strategie vůči rizikům spojeným s otázkami udržitelnosti, dále způsobů, jakými obchodní model a strategie zohledňují zájmy zúčastněných stran, dopadů podniku na udržitelnost a způsobu, jakým je strategie podniku prováděna s ohledem na udržitelnost. Právě konkretizace požadavků na obsah nefinančních zpráv (nově „zpráv o udržitelnosti“) je výraznou změnou v dosavadní právní úpravě této oblasti. Udávané informace by měly odpovídat posuzování z dvojího hlediska významnosti a měly by se vztahovat ke krátkodobému, ale také k dlouhodobému horizontu činnosti podniku. Právě dlouhodobé hledisko je pro environmentální otázky velmi významné, protože dopady na životní prostředí se často projevují až po delší době. Důraz na tento způsob přemýšlení o nefinančních souvislostech v podnicích tak lze pro ochranu životního prostředí považovat za přínosný.

Ve společnosti musí být dále vymezeny orgány, které mají správní, řídicí a dozorčí úlohu v otázkách udržitelnosti. Velmi důležitou součástí zprávy by měl být popis politik podniku a popis hlavních skutečných i potenciálních dopadů činnosti společnosti – jeho vlastní provozní činnosti, produktů a služeb, dodavatelského řetězce a obchodních vztahů.<sup>52</sup> Přesné standardy pro podávání zpráv o udržitelnosti Komise teprve určí, podle plánu stanoveného v návrhu směrnice, do 31. října 2022.<sup>53</sup> Z pohledu ochrany životního prostředí a jeho složek je zejména významné, že standardy by měly upřesňovat rozsah

<sup>50</sup> Článek 1 odst. 3 návrhu směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, kterým se mění čl. 19a směrnice o účetnictví – nový článek 19a odst. 2 písm. a) bod iii) směrnice o účetnictví.

<sup>51</sup> Článek 1 odst. 3 návrhu směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, kterým se mění čl. 19a směrnice o účetnictví – nový článek 19a odst. 2 písm. b) směrnice o účetnictví.

<sup>52</sup> Článek 1 odst. 3 návrhu směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, kterým se mění čl. 19a směrnice o účetnictví – nový článek 19a odst. 2 písm. d), e), f) směrnice o účetnictví.

<sup>53</sup> Článek 1 odst. 4 návrhu směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, kterým se vkládá čl. 19b do směrnice o účetnictví – nový článek 19b směrnice o účetnictví.

vykazovaných informací vztahujících se ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se změně klimatu, ale také k dalším oblastem ochrany životního prostředí – vodním a mořským zdrojům, využívání zdrojů v oběhovém hospodářství, znečištění a biologické rozmanitosti a ekosystémech.

Jak vyplývá již z výše uvedeného, oproti stávající směrnici dopadne povinnost podávání nefinančních zpráv na větší okruh subjektů. Nově se totiž bude vztahovat na veškeré velké podniky<sup>54</sup> a také střední a malé podniky, jejichž cenné papíry jsou obchodovatelné na trhu členského státu EU. Na ostatní, tedy nekótované malé a střední podniky a dále na mikropodniky, nebude povinnost podávat nefinanční zprávy dopadat *ex lege*. K výkaznictví však pochopitelně budou moci přistoupit dobrovolně – jako ke klasickému dobrovolnému nástroji souvisejícímu s ochranou životního prostředí uplatnitelnému v rámci činnosti podnikatelských subjektů.

Jak bylo vysvětleno výše, veškeré podniky, které budou mít povinnost podávat nefinanční zprávy, budou mít povinnost sledovat rizika v celém řetězci, tedy například i u dodavatelů nebo následných zpracovatelů a podobně. Je tak pravděpodobné, že určité standardizované environmentální informace budou vyžadovat i od podniků, na které se popsána povinnost nevztahuje, a že tak bude větší pozornost přitažena k environmentálním otázkám obecně. Existence výše popsané evropské legislativy tak bude zřejmě motivační i pro podniky, na které se povinnost podávání zpráv o udržitelnosti nebude vztahovat.

Významnou terminologickou změnou je, že návrh směrnice zavádí pojem „zpráva o udržitelnosti“, který odkazuje na princip trvale udržitelného rozvoje a má zdůrazňovat právě podstatu reportování, nově výrazně orientovaného na environmentální udržitelnost, a tedy environmentální pilíř udržitelného rozvoje.<sup>55</sup> Tento termín zavádí do relevantních předpisů, přičemž změny obsažené v návrhu směrnice se konkrétně týkají čtyř předpisů, které v současné době dopadají na problematiku nefinančního a finančního výkaznictví. Jimi jsou směrnice o účetnictví,<sup>56</sup> směrnice o auditu,<sup>57</sup> nařízení o auditu<sup>58</sup> a směrnice o průhlednosti.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Srov. Corporate Sustainability Reporting.

<sup>55</sup> K vysvětlení „trvale udržitelného rozvoje“ např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 7.

<sup>56</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU ze dne 26. června 2013 o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků, o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES a o zrušení směrnic Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS („směrnice o účetnictví“).

<sup>57</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES ze dne 17. května 2006 o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek, o změně směrnic Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS a o zrušení směrnice Rady 84/253/EHS. In: Úřední věstník L 157 [online]. 9. 6. 2006, s. 87–107 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0043&qid=1639488443091> (dále jen „směrnice o auditu“).

<sup>58</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 537/2014 ze dne 16. dubna 2014 o specifických požadavcích na povinný audit subjektů veřejného zájmu a o zrušení rozhodnutí Komise 2005/909/ES. In: Úřední věstník L 158 [online]. 27. 5. 2014, s. 77–112 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0537&qid=1639488640829> (dále jen „nařízení o auditu“).

<sup>59</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/109/ES ze dne 15. prosince 2004 o harmonizaci požadavků na průhlednost týkajících se informací o emitentech, jejichž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu, a o změně směrnice 2001/34/ES. In: Úřední věstník L 390 [online]. 31. 12. 2004, s. 38–57

V této souvislosti je závěrem vhodné uvést, že právě absence povinné verifikace informací obsažených v nefinančních zprávách je považována za jeden z výrazných nedostatků dosavadního reportingu.<sup>60</sup> Návrh nové směrnice toto mění a požaduje verifikaci uvedených informací třetí stranou. Vzhledem k tomu, že komplexní audit v současné době stále komplikuje nedostatek jednotných standardů, měl by být zatím požadován pouze stupeň ověření v rozsahu „poskytující omezenou jistotu“ s tím, že později bude možné přejít na vyšší požadavek ověření „poskytujícího přiměřenou jistotu“.<sup>61</sup> Návrh směrnice přímo vyžaduje, aby v budoucnu byla vytvořena zpráva o uplatňování požadavků na ověřování, ke které mohou být připojeny návrhy na přísnější standard ověřování.<sup>62</sup> V souvislosti s ověřitelností je vhodné zmínit také povinnost uvádět informace ve strojově čitelném formátu v evropské databázi, aby byla zajištěna jejich větší transparentnost a srovnatelnost.<sup>63</sup>

## 5. ZÁVĚR

Zelená dohoda pro Evropu zdůrazňuje naplňování jejích cílů také prostřednictvím činnosti podnikatelského sektoru a v součinnosti s ním. Právě systém podávání nefinančních zpráv je jedním z možných nástrojů, jak mnohé subjekty přimět ke zvýšení jejich zájmu o problematiku udržitelnosti a s tím souvisejících témat. Tím, že jsou uveřejňovány relevantní, pravdivé, ověřitelné a do určité míry verifikované informace, dochází k motivaci subjektů k hledání nových společensky odpovědných přístupů v rámci podniku. Zároveň se tento fakt může odrazit v rozvržení investic a do jisté míry i ve spotřebitelské volbě, což působí znovu motivačně.

Navrhovaná směrnice zavádí pojem „zpráva o udržitelnosti“ a v oblasti vykazování nefinančních informací akcentuje oblast environmentální udržitelnosti, zejména ve vztahu k výzvám souvisejícím s klimatickou změnou. Vedle toho rozšiřuje okruh subjektů, které musí vykazovat informace vztahující se k udržitelnosti a zejména ke klimatické změně, nicméně povinnost se stále vztahuje pouze na omezený okruh podniků (veškeré velké podniky a kótované malé a střední). Na podniky, na které se nebude směrnice vztahovat, může povinnost vytváření zpráv o udržitelnosti dopadnout nepřímo tím, že v rámci hodnotového řetězce podniků budou podniky, na které se povinnost vztahuje, vyžadovat environmentální informace například také od dodavatelů. Tuto situaci zřejmě také výrazně ovlivní nové nařízení o taxonomii. Novým právním rámcem týkajícím se vykazování informací o environmentální udržitelnosti dochází k tomu, že podniky se musí reálně zabývat riziky souvisejícími s klimatickou změnou, přičemž tato rizika mají být hodnocena z dvojího hlediska významnosti.

---

[cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32004L0109> (dále jen „směrnice o průhlednosti“).

<sup>60</sup> MORRISON, *c. d.*, s. 41–45.

<sup>61</sup> Návrh směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, s. 11.

<sup>62</sup> Tamtéž, s. 13.

<sup>63</sup> Článek 1 odst. 4 návrhu směrnice o podávání zpráv o udržitelnosti, kterým se vkládá čl. 19d do směrnice o účetnictví – nový článek 19d směrnice o účetnictví.

V dalším vývoji tohoto návrhu bude rozhodující rok 2022, kdy by Komise měla představit nová kritéria pro podávání zpráv o udržitelnosti a kdy by měl být dokončen legislativní proces. Reálné dopady revidované směrnice je prozatím obtížné předvídat, protože budou do značné míry záviset na tom, jak budou jednotlivé subjekty ke zprávám o udržitelnosti přistupovat. Zda půjde pouze o formální splnění povinností, a tedy o souhrn více či méně relevantních faktů, nebo zda bude se zjištěnými a uveřejněnými fakty také dále pracováno jak na straně podniků, tak zúčastněných stran.

JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
fabsikot@prf.cuni.cz



## NĚKTERÉ PRÁVNÍ ASPEKTY ZPŘÍSTUPŇOVÁNÍ PROSTOROVÝCH DAT<sup>1</sup>

JAN HAK

### **Abstract:** **Some Legal Aspects of Access to Spatial Data**

The presented article discusses some legal issues regarding spatial data as a crucial tool of information society. As the introduction, the author defines some basic terms and their relation (geographic information systems, spatial data, and their infrastructures). Next, his attention concentrates briefly on the legal framework for access to such data within the European Union – especially the INSPIRE Directive, its aims and structure. In the third and main part of this article, the author analyses the quality of transposition process considering the aforementioned directive in the Czech Republic. He puts stress on the provisions transposing the national infrastructure for spatial data into Czech Act No. 123/1998 Sb., on the Right to Information on the Environment. Not underestimating the undisputable improvements made by amending Act No. 83/2015 Sb., there are still points to enhance, particularly in connection with section 11d limiting access to spatial data. The article concludes with some other obligations enabling the overall control and evaluation of the implementation in next phases.

**Keywords:** spatial data; INSPIRE Directive; transposition; environmental data

**Klíčová slova:** prostorová data; směrnice INSPIRE; transpozice; informace o životním prostředí

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.2

### ZÁKLADNÍ POJMY ANEB NAMÍSTO ÚVODU

V současnosti lidstvo zpracovává zejména díky početným moderním technologiím obrovské množství dat, z nichž mnohá vypovídají o stavu a vývoji životního prostředí či jeho částí. Předkládaný článek se zaměřuje na tzv. prostorová data (angl. *spatial data*), která národní legislativa představovaná především zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfZŽp“), charakterizuje jako „*data, včetně jejich identifikovatelných skupin, v elektronické podobě, která přímo nebo nepřímo odkazují na určitou polohu nebo zeměpisnou oblast na území*“

<sup>1</sup> Tento článek vznikl v rámci grantového projektu s názvem *Přístup k informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby* podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA\_PF\_2020\_004), jehož je autor hlavním řešitelem.

## České republiky a v případě dohody s jiným členským státem Evropské unie i v rámci jeho území“<sup>2</sup>

Na první pohled může vymezení těchto dat působit abstraktně, ovšem naleznou široké využití v rámci činností veřejné moci i u soukromých osob, stačí si představit např. územně plánovací dokumentace, katastr nemovitostí, nákresy nejrůznější infrastruktury, výsledky geologického průzkumu, územní systémy ekologické stability, údaje o zvláště chráněných územích, zdrojích a kvalitě vody, přírodních, zdravotních či bezpečnostních rizicích v území, ale i třeba mapové aplikace znázorňující ekonomický rozvoj či poptávku po určitém druhu zboží, rozložení rekreačních služeb nebo třeba aktuální dopravní situaci či vývoj počasí. A našli bychom mnoho dalších příkladů. Zkrátka půjde o jakákoli data mající přímý či nepřímý vztah k území, která jsou zpracovávána elektronicky a umožní nám zjistit o něm další informace, charakterizovat ho blíže podle zadaného parametru. Jak podotýkají Masser a Crompvoets, jejich význam plyne z toho prostého faktu, že k čemukoli dojde, dojde k tomu „někde“ a povědomí o tom „kde“ může mít strategický význam.<sup>3</sup> V naprosté většině případů budou zákonitě mít prostorová data i svůj environmentální rozměr.

Prostorová data jsou kumulována v rámci specializovaných počítačových programů, označovaných také jako GIS (*geographic information systems*), které slouží k jejich samotnému zachycení, shromáždění do databází, kombinování, manipulaci s nimi, jejich další analýze a umožňují jejich vizualizaci v nejrůznější podobě.<sup>4</sup> Je zřejmé, že nashromážděná prostorová data mají značnou hodnotu nejen pro samotnou veřejnou moc, ale též pro investory, výzkumné pracovníky, nevládní organizace i širší veřejnost. Klíčovým faktorem bude míra zpřístupnění a umožnění další využitelnosti takto nahromaděných souborů prostorových dat ze strany těch, kdo je shromažďují či spravují, a to i na mezinárodní úrovni, zejména půjde o zajištění vzájemné kompatibility různých datových struktur, redukci administrativních bariér a aktivní informování zainteresovaných subjektů.

Za tím účelem jsou vytvářeny v řadě států tzv. infrastruktury pro prostorová data (SDI; *spatial data infrastructures*), mezi nimiž ovšem existují znatelné rozdíly.<sup>5</sup> Jejich smyslem je obecně zajistit dostupnost aktuálních prostorových dat v široké míře dalším uživatelům, a to pokud možno co nejsnáze (význam schopnosti kombinace dat a vzájemné komunikace mezi jednotlivými službami, tzv. interoperability). Jak je garantováno v České republice v kontextu práva na informace právo na přístup právě k tomuto druhu dat, na to se soustředí následující článek.

Základní pojmosloví již bylo vymezeno, v dalších částech článku bude nejprve ve stručnosti představen unijní předobraz národní úpravy v InfZZp, tedy samotná směrnice INSPIRE, kdy se věnují jejímu hlavnímu cíli, principům, na nichž spočívá, a její struktuře. Směrnice bude též zasazena do širšího kontextu unijní úpravy nakládání s informacemi o životním prostředí. Nejrozsáhlejší část článku se potom věnuje zhodnocení kvality transpozice směrnice INSPIRE do InfZZp po jeho poslední novele z roku 2015.

<sup>2</sup> Srov. § 2 písm. e) InfZZp.

<sup>3</sup> MASSER, I. – CROMPVOETS, J. *Building European Spatial Data Infrastructures*. 3rd ed. Redlands: Esri Press, 2015, s. 11.

<sup>4</sup> Srov. v podrobnostech tamtéž, s. 13, 14.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 17.

Poukazuji v ní postupně na jednotlivá ustanovení InfZŽp věnující se zpřístupňování prostorových dat, kdy je již neopakují, ale rovnou rozebírám konkrétní části hodné bližší pozornosti a jejich problematické aspekty. Text zohledňuje i doposud nepočtenou judikaturu a její dosah. Následně zmiňuji spíše pro doplnění další navazující implementační opatření (průběžné vyhodnocování uplatňování směrnice INSPIRE ze strany členských států i na unijní úrovni) a závěrem jednak načrtávám pravděpodobný budoucí vývoj v této oblasti, jednak shrnuji hlavní výsledky rozboru kvality aktuální transpozice směrnice INSPIRE do InfZŽp.

## SMĚRNICE INSPIRE

Nejprve se zaměříme na to, odkud se právní úprava přístupu k prostorovým datům vůbec v Česku vzala. Tato právní úprava má původ v právu Evropské unie, představovaném tzv. směrnicí INSPIRE, což je dnes již vžitá zkratka označující směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. 3. 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE = *Infrastructure for Spatial Information in the European Community*). Směrnice INSPIRE je výsledkem komplexního přípravného procesu, který se datuje zpátky do roku 2001 a do něhož byly zapojeny tisíce odborníků z veřejného i soukromého sektoru.<sup>6</sup>

Základním cílem směrnice INSPIRE je umožnit co nejširší využitelnost prostorových informací napříč členskými státy Evropské unie za účelem lepšího zohledňování požadavků na ochranu životního prostředí při tvorbě unijních politik. Směrnice INSPIRE reflektuje následující principy: a) ke shromáždění dat by mělo dojít pouze jednou a měla by být udržována v takové podobě, aby byla co nejefektivněji využitelná; b) mělo by být možné kombinovat ucelená prostorová data z různých zdrojů napříč Evropou a v široké míře je sdílet; c) informace shromážděné na jedné úrovni by měly být dostupné i na všech ostatních; d) informace potřebné k řádné správě by měly být snadno dostupné a transparentní; e) mělo by být snadné ověřit, zda určitá prostorová data existují, jak by mohla být využita a za jakých podmínek.<sup>7</sup> I přes počáteční náklady nutné k zavedení celého systému bylo vypočítáno, že následná úspora bude více než osminásobná.<sup>8</sup> Kromě toho vybudování právního rámce automaticky povede k využití v praxi.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Úplně první iniciativou k hromadnému využití takto zaměřených prostorových dat v evropském prostoru ovšem byl program CORINE (*Coordination of Information on the Environment*), spuštěný již roku 1985. K procesu tvorby samotné směrnice srov. MASSER – CROMPVOETS, *Building European Spatial Data Infrastructures*, s. 40, 42, 43. K dalším aktivitám pro shromažďování prostorových dat v evropském prostoru (*Shared Environmental Information System = SEIS, Copernicus Programme*) srov. v kostce např. VÍCHA, O. Spatial Environmental Information and Implementation of the INSPIRE Directive into the Czech Law. *International and Comparative Law Review*. 2013, Vol. 13, Supplement, s. 64–67.

<sup>7</sup> Srov. INSPIRE Principles. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://inspire.ec.europa.eu/inspire-principles/9>.

<sup>8</sup> MASSER – CROMPVOETS, *Building European Spatial Data Infrastructures*, s. 40.

<sup>9</sup> MASSER, I. – CROMPVOETS, J. Learning from INSPIRE. In: MASSER, I. (ed.). *Geographic Information Systems to Spatial Data Infrastructures: A Global Perspective*. Boca Raton: CRC Press, 2020, s. 349.

Nástrojem k tomu má být jednotná infrastruktura na úrovni Evropské unie, v rámci které by tato data mohla být sdílena, založená na infrastrukturách již dříve založených a zřízených jednotlivými členskými státy. Nejde tak o vytvoření zcela nového systému prostorových dat, nýbrž spíše o jejich optimalizaci, a to včetně metadat<sup>10</sup> k nim, a zvýšení jejich interoperability. Tato směrnice se nijak nedotýká uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí,<sup>11</sup> která se uplatňuje vedle ní.<sup>12</sup> Na druhou stranu se i na prostorová data v rámci veřejného sektoru vztáhne relativně nová směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. 6. 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru.<sup>13</sup>

Směrnice INSPIRE sestává ze 7 kapitol, v nichž vymezuje základní pojmosloví (zejm. prostorová data a jejich soubory,<sup>14</sup> služby na nich založené,<sup>15</sup> metadata,<sup>16</sup> interoperabilita,<sup>17</sup> geoportál INSPIRE<sup>18</sup>). Soubory prostorových dat musí splňovat několik podmínek: a) vztahovat se k oblasti, ve které stát má nebo vykonává svrchovaná práva; b) být v elektronické podobě; c) být v držení orgánu veřejné správy (vymezen v zásadě obdobně jako ve směrnici 2003/4/ES)<sup>19</sup> a mít návaznost na veřejné úkoly, které tento plní, příp. být v držení třetí strany a současně d) se týkat jednoho nebo více z celkem 34 témat uvedených v přílohách I, II nebo III ke směrnici INSPIRE (kupř. z přílohy I souřadnicové sítě, zeměpisné názvy, správní jednotky, katastrální parcely, dopravní sítě, vodstvo, chráněná území, z přílohy II krajinné pokrytí, ortofotosnímky či údaje o geologickém podloží, z přílohy III pak např. údaje o půdě, využití území, stavu lidského zdraví, průmyslových zařízeních, rozložení obyvatelstva, přírodních rizikách nebo stavu ovzduší atd.).<sup>20</sup>

V čl. 11 směrnice INSPIRE zavazuje členské státy EU vytvořit a provozovat síťové služby umožňující vyhledání prostorových dat, jejich prohlížení, stahování, transformaci a případné další zpracování. Tyto služby by měly být pokud možno co nejvíce intuitivní, aby mohly být pohodlně využívány i širší veřejností, nebrání-li tomu jiný veřejný nebo soukromý zájem.<sup>21</sup> Obecné podmínky pro omezení přístupu veřejnosti jsou řešeny identicky jako ve směrnici 2003/4/ES (restriktivní výklad výjimek, důsledné

<sup>10</sup> Pojmem metadata rozumíme v kontextu článku doprovodné údaje o prostorových datech (vlastním obsahem). Může se jednat např. o podmínky přístupu či využití prostorových dat, jejich kvalitu a platnost, údaj o tom, kdo s nimi disponuje či že je k nim omezen přístup veřejnosti (srov. čl. 5 odst. 2 směrnice INSPIRE).

<sup>11</sup> K této směrnici a k jejímu uplatňování nejen v České republice srov. HAK, J. – VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

<sup>12</sup> Čl. 2 odst. 1 směrnice INSPIRE.

<sup>13</sup> Srov. čl. 1 odst. 7 směrnice 2019/1024. Tato směrnice nahradila směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

<sup>14</sup> Směrnice INSPIRE, čl. 3 body 2 a 3.

<sup>15</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 4.

<sup>16</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 6 a čl. 5 a 6.

<sup>17</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 7 a čl. 7–10.

<sup>18</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 8.

<sup>19</sup> Srov. tamtéž, čl. 3 bod 9, ve vztahu ke směrnici 2003/4/ES např. VÍCHA, O. Směrnice EU o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. In: HAK, J. – VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 26–29.

<sup>20</sup> Směrnice INSPIRE, čl. 4.

<sup>21</sup> Srov. tamtéž, čl. 13 odst. 1.

poměrování proti sobě stojících zájmů, privilegované postavení informací o emisích). Budou-li některé z těchto služeb podrobeny poplatkům, pak by tyto neměly překročit přiměřenou výši.<sup>22</sup> Orgány veřejné správy musí mít možnost technicky navázat svá prostorová data na vytvořené síťové služby.<sup>23</sup>

V souvislosti se základní filozofií směrnice INSPIRE je v kapitole V. kladen důraz na umožnění sdílení prostorových dat mezi jednotlivými orgány veřejné správy daného státu, jakož i s orgány veřejné správy jiných členských států a institucemi unijními.<sup>24</sup> Jakákoli omezení, která by v místě užívání mohla vést ke vzniku praktických překážek pro sdílení prostorových dat, jsou zásadně předem vyloučena. Jedinou výjimku představuje ochrana průběhu soudního řízení, veřejná bezpečnost, národní obrana nebo mezinárodní vztahy.<sup>25</sup>

Směrnice INSPIRE nabyla účinnosti dne 15. 5. 2007<sup>26</sup> a doplňuje ji obsáhlá síť doprovodných pravidel pro její vlastní implementaci (tzv. IR = *Implementing Rules*), která byla postupně zpracovávána povětšinou v podobě závazných nařízení či rozhodnutí Komise, jakož i různých nezávazných metodických směrnic. Dokončení implementačního procesu na úrovni Evropské unie se předpokládá aktuálně na sklonku roku 2021<sup>27</sup> a jedná se bez nadsázky o jeden z nejrůznějších harmonizačních projektů.

## TRANSPOZICE SMĚRNICE INSPIRE V ČESKU A JEJÍ ODRAZ V PRÁVNÍ PRAXI

Adekvátní transpozice směrnice INSPIRE do národního práva je prvotním a zásadním prvkem implementačního procesu na úrovni členského státu, kterému věnuji největší pozornost. Český zákonodárce zvolil variantu, kdy tuto směrnici transponoval do InfZŽp, v původní verzi tohoto právního předpisu bychom danou problematiku nenašli. Jedná se o jedno z možných řešení, jiným je úprava problematiky zpřístupňování prostorových dat samostatným zákonem, k čemuž došlo např. v Rakousku (*Geodateninfrastrukturgesetz* Nr. 14/2010 BGBl. ze dne 1. 3. 2010<sup>28</sup>), v Německu

<sup>22</sup> Tamtéž, čl. 14.

<sup>23</sup> Tamtéž, čl. 12.

<sup>24</sup> Srov. tamtéž, čl. 17.

<sup>25</sup> Tamtéž, čl. 17 odst. 7.

<sup>26</sup> Byla drobně pozměněna čl. 4 nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1010 ze dne 5. 6. 2019 o sladění povinností podávání zpráv v oblasti právních předpisů souvisejících s politikou životního prostředí a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006 a (EU) č. 995/2010, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES, 2004/35/ES, 2007/2/ES, 2009/147/ES a 2010/63/EU, nařízení Rady (ES) č. 338/97 a (ES) č. 2173/2005 a směrnice Rady 86/278/EHS, a to s účinností od 26. 6. 2019. Změna se dotkla čl. 21 a 23 směrnice INSPIRE, jež se zabývají vyhodnocováním jejího uplatňování ze strany členských států, Evropské agentury pro životní prostředí a Komise.

<sup>27</sup> Srov. INSPIRE Roadmap. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://inspire.ec.europa.eu/inspire-roadmap/61>.

<sup>28</sup> Pro účinné znění zákona viz Bundesgesetz über eine umweltrelevante Geodateninfrastruktur des Bundes (Geodateninfrastrukturgesetz – GeoDIG). In: *Rechtsinformationssystem des Bundes* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006708>.

(*Geodatenzugangsgesetz* ze dne 10. 2. 2009<sup>29</sup>), na Slovensku (zákon č. 3/2010 Z. z. o národnej infraštruktúre pre priestorové informácie ze dne 2. 12. 2009<sup>30</sup>) i v Polsku (Ustawa poz. 489/2010 Dz. U., o infrastrukturze informacji przestrzennej ze dne 4. 3. 2010<sup>31</sup>). V InfZŽp je problematika upravena na dvoch miestach – jednak jde o legálnu definíciu kľúčových pojmov v § 2 písm. e)–k) InfZŽp, jednak se jedná o pravidla pro vlastní zpřístupňování zakotvená v jeho §§ 11a–11e. Úpravu doplňuje prováděcí vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 103/2010 Sb., účinná od 30. 4. 2010, přijatá na základě zmocnění v § 15a InfZŽp.

Směrnice INSPIRE stanovila jako nejzazší lhůtu k provedení transpozice 15. 5. 2009. To se českému zákonodárci nepodařilo splnit,<sup>32</sup> nicméně následně k transpozici došlo zákonem č. 380/2009 Sb., s účinností od 14. 11. 2009. Prvotní opožděná transpozice přesto nebyla přesná a stala se terčem kritiky Komise v rámci neformálního řízení EU Pilot v lednu 2013.<sup>33</sup> Aby se český zákonodárci vyhnul případnému zahájení řízení pro porušení Smluv před Soudním dvorem Evropské unie, provedl další úpravy InfZŽp, které se do zákona dostaly v rámci novely č. 83/2015 Sb., s účinností od 1. 9. 2015. Zda už nyní došlo k řádné transpozici, to je předmětem rozboru v následujících řádcích.

Začneme pojmoslovím v § 2 písm. e)–k) InfZŽp. Pojem *infrastruktura pro prostorová data* byl upřesněn roku 2015 a v zásadě odpovídá své předloze ve směrnici, ačkoli se v něm stále duplicitně hovoří o využívání prostorových dat. Směšuje také dohody o sdílení přístupu k těmto datům, ačkoli směrnice INSPIRE rozlišuje dohody o sdílení a dohody o přístupu jako dva rozličné druhy.<sup>34</sup> Ani koncové „*sledování, [sic] využívání prostorových dat*“ nesvědčí o větší preciznosti legislativní techniky. Celkové nejasnosti tohoto reformulačního ustanovení si všímá i Král, který nadto kritizuje, že zatímco v transponované definici je výraz *prostorová data* použit dvakrát, v transpoziční definici šestkrát.<sup>35</sup> Definice výslovně zmiňuje i technické požadavky, samostatně vymezené v § 2 písm. j) InfZŽp (i při jejich vymezení se pojem *prostorová data* objevuje v definici šestkrát). Vymezení *prostorových dat* nedoznalo roku 2015 změny a lze ho považovat za vyhovující. Tuzemský zákonodárci zahrnul do definice i *soubory prostorových dat*,

<sup>29</sup> Pro účinné znění zákona viz *Geodatenzugangsgesetz* vom 10. Februar 2009 (BGBl. I S. 278). In: *Bundesministerium der Justiz* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://www.gesetze-im-internet.de/geozg/BJNR027800009.html#BJNR027800009BJNG000100000>.

<sup>30</sup> Pro účinné znění zákona viz Zákon č. 3/2010 Z. z., Zákon o národnej infraštruktúre pre priestorové informácie. In: *epi.sk* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/zz/2010-3>.

<sup>31</sup> Pro účinné znění zákona viz Dz. U. 2010 Nr 76 poz. 489, Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20100760489/U/D20100489Lj.pdf>.

<sup>32</sup> V tom ovšem nebyla Česká republika tehdy zdaleka osamocena, jelikož ke včasné transpozici došlo v průběhu transpoziční lhůty pouze v Dánsku. Srov. Commission of the European Communities (CEC). Commission staff working document: evaluation accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Directive 2007/2/EC of March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) pursuant to article 23, SWD (2016) 273 final/2, s. 16.

<sup>33</sup> Viz důvodovou zprávu k novele č. 83/2015 Sb. Srov. řízení EU Pilot č. 4462/13/ENVI.

<sup>34</sup> K významu rozlišování mezi těmito pojmy srov. JANSSEN, K. *The Availability of Spatial and Environmental Data in the European Union: at the Crossroads between Public and Economic Interests*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010, s. 303–350.

<sup>35</sup> Ačkoli jeho výtka směřuje ke znění InfZŽp před rokem 2015, platí i nadále. KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 94.

kteří jsou ve směrnici INSPIRE uvedeny zvlášť, takovému postupu ovšem nelze nic vytknout. Definice *metadat* před rokem 2015 v InfZŽp scházela zcela, dnes je možné ji považovat za optimální. Definice *interoperability* nedoznala roku 2015 žádných změn a je kompatibilní se směrnici INSPIRE. Nově roku 2015 přibyla vyhovující definice *služeb založených na prostorových datech*.

Vymezení *organů veřejné správy* je ve směrnici INSPIRE identické jako v případě poskytování informací o životním prostředí na základě směrnice 2003/4/ES. Proto zde budou platit i obdobné postřehy s ohledem na jejich vymezení v InfZŽp.<sup>36</sup> Tuzemský zákonodárce používá pojem *povinné subjekty*. Za povšimnutí stojí, že nijak zvlášť nezohledňuje postavení poradních subjektů.<sup>37</sup> Směrnice INSPIRE umožňuje vyjmout z rozsahu pojmu *organ veřejné správy* subjekty působící v zákonodárné či soudní funkci,<sup>38</sup> ovšem tuto možnost tuzemský zákonodárce využil jen zčásti. InfZŽp řadí mezi povinné subjekty veškeré organizační složky státu,<sup>39</sup> přičemž mezi ně – kromě orgánů moci výkonné – patří rovněž také soudy.<sup>40</sup> V souvislosti s tím ještě stojí za pozornost, že InfZŽp hovoří o tzv. *jiném poskytovateli* prostorových dat, kterým budou soukromé subjekty stojící mimo okruh povinných subjektů vymezených v § 2 písm. b) InfZŽp, terminologií směrnice se jedná o *třetí strany*.

Ustanovení § 11a InfZŽp bylo uvedeno roku 2015 do souladu s textem směrnice INSPIRE, oproti směrnici navíc umožňuje zpřístupňovat v rámci geoportálu při splnění technických požadavků na základě žádosti povinného subjektu či jiného poskytovatele i další prostorová data nad rámec základních 34 témat.

Jak plyne z čl. 11 směrnice INSPIRE *in fine* a ještě výrazněji z návěští ustanovení § 2 písm. i) InfZŽp a § 11b odst. 1 InfZŽp, prostorová data se v rámci národního geoportálu zpřístupňují veřejnosti aktivně, bez nutnosti o ně žádat. V návaznosti na to je výslovně vyloučen postup pro zpřístupňování informací o životním prostředí na základě žádosti (§§ 3–7 a 9 InfZŽp – tedy pravidla o vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací). K tomu se pojí důležitý závěr Městského soudu v Praze,<sup>41</sup> který dovodil, že v případě žádostí o zpřístupnění prostorových dat (resp. sporů z toho plynoucích) je třeba postupovat dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), jelikož v takovém případě nepředstavuje InfZŽp komplexní zvláštní právní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ. Vzhledem k aktivnímu zpřístupňování těchto dat na geoportálu se v daném případě jednalo přesněji o spor o přiměřenost peněžní částky požadované za zpřístupnění digitálního modelu reliéfu České republiky 5. generace v rozsahu celého státu, a to ve strojově čitelném formátu (například ve formátu \*.xyz), a pro tento postup skutečně InfZŽp žádá zvláštní pravidla nestanoví, jelikož též § 10 odst. 3 a 4 InfZŽp zjevně mříř toliko na případné úhrady v souvislosti se žádostmi o poskytnutí informací o životním prostředí.

<sup>36</sup> Ke směrnici 2003/4/ES srov. HAK, J. Česko. In: HAK, J. – VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve střeoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 46, 47.

<sup>37</sup> Srov. směrnici INSPIRE, čl. 3 bod 9 písm. a).

<sup>38</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 9 *in fine*.

<sup>39</sup> Srov. § 2 písm. b) bod 1 InfZŽp.

<sup>40</sup> Viz § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>41</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2018, č. j. 9 A 71/2015-43, body 29–31.

Zmínku zaslouží pojem *pořizovatele prostorových dat*, kterým je podle národní úpravy toliko povinný subjekt dle § 2 písm. b) InfZZp, jež prostorová data buď sám vytváří, nebo je přijímá od jiného subjektu.<sup>42</sup> Směrnice INSPIRE ho ovšem vymezuje v tomto ohledu nejspíše širěji, když sem řadí i orgán veřejné správy, který původní prostorová data (nikoli jejich kopie) spravuje nebo aktualizuje. Tím nemusí být vždy ten orgán veřejné správy, jež je na počátku vytvořil či přijal. Je otázkou, zda by v takovém případě *jiným subjektem* (pojem se nikde jinde v InfZZp již nevyskytuje a není ani nijak blíže vymezen) mohl být i původní orgán veřejné správy, který by data teoreticky vytvořil, příp. přijal od jiného subjektu, a jiný orgán veřejné správy by je zase „přijal“ od něj, např. v důsledku změny právní úpravy, veřejnoprávní smlouvy atp. Zbytek ustanovení § 11b InfZZp je dle mého názoru se směrnicí INSPIRE kompatibilní.

Ustanovení § 11c InfZZp prošlo některými zpřesněními během novely roku 2015 a lze uzavřít, že odpovídá požadavkům směrnice INSPIRE. V některých ohledech by mohlo jít ještě dále – typicky zpřístupňování prostorových dat dotýkajících se životního prostředí orgánům veřejné správy uvedeným v čl. 3 bodu 9 písm. a) a b) směrnice INSPIRE jiných členských států a orgánům a subjektům Evropské unie (bezplatně), jakož i orgánům zřízeným mezinárodními dohodami, jejichž smluvními stranami jsou Evropská unie a členské státy (podmínka vzájemnosti a rovnoprávnosti), by bylo možné doplnit o další požadavky podle vnitrostátního práva podmiňující jejich použití.<sup>43</sup> Kromě toho analyzovaná směrnice explicitně zdůrazňuje, že soubory prostorových dat a služby založené na prostorových datech, které členské státy poskytují orgánům a subjektům Evropské unie pro účely plnění povinností podávání zpráv týkajících se životního prostředí dle unijního práva, nepodléhají poplatkům.<sup>44</sup> Telec s ohledem na čl. 14 odst. 4 směrnice INSPIRE navíc poukazuje na možná až nadbytečné využívání licenčních smluv pro zpřístupňování prostorových dat v národní právní úpravě.<sup>45</sup>

Větší pozornost si zaslouží § 11d InfZZp, který se týká možností pro omezení či úplné odepření přístupu k prostorovým datům a počítá s využitím ustanovení § 8 InfZZp zakotvujícího důvody pro limitaci přístupu k informacím o životním prostředí obecně. Jeho unijním předobrazem je čl. 13 směrnice INSPIRE, příp. její čl. 17 odst. 7 (omezení ve vztahu ke sdílení dat).

Jádro právní úpravy v ustanovení § 11d InfZZp spočívá možná netradičně v jeho odst. 2, kde je komplexně poukázáno na využitelnost jednotlivých důvodů pro omezení přístupu k prostorovým datům v závislosti na typu používané síťové služby. Kromě toho je třeba rozlišovat, komu se přístup k prostorovým datům omezí – širší vymezení výjimek je zakotveno ve vztahu k veřejnosti, výrazně užší pak ve vztahu k orgánům veřejné správy. Přitom ovšem není zřejmé, koho vlastně tuzemský zákonodárce do této skupiny řadí. Směrnice INSPIRE používá ve vztahu k pojmu *orgán veřejné správy* vlastní legislativní zkratku, kterou však InfZZp nepřijímá a rozlišuje povinné subjekty a jiné poskytovatele prostorových dat. Je otázkou, zda tímto pojmem byly zamýšleny

<sup>42</sup> Srov. § 11b odst. 3 InfZZp.

<sup>43</sup> Směrnice INSPIRE, čl. 17 odst. 6.

<sup>44</sup> Tamtéž, čl. 17 odst. 3 *in fine*.

<sup>45</sup> TELEC, I. Informace o veřejném sektoru, prostorová data a vzory licenčních smluv. *Právní rozhledy*. 2014, roč. 22, č. 14, s. 711.

povinné subjekty či pouze některé z nich. Lze připomenout, že mezi povinné subjekty dle § 2 písm. b) InfZŽp lze zařadit i organizační složky státu, a ne všechny patří automaticky mezi orgány veřejné správy. Pojem se objevuje i v § 11c odst. 6 InfZŽp, kde jsou orgány veřejné správy a organizační složky státu uvedeny zvlášť, což naznačuje, že jde o dvě různé množiny. Je nepravděpodobné, že by zákonodárce měl na mysli pouze orgány veřejné správy jiných členských států, jelikož na jiném místě, konkrétně v § 11c odst. 7 InfZŽp je tento fakt výslovně zdůrazněn. K vyjasnění nepřispívá ani důvodová zpráva k novele, která hovoří v této souvislosti o orgánu veřejné moci.<sup>46</sup>

Orgánům veřejné správy je možné omezit přístup k prostorovým datům zpřístupněným prostřednictvím prohlížečích služeb, služeb stahování dat, transformačních služeb a služeb umožňujících spuštění služeb založených na prostorových datech v zájmu ochrany mezinárodních vztahů, veřejné bezpečnosti či obrany státu. Možnost omezení přístupu lze na nezbytně nutnou dobu vykládat i jako jeho odepření, ačkoli § 11d InfZŽp navozuje odlišováním pojmů *odepřít* a *omezit* dojem, že je třeba mezi nimi rozlišovat, zároveň odkazuje na aplikaci § 8 InfZŽp, který omezením zjevně míní i odepření. Jelikož čl. 13 směrnice INSPIRE reguluje pouze důvody pro zúžení či odepření přístupu veřejnosti, bude se jednat o reflexi čl. 17 odst. 7 směrnice INSPIRE. Co už v InfZŽp rozlišení není, může jít o omezení přístupu nejen k samotným prostorovým datům, ale pravděpodobně s ohledem na směrnici INSPIRE i samostatně ke službám na nich založeným. Na rozdíl od směrnice neumožňuje InfZŽp omezit (či odepřít) sdílení prostorových dat a na nich založených služeb ve vztahu k orgánům veřejné správy, pokud by to ohrozilo průběh soudního řízení. Kromě toho na základě výše uvedeného lze polemizovat o nepřipuštění možnosti omezení přístupu k prostorovým datům a službám na nich založeným prostřednictvím vyhledávacích služeb ve vztahu k orgánům veřejné správy. Opět zde narazíme na nejasný dosah zákonodárcem použitého pojmu orgán veřejné správy (srov. výše).

Ve vztahu k veřejnosti je třeba odlišit, zda jde o vyhledávací nebo jakékoli jiné síťové služby. Přístup k prostorovým datům prostřednictvím prvně uvedených je možné omezit (resp. odepřít – platí výše uvedené) v zájmu ochrany mezinárodních vztahů, veřejné bezpečnosti či obrany státu. Přístup k prostorovým datům zpřístupněným prostřednictvím ostatních síťových služeb ve smyslu čl. 11 směrnice INSPIRE je možné omezit jak v zájmu ochrany mezinárodních vztahů, veřejné bezpečnosti či obrany státu, tak i z důvodů uvedených v § 8 odst. 1 InfZŽp a v § 8 odst. 2 písm. a) až c) InfZŽp. Opět se nejspíš u všech síťových služeb (tedy včetně prvně uvedených) vztáhne možnost omezení i na související služby založené na těchto prostorových datech.

Důvody zakotvené v § 8 odst. 1 InfZŽp se týkají ochrany utajovaných informací, osobních či individuálních údajů o člověku a jeho osobnosti, ochrany duševního vlastnictví a obchodního tajemství. Byť jsou formulovány jako obligatorní, zákonodárce dává v případě prostorových dat – rozdílně oproti obecné úpravě přístupu k informacím o životním prostředí, kde toto základní hodnotové východisko stále absentuje<sup>47</sup> – jasně najevo v předposlední větě ustanovení § 11d odst. 2 InfZŽp, že omezení přístupu k prostorovým datům je v souladu s čl. 13 odst. 2 směrnice INSPIRE třeba vnímat

<sup>46</sup> Viz důvodovou zprávu k novele č. 380/2009 Sb.

<sup>47</sup> Ke kritice tohoto přístupu a způsobům jeho korekce srov. HAK, *Česko*, s. 51, 52.

restriktivně a vždy důsledně protichůdné zájmy poměřovat. Toto ustanovení je zjevně ve vztahu speciality vůči návěští § 8 odst. 1 InfZŽp. Na tomto místě lze krátce okomentovat i z mého pohledu nadbytečnou úpravu v § 11d odst. 1 InfZŽp. Dle něj „[p]řístup k prostorovým datům bude odepřen, pokud by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského, práv souvisejících s právem autorským nebo zvláštního práva pořizovatele databáze“. Ustanovení chrání znovu výslovně vymezenou výšeč práv duševního vlastnictví,<sup>48</sup> již obecně chráněných s odkazem na použití § 8 odst. 1 InfZŽp, který práva třetích osob sám o sobě pokrývá. K obligatorní formulaci platí to samé, co bylo právě uvedeno. Orgány veřejné správy mohou někdy potřebovat souhlas třetích osob k dalšímu zacházení s prostorovými daty dle směrnice INSPIRE, jsou-li tyto držiteli práv duševního vlastnictví k nim,<sup>49</sup> v takovém případě by tato podmínka platila i pro přístup dalších orgánů veřejné správy.

Důvody zakotvené v § 8 odst. 2 písm. a), b) a c) InfZŽp se týkají ochrany osoby předávající prostorová data dobrovolně, ochrany životního prostředí jako takového v určitých lokalitách a ochrany informací z řízení. Směrnice INSPIRE formulovala tyto výjimky ze zpřístupňování prostorových dat obdobně jako směrnice 2003/4/ES, tudíž vychází-li národní zákonodárce i pro úpravu prostorových dat z dikce § 8 InfZŽp, přehlídí ty samé nepřesnosti, na které jsem poukazoval již dříve ve vztahu ke druhé uvedené směrnici.<sup>50</sup> Jen v souhrnu jde ve vztahu k ochraně dobrovolného poskytovatele dat o vynechání podmínky existence hrozby pro jeho zájmy nebo ochranu v důsledku jejich poskytnutí (nestačí prostý nesouhlas), směrnici nijak není omezena forma jeho souhlasu a dále byl opomenut fakt, že byt' by i jen mohla vzniknout takové osobě povinnost předat určitou informaci, nelze tento důvod využít.<sup>51</sup> Pokud jde o výjimku pod písm. c), chrání směrnice INSPIRE obecněji než česká právní úprava výkon spravedlnosti, schopnost kterékoli osoby domoci se spravedlivého soudního řízení a schopnost orgánu veřejné správy provádět vyšetřování trestní nebo disciplinární povahy, a to logicky tehdy, jsou-li reálně v důsledku zpřístupnění prostorových dat ohroženy.<sup>52</sup>

Zesílený zákaz ve vztahu k informacím o emisích je transponován správně. Pokud jde o § 11d odst. 3 InfZŽp, ten řeší procesní aspekty omezení (či odepření) přístupu k prostorovým datům přímo v podmínkách České republiky (kdo tak činí a jakým způsobem). Zajímavou otázkou je, jak se proti omezení či odepření přístupu v těchto případech bránit. Vzhledem k tomu, že se nevyužije § 9 InfZŽp, není o tom vydáváno správní rozhodnutí, minimálně ne podle InfZŽp. Patrně by zainteresovaný subjekt mohl v tomto případě i ve světle judikatury správních soudů (resp. zatím jen Městského soudu v Praze) podat žádost o nezpřístupnění informace dle InfZ a následně se procesně bránit v režimu tohoto zákona v závislosti na typu reakce ze strany toho, kdo k omezení

<sup>48</sup> Právo duševního vlastnictví se člení na průmyslová práva (patenty, užité vzory, průmyslové vzory, topografie polovodičových výrobků, označení) a práva jiná, kam se řadí právě právo autorské a práva s ním související, resp. zvláštní právo pořizovatele k jím pořízené databázi. Zvlášť stojí odrůdové právo a problematika obchodního tajemství (srov. § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku).

<sup>49</sup> Srov. směrnici INSPIRE, čl. 4 odst. 5.

<sup>50</sup> Srov. v podrobnostech HAK, J. Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí. *Iurium Scriptum*. 2019, roč. 3, č. 2, s. 60.

<sup>51</sup> Viz směrnici INSPIRE, čl. 13 odst. 1 druhý pododstavec písm. g).

<sup>52</sup> Viz tamtéž, čl. 13 odst. 1 druhý pododstavec písm. c).

dostupnosti původně přistoupil, minimálně tehdy, jednalo-li by se o povinný subjekt dle § 2 písm. b) InfZŽp (u pověřených osob by se stejně patrně analogicky aplikoval § 9 odst. 1 InfZŽp), resp. Ministerstvo životního prostředí.

K provedení zákonné úpravy byla vydána na základě § 15a InfZŽp vyhláška č. 103/2010 Sb., jež nabyla účinnosti 30. 4. 2010 a doposud byla pouze drobně doplněna vyhláškou č. 257/2015 Sb. k 9. 10. 2015. Stojí za pozornost, že nevyčerpává materii ze zmocňovacího ustanovení zcela – tudíž doposud prováděcí předpisy k InfZŽp neregulují zvláštní způsoby užití prostorových dat a služeb založených na prostorových datech ani způsob uchovávání neaktuálních prostorových dat a zpřístupňování metadat k nim.

## K DALŠÍ IMPLEMENTACI NA NÁRODNÍ ÚROVNI

Další fáze implementačního procesu mají spíše technickou povahu, proto jen závěrem zmiňuji, že v zájmu řádné a komplexní implementace směrnice INSPIRE má Česká republika povinnost sledovat zavádění a využití Národního geoportálu INSPIRE, přičemž výsledky tohoto sledování mají Komise a veřejnost nepřetržitě k dispozici (kvantitativní přístup).<sup>53</sup> Vedle toho musí pravidelně ve tříletých cyklech zveřejňovat souhrnné zprávy o uplatňování směrnice INSPIRE (kvalitativní přístup).<sup>54</sup> Konkrétně se vyhodnocují: a) způsob koordinace mezi veřejnými poskytovateli a uživateli souborů prostorových dat a služeb založených na prostorových datech a zprostředkovatelskými orgány a popis vztahů s třetími stranami a způsobu zajištění kvality; b) příspěvek orgánů veřejné správy nebo třetích stran k fungování a koordinaci infrastruktury pro prostorové informace; c) informace o využití infrastruktury pro prostorové informace; d) dohody o sdílení dat mezi orgány veřejné správy a e) náklady a přínosy spojené s prováděním směrnice INSPIRE. Odpovědi zpracováváné v rámci souhrnných zpráv mají mnohem širší záběr.<sup>55</sup> V souvislosti s těmito opatřeními lze mluvit o 2. mezníku implementace (po vlastní transpozici). Zatím poslední dostupná komplexní zpráva pro Českou republiku pochází z roku 2016, nejaktuálnější postřehy jsou dostupné v rámci souhrnu z roku 2021.<sup>56</sup>

Kromě toho je v textu předpisu od června 2019 výslovně zahrnuta v čl. 23 povinnost Evropské agentury pro životní prostředí každoročně zveřejňovat a aktualizovat celounijní přehled o uplatňování směrnice INSPIRE na základě metadat a údajů zpřístupněných jednotlivými členskými státy dle čl. 21. Komise nadto musí provést do 1. 1. 2022 a poté alespoň každých 5 let hodnocení směrnice INSPIRE a jejího provádění, které uveřejní. V rámci něj zohledňuje: a) zkušenosti získané při provádění této směrnice; b) informace shromážděné členskými státy v souladu s článkem 21 směrnice INSPIRE

<sup>53</sup> Tamtéž, čl. 21 odst. 1.

<sup>54</sup> Tamtéž, čl. 21 odst. 2.

<sup>55</sup> Srov. MASSER, I. – CRAGLIA, M. The Diffusion of GIS in Local Government in Europe. In: MASSER, I. (ed.). *Geographic Information Systems to Spatial Data Infrastructures: A Global Perspective*. Boca Raton: CRC Press, 2020, s. 179.

<sup>56</sup> INSPIRE in your Country: Czechia. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-23]. Dostupné na: <https://inspire.ec.europa.eu/INSPIRE-in-your-Country/CZ>. Ke změnám v samotném mechanismu monitoringu a poskytování průběžných informací s ohledem na aktivnější zapojení Evropské agentury pro životní prostředí v posledních letech viz MASSER – CROMPVOETS, *Learning from INSPIRE*, s. 355.

a celounijní přehledy sestavené Evropskou agenturou pro životní prostředí; c) příslušné vědecké a analytické údaje a d) další informace, včetně příslušných vědeckých a analytických údajů, vyžadované na základě pokynů pro zlepšování právní úpravy, zejména s využitím účinných a účelných postupů správy informací. Nejedná se o novinku, jelikož již s ohledem na původní znění čl. 23 směrnice INSPIRE měla Komise za úkol vyhodnotit její provádění do 15. 5. 2014, což provedla.<sup>57</sup> Ve vztahu k vyhodnocování implementačního procesu ze strany unijních orgánů lze hovořit o pomyslném 3. mezníku implementace.

## ZÁVĚREM

Vzhledem k jejich charakteristice je zjevné, že prostorová data mají obrovský potenciál dalšího využití, a to nejen ve vztahu k životnímu prostředí. Ale právě v kontextu environmentální problematiky mohou značně přispět k monitoringu stavu životního prostředí a faktorů, jež ho ovlivňují. V rámci Evropské unie je klíčové využití prostorových dat v souvislosti s ambiciózním plánovaným přechodem hospodářství a celé společnosti k uhlíkové neutralitě do roku 2050, jak je načrtnut v tzv. *Zelené dohodě pro Evropu*.<sup>58</sup> Kromě toho naleznou široké využití i v rámci tzv. datových sad s vysokou hodnotou, s jejichž bezplatným zpřístupňováním veřejnosti počítá směrnice 2019/1024.<sup>59</sup> A počítá s nimi samozřejmě i nově připravovaná iniciativa Komise zvaná *Zelená data pro všechny*, která by měla aktualizovat pravidla pro jejich poskytování, stejně jako pravidla přístupu k informacím o životním prostředí obecně, s jejímiž výstupy se počítá na sklonku roku 2022<sup>60</sup> a mohla by stávající směrnice ve sledovaných oblastech propojit.<sup>61</sup>

Česká republika v souvislosti s novelou z roku 2015 značně vylepšila úroveň transpozice směrnice INSPIRE, přesto se nepodařilo ještě dosáhnout plné kompatibility s ní. Hlavní nedostatky spatřuji v rámci § 11d InfZŽp, který by měl být preciznější a lépe reflektovat požadavky své unijní předlohy, zejména ve vztahu k formulaci jednotlivých důvodů pro omezení přístupu k prostorovým datům.

Mgr. Jan Hak  
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci  
jan.hak01@upol.cz

<sup>57</sup> Pro shrnující závěry k tomuto tzv. Mid-term evaluation report (technická zpráva č. 17/2014) viz CHO, G. – CROMPVOETS, J. The INSPIRE directive: some observations on the legal framework and implementation. *Survey Review*. 2018, roč. 51, č. 367, s. 311–313.

<sup>58</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu. 11. 12. 2019, KOM(2019) 640 v konečném znění.

<sup>59</sup> K pojmu srov. čl. 2 bod 10 směrnice 2019/1024.

<sup>60</sup> Srov. GreenData4All – updated rules on geospatial environmental data and access to environmental information. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-24]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13170-GreenData4All-updated-rules-on-geospatial-environmental-data-and-access-to-environmental-information\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13170-GreenData4All-updated-rules-on-geospatial-environmental-data-and-access-to-environmental-information_en).

<sup>61</sup> Právě rozlišení úpravy týkající se zpřístupňování informací do vícera nástrojů (nařízení či směrnic) bývá někdy vnímáno jako faktor snižující efektivitu celého procesu. Srov. CHO – CROMPVOETS, c. d., s. 313.

# PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY VE VZTAHU K UMISŤOVÁNÍ POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ

ALENA CHALOUPKOVÁ

**Abstract:** **Legal Regulation of Nature and Landscape Protection in Relation to Location of Roads**

This article contains a brief summary and conclusions of the dissertation of the same name, which was written within a doctoral study at the Faculty of Law, Charles University (Department of Environmental law). The issue at hand has not yet been comprehensively addressed in the Czech legal science. It, however, includes the following important questions: How is the route of a planned road located according to Czech law? How are nature and landscape protection requirements integrated into the location process? How is the issue of landscape fragmentation addressed in the process? What might be the implications of the current changes to the applicable law? The objective of the dissertation has been to create a foundation for a formulation of recommendations aimed at the optimization of the legal framework of nature and landscape protection in the relevant processes in order to ensure the most effective protection of this important public interest even if it has been decided to carry out the construction. The text of the dissertation was completed on 1 August 2021.

**Keywords:** roads; nature and landscape protection; spatial planning

**Klíčová slova:** pozemní komunikace; ochrana přírody a krajiny; územní plánování

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.3

## 1. ÚVOD

Vztah mezi ochranou životního prostředí a výstavbou nových pozemních komunikací často vyvolává konflikty ve společnosti. Disertační práce, jejíž hlavní závěry jsou shrnuty v tomto článku, přispívá do diskuse tím, že provádí analýzu právní úpravy týkající se ochrany přírody a krajiny v procesech plánování a umisťování staveb pozemních komunikací v České republice (dále jen „ČR“). V souladu s tím bylo cílem disertační práce především vytvořit podklad pro formulaci doporučení směřujících ke zlepšení právního rámce ochrany přírody a krajiny při plánování a umisťování staveb pozemních komunikací tak, aby byla zajištěna co nejefektivnější ochrana tohoto významného veřejného zájmu i v případech, že je rozhodnuto o realizaci stavby. Tato doporučení jsou zopakována v předposlední (12.) části tohoto článku. V částech, které těmto závěrům předcházejí, jsou rekapitulována základní zjištění, která vyplynula z rozsáhlé

analýzy provedené v disertační práci, z vypracovaných případových studií či případně z komparací s právní úpravou přijatou v sousedních zemích.<sup>1</sup>

## 2. MEZINÁRODNÍ A UNIJNÍ ZÁVAZKY ČR

Otázky týkající se ochrany přírody a krajiny při umístování staveb pozemních komunikací lze orientačně rozdělit do tří oblastí, ve kterých je česká právní úprava významně ovlivňována závazky vyplývajícími z mezinárodních smluv a z unijního práva. Jedná se (1) o oblast rozvoje silniční infrastruktury, (2) o oblast ochrany přírody a krajiny a (3) o oblast posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí. Ani v jedné z těchto oblastí není ČR zcela autonomní. Naopak lze říci, že rozsah závazků, kterými je v těchto souvislostech vázána, je značný. Naproti tomu v oblasti územního plánování je ČR do značné míry nezávislá, záleží tedy především na ní, jak si upraví procesy umístování staveb. Právě do těchto procesů se poté promítá naprostá většina příslušných mezinárodních a unijních závazků.

Zvláštní pozornost je nutné věnovat zejména závazkům vyplývajícím z unijního práva, kterými je české právo významně ovlivňováno ve všech třech zmiňovaných oblastech. Skloubit všechny s tím související požadavky není vždy jednoduché. Evropská unie (dále jen „EU“) na jednu stranu požaduje vybudování tzv. transevropské dopravní sítě (dále jen „TEN-T“), která se skládá mimo jiné i z mezinárodní sítě pozemních komunikací (a to i přesto, že opakovaně zdůrazňuje také potřebu převádění dopravy na environmentálně šetrnější způsoby dopravy). Tato síť by měla být realizována postupně do roku 2030 (hlavní síť) a 2050 (globální síť).<sup>2</sup> Na druhou stranu však EU současně požaduje také dodržování požadavků vyplývajících z její rozsáhlé environmentální legislativy. Je vcelku zřejmé, že tyto dva cíle se v některých případech mohou dostat do vzájemného konfliktu.

S řešením takových konfliktů si musí poradit samy členské státy. Základní nástroje, které přitom mají k dispozici, však vyplývají především právě z unijní environmentální legislativy. Z té se v kontextu zde řešených otázek uplatní zejména směrnice SEA, směrnice EIA, směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích.<sup>3</sup> Tyto směrnice také provádí

<sup>1</sup> Disertační práce vznikla v rámci projektu GAUK č. 540119 „Právní aspekty ochrany přírody a krajiny při umístování staveb pozemních komunikací“ řešeného na Univerzitě Karlově, Právnické fakultě. Vedoucím disertační práce (školitelem) byl doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., kterému tímto ještě jednou velice děkuji za všechny připomínky k jejímu textu. Za další komentáře k textu tohoto článku děkuji také oběma anonymním recenzentům. Rukopis disertační práce byl uzavřen ke dni 1. 8. 2021. Po právní stránce je práce zpracována ke dni 15. 7. 2021. Tento článek vychází z textu disertační práce a neprovádí aktualizaci uvedených údajů k pozdějšímu datu.

<sup>2</sup> Článek 9 odst. 2 a článek 38 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (nařízení TEN-T).

<sup>3</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA); směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích).

závazky, které vyplývají z mezinárodních smluv (zejména z Úmluvy z Espoo, Protokolu SEA, Bernské úmluvy a Úmluvy o biologické rozmanitosti), jejichž smluvní stranou je jak EU, tak také ČR.<sup>4</sup> Závazky vyplývající z mezinárodních smluv doplňuje EU o další priority, které vyplývají z její vlastní environmentální politiky. Obecně lze ocenit, že snahy EU v této oblasti jsou v rámci jejích možností ambiciózní.

Rozhodující význam mají zejména tři procesy upravené výše zmíněnými směrnice-mi: proces posuzování vlivů veřejných plánů a programů na životní prostředí (SEA), proces posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (EIA) a proces posouzení vlivů plánu či projektu na lokality soustavy Natura 2000 (tzv. naturové posouzení). Prostřednictvím těchto procesů má být dosahováno integrace příslušných environmentálních požadavků do rozhodovacích procesů. Při transpozici, aplikaci a interpretaci souvisejících pravidel je třeba přihlížet nejen k textu zmíněných směrnic, ale také k rozsáhlé judikatuře Soudního dvora EU, která upřesňuje, jak je vykládat.<sup>5</sup>

Je třeba uvést, že příslušná unijní legislativa a politika není neměnná. Ve vztahu k transevropským dopravním sítím je aktuálně věnována pozornost snahám o racionalizaci povolovacích procesů pro stavby na hlavní síti TEN-T a také modernizaci dopravní politiky s ohledem na rozvoj technologií i na nové environmentální výzvy (zejména na změnu klimatu).<sup>6</sup> Také v oblasti ochrany biodiverzity dochází k vývoji, který je však bohužel podmíněn především skutečností, že se v této oblasti dlouhodobě nedaří dosahovat stanovených cílů.<sup>7</sup> Zdrojů ohrožení biodiverzity, které k tomu vedou, je několik. Některé z nich (zejména úbytek, degradace a fragmentace stanovišť) souvisí také se zde relevantní problematikou.

V této souvislosti bylo v disertační práci zjištěno, že povinnost integrace environmentálních požadavků do povolovacích procesů, která vyplývá z článku 11 Smlouvy o fungování EU a v konkrétní rovině pak také z výše zmíněných směrnic, je ve skutečnosti pouze prvním předpokladem pro efektivní ochranu životního prostředí. Teprve na ni zpravidla navazuje rozhodnutí o tom, kterému z veřejných zájmů bude v daném případě dána přednost. Analýza provedená v disertační práci přitom naznačuje, že již na úrovni EU (při tvorbě souvisejících pravidel a při jejich aplikaci ze strany Evropské komise) projevuje ochrana přírody tendenci ustupovat jiným veřejným zájmům

<sup>4</sup> Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, Sdělení č. 91/2001 Sb. m. s. (Úmluva z Espoo), Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí, Sdělení č. 71/2010 Sb. m. s. (Protokol SEA), Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, Sdělení č. 107/2001 Sb. m. s. (Bernská úmluva), Úmluva o biologické rozmanitosti, Sdělení č. 134/1999 Sb.

<sup>5</sup> V textu disertační práce lze srovnat výchozí analýzu této judikatury, včetně několika případů, které se týkaly přímo staveb pozemních komunikací. Podrobněji lze srovnat také článek CHALOUPKOVÁ, A. Pozemní komunikace s negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000 ve stanoviscích Evropské komise a v judikatuře Soudního dvora EU. *České právo životního prostředí*. 2020, roč. 58, č. 4, s. 68–88.

<sup>6</sup> Srov. směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1187 ze dne 7. července 2021 o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (TEN-T). Lhůta pro transpozici této směrnice uplyne dne 10. 8. 2023. Pokud jde o plánovanou revizi samotného nařízení TEN-T s ohledem mj. na nové environmentální výzvy, aktuální informace lze nalézt na Legislative train schedule: a European green deal: revision of the Regulation on the Trans-European transport network (TEN-T). In: *European Parliament* [online]. 2021 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-ten-t-regulation-review>.

<sup>7</sup> Aktuálně srov. zejména nové cíle Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.

souvisejícím s realizací stavby pozemní komunikace. Ochranu přírody pak reprezentují již jen podmínky stanovené pro provedení záměru.

Přestože rozhodnutí o povolení záměru je přijímáno v mezích stanovených unijní (i národní) legislativou, úvaha o převaze jednoho nebo druhého veřejného zájmu je zčásti hodnotovým posouzením. Pokud je v kontextu hodnot současné společnosti předmětná stavba pozemní komunikace považována za potřebnou a jsou přitom splněny další právem stanovené podmínky, pak bude zpravidla povolena. Zmiňované unijní směrnice alespoň požadují, aby bylo pečlivě zváženo, zda byla stavba umístěna a navržena vhodným způsobem. Za klíčové je nutné považovat především vyhledání nejlepší možné varianty vedení její trasy.

### 3. PLÁNOVÁNÍ A UMISŤOVÁNÍ STAVEB POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ

V českém právu je plánování a umístování staveb pozemních komunikací upraveno ve stavebním zákoně, který obsahuje obecnou právní úpravu v oblasti územního plánování a stavebního řádu.<sup>8</sup> Tato obecná právní úprava je doplněna a částečně modifikována dalšími právními předpisy, z nichž se v kontextu zde řešených otázek uplatní zejména zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny a tzv. liniový zákon.<sup>9</sup> První dva z těchto předpisů obsahují související požadavky na ochranu životního prostředí a přírody a krajiny (vyplývající z unijního práva i ze samotného českého práva). Třetí z nich upravuje zvláštní režim pro případ umístování a povolování vybraných staveb pozemních komunikací.

Určitou výjimku z tohoto pravidla představuje pouze první stupeň „plánování“ výstavby, který se pohybuje mimo rámec územního plánování, a tedy i mimo rámec stavebního zákona. Jedná se o strategické plánování na úrovni vlády ČR a ministerstva dopravy, které se odráží zejména ve dvou koncepčních dokumentech: v Dopravní politice ČR (která určuje budoucí politiku státu v oblasti dopravy) a v Dopravních sektorových strategiích (ve kterých je stanoven harmonogram přípravy jednotlivých projektů).<sup>10</sup> Při jejich přípravě a schvalování se však uplatní jak zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (koncepce je nutné podrobit SEA), tak případně i zákon o ochraně přírody a krajiny (je-li třeba provést naturové posouzení).

Zejména ve vztahu k Dopravním sektorovým strategiím je třeba zdůraznit význam posouzení této koncepce z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. V analýze

<sup>8</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Nový zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, není dosud (zcela) účinný, disertační práce i tento článek proto vychází z právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně účinném ke dni 15. 7. 2021.

<sup>9</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (zákon o ochraně přírody a krajiny), zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).

<sup>10</sup> Aktuálně jsou platné Dopravní politika ČR pro období 2021–2027 (schválena usnesením vlády ze dne 8. 3. 2021, č. 259) a Dopravní sektorové strategie – 2. fáze, celým názvem Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem do roku 2050 (jejich aktualizace z roku 2017 byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 27. 2. 2018, č. 136).

provedené v disertační práci bylo zjištěno, že zpracovatel vyhodnocení SEA doporučoval zahrnutí podrobnějších environmentálních kritérií do multikriteriálního hodnocení, na jehož základě došlo k sestavení harmonogramu realizace jednotlivých projektů.<sup>11</sup> Takovéto doporučení se nachází mimo rovinu práva (v disertační práci jej proto nebylo možné přezkoumávat), nelze jej však brát na lehkou váhu. Pokud environmentální kritéria nebyla v rámci multikriteriálního hodnocení dostatečně zohledněna, nemuselo na této úrovni dojít k odpovídajícímu začlenění požadavků na ochranu životního prostředí do rozhodování o tom, které záměry mají být doporučeny k realizaci.

Plánované koridory pozemních komunikací mezinárodního a republikového významu jsou poté schematicky vymezeny v politice územního rozvoje (dále jen „PÚR“), která je již jedním z koncepčních nástrojů územního plánování upravených ve stavebním zákoně. Vymezení koridoru je na této úrovni relativně obecné – dochází k vymezení bodů, které má pozemní komunikace spojoval. Další upřesnění koridoru je ponecháno nižším nástrojům územního plánování, ve kterých jsou dále vymezeny i koridory pro pozemní komunikace nadmístního a místního významu. PÚR ČR není vydávána ve formě opatření obecné povahy a není soudně přezkoumatelná.<sup>12</sup> Je však závazná pro pořizování územně plánovací dokumentace.

Obecně lze říci, že navazující systém postupného upřesňování koridoru stavby pozemní komunikace v územně plánovací dokumentaci je nejnáročnější problematikou, která se prolínala celým textem disertační práce. Při pořizování územně plánovací dokumentace je vymezováno budoucí umístění stavby pozemní komunikace, které lze později měnit již jen v omezeném rozsahu. Jednotlivými druhy územně plánovací dokumentace, které jsou upraveny ve stavebním zákoně, jsou celostátní územní rozvojový plán (dále jen „ÚRP“), krajské zásady územního rozvoje (dále jen „ZÚR“), obecní územní plány (dále jen „ÚP“) a regulační plány. Na realizační úrovni na ně zpravidla navazuje územní rozhodnutí vydávané v územním řízení. Za určitých okolností (především za předpokladu, že záměr nepodléhá EIA) může být tento standardní postup nahrazen některým ze zjednodušených postupů.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Integra Consulting, *Dopravní sektorové strategie 2. fáze: střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem: vyhodnocení vlivů koncepce dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, včetně vyhodnocení vlivů koncepce na evropsky významné lokality a pačtí oblasti dle zákona č. 114/1992 sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění* [online]. Ministerstvo dopravy, 2013, s. 15, 105–106 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: [https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA\\_MZP129K](https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP129K).

<sup>12</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, které bylo následně potvrzeno také v usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

<sup>13</sup> Jedná se zejména o zjednodušené územní řízení, územní souhlas a veřejnoprávní smlouvu. Tyto režimy, které by se za určitých okolností mohly uplatnit v případě některých pozemních komunikací nižších kategorií, nebyly v disertační práci podrobněji rozebírány. Jejich analýza by bohužel ještě více zatížila již tak značně rozsáhlý obsah práce. Jednalo by se ovšem jistě o analýzu užitečnou, lze proto zvážit její zpracování v navazujícím výzkumu.

#### 4. UPŘESŇOVÁNÍ KORIDORU POZEMNÍ KOMUNIKACE V ZÚR

ÚRP je ve stavebním zákoně upraven nově až od 1. 1. 2021, do data uza-  
vření rukopisu disertační práce nebyl Ministerstvem pro místní rozvoj pořízen a obecně  
s ním zatím nejsou žádné zkušenosti. Pozornost mu proto bude věnována až níže v části  
věnované aktuálnímu vývoji právní úpravy. Větší zkušenosti jsou naopak se vztahem  
mezi PÚR ČR a krajskými ZÚR. Tento vztah byl řešen v judikatuře Nejvyššího správ-  
ního soudu (dále jen „NSS“), a to i v souvislosti s přebíráním a upřesňováním koridorů  
staveb pozemních komunikací.

Podklady pro sestavení návrhu vymezení koridoru stavby pozemní komunikace  
v ZÚR vznikají opět v první řadě mimo právem regulovanou oblast. Na této úrovni se  
zpracovávají zpravidla tzv. vyhledávací studie, jejichž účelem je prozkoumat zájmové  
území a vyhledat vhodné varianty umístění stavby.<sup>14</sup> Při výběru variant vedení koridoru  
se vedle environmentálních faktorů zohledňují také faktory technické, dopravní, eko-  
nomické apod.

Stavební zákon v této souvislosti požaduje, aby byly koridory vymezené v PÚR ČR  
převzaty do návrhu ZÚR a aby došlo k jejich vhodnému upřesnění. Při upřesňování  
koridorů je podle NSS třeba zohlednit na jedné straně požadavek na minimalizaci po-  
čtu osob potenciálně dotčených na právech a na druhé straně požadavek na ponechání  
dostatečného prostoru pro variantní řešení a upřesnění záměru v navazujících stupních  
územního plánování.<sup>15</sup> Současně je však nutné zohlednit také významný korektiv, podle  
kterého nelze koridory staveb pozemních komunikací vymezit, aniž by předtím došlo  
k posouzení jejich dopadů a zvážení variant. V opačném případě by se postup dostal do  
rozporu s požadavky zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona o ochraně  
přírody a krajiny a dalších právních předpisů.<sup>16</sup>

Požadavky zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nejsou v tomto ohledu  
příliš přísné. Sám o sobě tento zákon nepožaduje, aby bylo v ZÚR zvoleno řešení, které  
je z environmentálního hlediska nejlepší. Obecně totiž platí, že při pořizování územně  
plánovací dokumentace je třeba zohlednit také zájmy sociální a ekonomické – požada-  
vek na udržitelný rozvoj území vyjádřený v ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona  
předpokládá zvážení všech těchto zájmů. Současně však tento požadavek zahrnuje také  
důležitý prvek mezigenerační odpovědnosti, který výslednou volbu dále koriguje. Jak  
uvádí NSS, „[r]egulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více  
generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité  
potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb“.<sup>17</sup>

V souladu s tím není stanovisko SEA závazné pro obsah územně plánovací doku-  
mentace. To však nic nemění na tom, že SEA musí být provedena zákonným způsobem.  
V rámci SEA i při pořizování územně plánovací dokumentace musí být vyslyšen názor

<sup>14</sup> Ministerstvo dopravy, Odbor pozemních komunikací. *Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních ko-  
munikací* [online]. Praha, srpen 2017, schváleno Ministerstvem dopravy, Odborem pozemních komuni-  
kací pod č. j. 158/2017-120-TN/1 ze dne 9. 8. 2017 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: [http://www.pjpk.cz/  
/metodicke-pokyny-smernice-a-dalsi-technicke-pre/](http://www.pjpk.cz/metodicke-pokyny-smernice-a-dalsi-technicke-pre/).

<sup>15</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. června. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, bod 268.

<sup>16</sup> Usnesení NSS ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

<sup>17</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60.

dotčených orgánů i veřejnosti a konečný výběr varianty musí být přesvědčivě odůvodněn. Co se variant koridorů pozemních komunikací týče, podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí mohou být varianty zpracovány předkladatelem koncepce nebo může zpracování variant požadovat příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Povinnost zpracování variant však nevyplývá přímo ze zákona (nejsou-li ovšem dotčeny lokality soustavy Natura 2000 – viz níže).

Jsou-li ZÚR zpracovány ve variantách, pak k výběru výsledné varianty dochází ještě před zahájením vlastního řízení o ZÚR. Veřejnost a dotčené obce tedy nemají možnost vyjádřit se k výběru varianty v rámci svých námitek. Při výběru varianty se vychází z výsledků dosavadního projednání návrhu ZÚR a z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (v něm se odráží jak zájmy environmentální, tak zájmy ekonomické a sociální). Výběr schvaluje zastupitelstvo kraje. Při schvalování konečné varianty je vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů.<sup>18</sup>

Pokud by se v průběhu pořizování ZÚR ukázalo, že koridor pozemní komunikace nelze v daném území vymezit (tj. že záměr je „neproveditelný“), pak by muselo být dojednáno jeho vypuštění z návrhu ZÚR a následně také z PÚR ČR.<sup>19</sup> To je druhý významný korektiv, který se uplatní při pořizování ZÚR i další územně plánovací dokumentace. Důvody neproveditelnosti záměru mohou být různé a mohou vyplývat i z požadavků právní úpravy.

## 5. ZVLÁŠTNÍ REŽIM OCHRANY LOKALIT SOUSTAVY NATURA 2000

V kontextu zde řešených otázek mohou důvody neproveditelnosti souviset zejména s požadavky na ochranu lokalit soustavy Natura 2000. V případě, kdy nelze vyloučit významný vliv koncepce (potažmo v ní vymezeného koridoru stavby pozemní komunikace) na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, se totiž uplatní přísnější požadavky vyplývající z článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Při aplikaci těchto pravidel je třeba přihlížet k judikatuře Soudního dvora EU, který je vykládá dlouhodobě striktně v tom smyslu, že se drží textu a účelu směrnice. Není přitom rozhodné, zda se jedná o stavbu pozemní komunikace, ani zda je tato pozemní komunikace součástí TEN-T.

Pokud orgán ochrany přírody nevyloučí možnost významného vlivu koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pak tato koncepce podléhá naturovému posouzení. Naturové posouzení je v ČR začleněno do procesu SEA, jeho režim se však od posouzení koncepce v rámci „běžné“ SEA významně liší. Zákon o ochraně přírody a krajiny především výslovně požaduje, aby byly zpracovány a posouzeny varianty řešení, jejichž cílem je významný negativní vliv koncepce vyloučit, nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit.<sup>20</sup> Nelze

<sup>18</sup> Ustanovení § 38 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>19</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, bod 141.

<sup>20</sup> Ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

proto rezignovat na aktivní zvažování dalších variant vedení koridorů pozemních komunikací, které by významný vliv koncepce na lokality soustavy Natura 2000 eliminovaly nebo alespoň zmírnily.

S ohledem na tato pravidla považuji za problematický výklad NSS, podle kterého „[n]aplnění požadavku zpracování a posouzení variant dle § 45i odst. 2 ZOPK nemůže být ztotožněno s tvorbou zcela odlišné dopravní koncepce, která by pro svůj rozpor s PÚR 2008 nemohla úspěšně projít procesem pořizování ZÚR“.<sup>21</sup> Osobně se domnívám, že v rámci naturového posouzení by mělo být možné zvážit i varianty, které nejsou v souladu s PÚR ČR, ovšem mohou vyloučit nebo alespoň zmírnit vliv koncepce (jako celku) na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Pokud je v návaznosti na provedené naturové posouzení konstatován významný negativní vliv koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pak lze postupovat v zásadě dvojím způsobem. První z nich spočívá v úplném vyřazení koridoru záměru ze ZÚR i z PÚR ČR. Druhý spočívá v postupu podle podmínek derogační klauzule (článek 6 odst. 4 směrnice o stanovištích). V takovém případě může být zvolena jediná varianta s nejmenším možným významným negativním vlivem.<sup>22</sup> Pokud tato varianta není v souladu s PÚR ČR, řešení vymezené v PÚR ČR by podle mého názoru mělo být označeno za neproveditelné s ohledem na požadavky směrnice o stanovištích. Nahradit jej pak případně může variantní řešení, které je v souladu s těmito požadavky.

Současně s tím musí být splněny i ostatní podmínky derogační klauzule zakotvené v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích a provedené v ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná se zejména o existenci naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a o uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy Natura 2000 (další podmínky jsou stanoveny pro případ, kdy se v dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy).<sup>23</sup> Jinou možností zákon o ochraně přírody a krajiny v souladu se směrnicí o stanovištích nepředpokládá.

## 6. VYMEZENÍ TRASY POZEMNÍ KOMUNIKACE NA PROJEKTOVÉ ÚROVNI

Na projektové úrovni lze zvažovat další možnosti trasování a řešení záměru především v rámci EIA, kterou je třeba provést obligatorně pro dálnice a pozemní komunikace o čtyřech a více jízdnicích pruzích o délce alespoň 10 km a fakultativně i pro většinu dalších pozemních komunikací (určí-li se tak ve zjišťovacím řízení).<sup>24</sup> Podkladem pro navrhované řešení může být zejména technická studie stavby.<sup>25</sup> Záměr by se

<sup>21</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, bod 189.

<sup>22</sup> Ustanovení § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>23</sup> Ustanovení § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>24</sup> Příloha č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, body 47–49.

<sup>25</sup> Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací.

měl v této fázi pohybovat v koridoru, který byl vymezen v územně plánovací dokumentaci. Žádoucí je, aby již byly vyřešeny případné spory týkající se vymezení koridoru stavby pozemní komunikace na koncepční úrovni. Případné vady s tím souvisejících procesů lze totiž později jen těžko napravovat.

Formálně vzato není zákonem vyloučena možnost provedení EIA pro záměr, jehož koridor není v územně plánovací dokumentaci vymezen. Je záležitostí oznamovatele, aby si pohlídal, že záměr bude ve výsledku v souladu s územně plánovací dokumentací – v opačném případě by pro něj nemohlo být vydáno územní rozhodnutí.<sup>26</sup> Při pořizování územně plánovací dokumentace však musí být dodrženy všechny výše uvedené požadavky týkající se provedení SEA, upřesňování koridoru a zvažování variant, a to bez ohledu na to, zda již byla provedena EIA. Pokud byla EIA provedena, je pouze možné využít údaje získané v jejím rámci (a případně i v rámci naturového posouzení).<sup>27</sup> Je však podle mého názoru nezbytné trvat na tom, že nelze argumentovat provedením EIA ve prospěch určitého koncepčního řešení, když prokazatelně existují jiné (potenciálně vhodnější) možnosti. Pokud by byla při pořizování či změně územně plánovací dokumentace zvolena jiná varianta řešení, dříve provedená EIA by se stala nepoužitelnou, proto je její dřívější provedení problematické.

Připomenout lze, že i v rámci EIA jsou posuzovány jen ty varianty, které předloží oznamovatel, a dále ty varianty, jejichž zpracování požaduje příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení. Výjimku představují opět záměry, které mohou mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V jejich případě se uplatní pravidla vyplývající z článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, která byla zmiňována již výše (ve vztahu k záměrům se uplatní obdobně jako ve vztahu ke koncepcím). Závazné stanovisko EIA je závazným podkladem pro územní rozhodnutí i pro stavební povolení.

Podrobnější pozornost byla v disertační práci věnována otázce možnosti zvažování variant trasy stavby pozemní komunikace v řízeních o povolení výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území a druhů podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto případě se jedná již o pokročilé stádium umístění stavby pozemní komunikace, obecně proto platí, že by se mělo vycházet z „předvýběru“ koridoru a trasy, který proběhl již na koncepční úrovni či případně v rámci EIA. To ve své judikatuře potvrzuje také NSS, který rovněž uvádí, že po orgánu ochrany přírody, který rozhoduje o povolení výjimky, nelze požadovat, aby zpracovával nebo posuzoval alternativní trasování staveb, které dosud nebylo rozpracováno nebo které bylo v předchozích řízeních vyloučeno.<sup>28</sup>

V rovině *de lege lata* představuje zvláštní problém zejména řízení o povolení výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, které jsou chráněny podle práva EU. Podle unijního práva je před povolením výjimky nezbytné doložit, že

<sup>26</sup> Ustanovení § 90 odst. 2 ve spojení s § 92 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>27</sup> Ustanovení § 10a odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto ustanovení také výslovně stanoví, že „[p]osuzování vlivů záměru na životní prostředí nenahrazuje posuzování vlivů koncepce na životní prostředí“.

<sup>28</sup> Srov. zejména rozsudek NSS ze dne 20. února 2015, č. j. 5 As 54/2013-78; a rozsudek NSS ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 180/2015-51.

neexistuje jiné uspokojivé řešení (podobně jako je tomu ve vztahu k ochraně lokalit soustavy Natura 2000).<sup>29</sup> Podle českého práva by ke zvážení vhodnějších alternativ mělo dojít v první řadě již na koncepční úrovni nebo v rámci EIA. Pokud by k tomu ovšem z jakýchkoli důvodů nedošlo, nebylo by možné výjimku povolit, aniž by byla neexistence jiného uspokojivého řešení posouzena v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud by bylo zvážení variant z tohoto řízení paušálně vyloučeno, mohlo by se toto řízení dostat do rozporu s právem EU.

V rovině *de lege ferenda* však celé toto řešení poukazuje na jeden rozsáhlejší problém, který se týká jak zvláštní ochrany druhů, tak zvláštní ochrany území podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Promítnutím požadavků vyplývajících ze směrnice o stanovištích a ze směrnice o ptácích do tohoto zákona vznikl dvojitý režim ochrany, ve kterém je třeba rozlišovat na jedné straně území a druhy chráněné „jen“ podle českého práva a na druhé straně území a druhy chráněné „i“ podle unijního práva. V případě území a druhů chráněných podle unijního práva je zákonem výslovně stanovena povinnost posouzení neexistence jiného uspokojivého řešení, která v případě území a druhů chráněných jen podle českého práva chybí (dovozována je pouze odbornou literaturou a judikaturou).<sup>30</sup> V zákoně přitom chybí vazba na to, aby byly efektivněji chráněny právě ty druhy a území, které to potřebují.

Podle mého názoru neexistuje rozumný důvod, proč by ve vztahu ke zvažování existence vhodnějšího řešení stavby neměly být obdobně chráněny i území a druhy chráněné „jen“ podle práva českého, pokud disponují obdobným stupněm ochrany jako území a druhy chráněné podle unijního práva. Ze stejných důvodů je podle mého názoru iracionální, že k povolování výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny dochází až na projektové úrovni, kde je již omezená možnost zvážit jiné varianty řešení. Vzniká tím těžko odůvodnitelný rozdíl oproti režimu ochrany lokalit soustavy Natura 2000, u kterých je vyžadováno zvážení alternativních řešení již na koncepční úrovni.

Do územního řízení vstupuje záměr již v invariantní podobě. Závazné stanovisko EIA i další závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou závazná pro výrokovou část územního rozhodnutí.<sup>31</sup> Rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou zpravidla samostatnými správními

<sup>29</sup> Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

<sup>30</sup> V. Stejskal v komentáři k § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny uvádí, že „je nutné zvážit různé alternativy řešení“ (STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 217). F. Dienstbier v komentáři k § 43 uvádí, že je třeba zvážit i „potřebnost, resp. nezbytnost udělení výjimky pro ochranu či prosazení takového veřejného zájmu (například pro neexistenci jiného způsobu jeho uspokojení)“ (VOMÁČKA, V. – KNOTEK, J. – KONEČNÁ, M. – HANÁK, J. – DIENSTBIER, F. – PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 305). V. Vomáčka v komentáři k § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odkazuje na judikaturu NSS, podle kterého „jde [...] o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů“ (VOMÁČKA – KNOTEK – KONEČNÁ – HANÁK – DIENSTBIER – PRŮCHOVÁ, c. d., s. 455; rozsudek NSS ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010-323). V. Vomáčka však dále odkazuje také na další judikaturu, která tyto závěry poněkud usměrňuje a ze které je také zřejmé, že režim ochrany zvláště chráněných druhů chráněných podle unijního práva je ve vazbě na zvažování variant řešení přece jenom specifický.

<sup>31</sup> Ustanovení § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

rozhodnutími, která je třeba vydat před vydáním územního rozhodnutí.<sup>32</sup> Ve všech těchto závazných stanoviscích a rozhodnutích jsou vymezovány podmínky pro umístění a realizaci stavby. Pokud tedy dojde k povolení záměru, zájem na ochraně přírody a krajiny ustoupí zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace jen v míře, která odpovídá rozsahu podmínek stanovených za účelem ochrany přírody a krajiny. Jak uvádí NSS, mělo by být zachováno maximum z obou kolidujících zájmů.<sup>33</sup>

## 7. FRAGMENTACE KRAJINY STAVBAMI POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ

Další zvláště významnou dílčí problematikou, kterou se disertační práce podrobněji zabývala, je fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací. Tato problematika není v ČR upravena na zákonné úrovni, vychází se proto z většího množství primárně jinak zaměřených nástrojů ochrany přírody a krajiny (územní i druhové, obecné i zvláštní) a životního prostředí jako celku (SEA, EIA). Jejich uplatnění je koordinováno skupinou metodických dokumentů a technických podmínek, které vymezují konkrétní postupy a odborné podklady, které se uplatní na jednotlivých stupních plánování a umístění stavby pozemní komunikace.<sup>34</sup>

Mezi nejvýznamnější nástroje, které jsou bezprostředně provázány s postupy rozebranými v disertační práci, patří migrační studie zpracovávané v různých fázích umístění stavby (strategická migrační studie jako podklad pro SEA, rámcová migrační studie jako podklad pro EIA a detailní migrační studie jako součást dokumentace pro vydání územního rozhodnutí) a územně analytické podklady, které obsahují údaje o stanovištích a migračních koridorech volně žijících živočichů v dotčeném území. V jejich rámci lze sledovat například zvláště chráněná území, lokality soustavy Natura 2000, lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem, biotopy vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců a územní systém ekologické stability (dále jen „ÚSES“).

Tyto nástroje umožňují včasnou identifikaci střetů plánované stavby pozemní komunikace se stanovišti a migračními koridory volně žijících živočichů (na koncepční úrovni), posouzení celkové průchodnosti navržených variant trasování a řešení stavby (na úrovni EIA), určení typu a umístění jednotlivých průchodů pro volně žijící živočichy (také na úrovni EIA) a poté i podrobnější specifikaci jejich parametrů (na úrovni

<sup>32</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005-154. Nové výjimky prolamující toto pravidlo budou zmíněny níže.

<sup>33</sup> Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, bod 41.

<sup>34</sup> Pro podrobné a aktuální informace lze srovnat zejména publikaci HLAVÁČ, V. – ANDĚL, P. – PEŠOŮT, P. – LIBOSVÁR, T. – ŠIKULA, T. – BARTONIČKA, T. – DOSTÁL, I. – STRNAD, M. – UHLÍKOVÁ, J. *Doprava a ochrana fauny v České republice: metodika AOPK ČR* [online]. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2020 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: <https://www.ochrana.prirody.cz/res/archive/217/072682.pdf?seek=1607348633>. Na s. 108–133 této publikace je podrobně rozebráno, jak dochází k uplatňování jednotlivých požadavků na ochranu fauny v průběhu plánování a přípravy liniové dopravní infrastruktury.

dokumentace pro vydání územního rozhodnutí). Doplnuje je přitom řada dalších nástrojů a postupů (biologický průzkum, monitoring, biologický dozor atd.).

Současně s umístováním stavby pozemní komunikace a navrhováním migračních průchodů pro volně žijící živočichy je nutné řešit také ochranu migračních koridorů navazujících na jednotlivé průchody před další zástavbou (může se jednat i o sekundární zástavbu navazující na zprovoznění pozemní komunikace). V opačném případě může dojít ke znehodnocení prostředků vynaložených na vybudování migračních průchodů, protože se k nim volně žijící živočichové nedostanou. Proto je doporučeno, aby došlo k začlenění příslušných migračních koridorů a průchodů do ÚP obcí. Naplnění tohoto požadavku však závisí na dohodě se zástupci místní samosprávy. Zákon tento problém podrobněji neřeší.

S ohledem na zvyšující se míru fragmentace krajiny je samozřejmě zářející, že tato problematika není řešena na zákonné úrovni. V disertační práci bylo zjištěno, že většina zákonů o ochraně přírody a krajiny přijatých v okolních zemích obsahuje alespoň dílčí zmínky týkající se ekologických koridorů nebo migrační průchodnosti krajiny. Ačkoli český koncept ochrany průchodnosti krajiny lze považovat za velmi kvalitní, domnívám se, že alespoň obecná právní úprava zmiňující potřebu ochrany migračních tras pro volně žijící živočichy na zákonné úrovni by byla přínosná. Lze proto ocenit, že by se současný stav měl změnit nejpozději s účinností nového stavebního zákona – s ním související změnový zákon začleňuje obecnou ochranu před narušením migračních tras živočichů do § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a také samotný nový stavební zákon by měl obsahovat několik zmínek o potřebě zachování prostupnosti krajiny pro volně žijící živočichy.<sup>35</sup>

## 8. AKTUÁLNÍ VÝVOJOVÉ TENDENCE PRÁVNÍ ÚPRAVY

Výše popsaný stav právní úpravy není neměnný. Naopak lze říci, že v posledních letech se příslušné právní předpisy mění až příliš často. Souvisí to zejména se snahou zákonodárce o usnadnění a urychlení povolovacích procesů týkajících se staveb pozemních komunikací i jiných staveb. Zasahováno je přitom nejen do stavebního zákona a liniového zákona, ale také do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a do zákona o ochraně přírody a krajiny. Jen malý ohled je v tomto směru brán na předvídatelnost a stabilitu právní úpravy, což znesnadňuje přípravu stavebních záměrů i rozhodování o nich. Zavedeno bylo také mnoho zvláštních, integrovaných a zjednodušených postupů, což právní úpravu dále znepřehledňuje.

V tomto ohledu lze souhlasit s tím, že rekonstrukce stavebního práva je již potřebná. Přijetí nového stavebního zákona, ke kterému došlo jen pár dní před uzavřením rukopisu disertační práce, lze proto považovat za naprosto zásadní událost, která se dotýká v podstatě všech pro práci relevantních právních předpisů a postupů a která současně představuje završení již účinných legislativních změn. V disertační práci byla podrobně

---

<sup>35</sup> Část sedmá, článek XII, bod 10 zákona č. 284/2021 Sb. a ustanovení § 39 písm. b), § 80 odst. 2 písm. e) a § 148 odst. 2 písm. b) zákona č. 283/2021 Sb.

rozebrána řada změn příslušné právní úpravy, z nichž některé představují pouze provizorní řešení do doby, kdy nový stavební zákon nabyde účinnosti, a jiné představují instituty, se kterými nový stavební zákon počítá. Všechny tyto změny je nutné vnímat částečně i optikou nového stavebního zákona.

Mnohé z provedených změn byly v disertační práci a v citované literatuře podrobeny kritice (právní fikce, omezování účasti environmentálních spolků na rozhodování atd.). Lze však nalézt i další změny, které jsou ve své podstatě pozitivní, popř. které by mohly být pozitivní, kdyby při jejich zavádění byl kladen větší důraz na ochranu dotčených veřejných zájmů a na efektivní účast veřejnosti při rozhodování.

Jednou z takových změn je zavedení územního rozvojového plánu (ÚRP) mezi stávající druhy územně plánovací dokumentace. Tento nástroj má být vydáván na celostátní úrovni ve formě opatření obecné povahy a má dosahovat vyšší míry podrobnosti než PÚR ČR.<sup>36</sup> Domnívám se, že ÚRP může pozitivně ovlivnit způsob umístování koridorů pozemních komunikací mezinárodního a republikového významu, protože odstraní problémy týkající se vztahu mezi PÚR ČR a ZÚR, které byly naznačeny výše. S ohledem na vyšší míru podrobnosti a celostátní dosah tohoto nástroje by také mělo být možné podrobnější posouzení vlivu vymezovaných ploch a koridorů a zvážení s tím souvisejících variant. Na druhou stranu je však ze stejných důvodů nutné zajistit odpovídající účast veřejnosti a územních samosprávných celků při jeho pořizování, což podle mého názoru současná právní úprava nečiní.

Dalším novým nástrojem, který se uplatní při umístování staveb pozemních komunikací podléhajících režimu liniového zákona, je jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny.<sup>37</sup> Také tento nástroj lze podle mého názoru považovat za užitečný, protože je v něm integrována řada závazných stanovisek vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny, což umožňuje jejich koordinaci. Je však důležité, aby příslušný orgán měl dostatek času na posouzení všech s tím souvisejících požadavků, proto je nutné pohlídat, aby se na jednotné závazné stanovisko v důsledku budoucích změn právní úpravy nevztáhla žádná z právních fikcí. I s tímto jinak poměrně pozitivním nástrojem však zákonodárce spojil problém – mají v něm být posouzeny také podmínky pro povolení výjimek ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území a druhů (§ 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) a pro povolení odchylného postupu při ochraně ptáků (§ 5b téhož zákona).

Jak bylo uvedeno výše, tyto výjimky jsou za normálních okolností vydávány ve formě správního rozhodnutí. To má své důvody – povoluje se zde totiž činnost, která je v rozporu se zákazem stanoveným v zákoně o ochraně přírody a krajiny (nejedná se tedy o „pouhé“ posouzení souladu s podmínkami zákona). Změnou formy správních rozhodnutí na závazné stanovisko je snižována úroveň ochrany odpovídající vysokému zájmu na zachování zvláště chráněných území a druhů (včetně všech druhů ptáků). Projevuje se to jednak omezenou možností přezkumu závazného stanoviska (proti závaznému stanovisku se nelze samostatně odvolat) a také omezenou účastí veřejnosti při jeho vydávání (podle současného znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se

<sup>36</sup> Ustanovení § 35a odst. 3 a § 35b odst. 4 stavebního zákona.

<sup>37</sup> Ustanovení § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny.

mohou environmentální spolky účastnit pouze správních řízení vedených podle tohoto zákona).<sup>38</sup> Začlenění správních rozhodnutí do jednotného závazného stanoviska je tedy velice kontroverzní.

Institut jednotného závazného stanoviska v sobě odráží širší tendenci zákonodárce integrovat po formální stránce jednotlivá správní řízení a postupy. Do současného stavebního zákona byly zavedeny integrované formy územního řízení se stavebním řízením a/nebo EIA.<sup>39</sup> Nový stavební zákon integruje územní a stavební řízení zcela a předpokládá i možnost integrace EIA do řízení o povolení záměru. Současně by mělo dojít také k rozsáhlé integraci agendy dalších dotčených orgánů do státní stavební správy.<sup>40</sup> Také formální integrace některých řízení a postupů může být podle mého názoru užitečná, musí k ní však být přistupováno s rozmyslem. Řešení obsažené v novém stavebním zákoně vytváří podle mého názoru nezanedbatelné riziko, že záměry nebudou dostatečně posouzeny a že dotčeným veřejným zájmům nebude poskytnuta odpovídající míra ochrany. Toto nebezpečí dále prohlubují lhůty stanovené pro rozhodnutí stavebního úřadu a fikce souhlasu dotčeného orgánu převzatá ze současné právní úpravy.

Osobně se domnívám, že v tomto ohledu je nový stavební zákon až příliš ambiciózní. Pozitivní změnu by přineslo i pouhé zpřehlednění právní úpravy, zjednodušení povolovacích procesů a další dílčí změny některých problematických aspektů současné právní úpravy. V důsledku velkých změn v koncepci stavební správy a také v rozsahu agendy, o které mají stavební úřady do budoucna rozhodovat, však nyní panují obavy o to, jaké dopady bude nová právní úprava jako celek mít. Zcela chybí širší společenská shoda na obsahu nového zákona, což může vést k tomu, že bude podobně jako současný stavební zákon často měněn.

## 9. NAVAZUJÍCÍ POZNATKY OBECNĚJŠÍHO CHARAKTERU

V obecnější rovině bylo v disertační práci zjištěno, že závažné problémy při umístování staveb pozemních komunikací vznikají v případě, kdy jednotlivé (výše naznačené) kroky neprobíhají v předpokládaném pořadí. Je zejména důležité, aby se předcházelo vzniku situací, kdy je stavba povolována v navazujících fázích právem předpokládaného procesu, zatímco ještě nebyly vyřešeny problémy související s fázemi předešlými (například pokud je provedena EIA dříve, než jsou vyřešeny spory týkající se umístění koridoru v územně plánovací dokumentaci, nebo pokud probíhají stavební řízení, aniž by byly dořešeny problémy týkající se územního rozhodnutí pro příslušný

<sup>38</sup> Tytéž závěry lze vztáhnout také na zvláštní postup podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, který již od roku 2018 umožňuje za určitých okolností povolení výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů ve formě závazného stanoviska.

<sup>39</sup> Ustanovení § 94a a násl. stavebního zákona.

<sup>40</sup> Integrace se týká také agendy orgánů ochrany přírody. Zvláště upozornit je třeba na to, že za určitých okolností má být příslušnost k vydání správního rozhodnutí nebo závazného stanoviska ve věcech týkajících se činností na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a lokalit soustavy Natura 2000 odebrána i speciálním orgánům ochrany přírody (Správy národních parků, AOPK). Blíže srov. Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhům na změnu zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 59, č. 1, s. 79–80.

úsek pozemní komunikace).<sup>41</sup> Chaotický postup při umístování stavby může způsobit, že ve výsledku zvolené řešení nebude nejlepší možné, a také může dojít k extrémnímu zpoždění realizace záměru v důsledku táhlých soudních sporů.

Další problémy pak vznikají také v důsledku změn právní úpravy. Plánování a umístování staveb pozemních komunikací obecně vyžaduje delší dobu, proto se v jejich případech zvláště výrazně projevují problémy pramenící z častých změn relevantní právní úpravy. Časté změny právní úpravy vnášejí nejistotu do procesů přípravy staveb a negativně se odráží i v rozhodovací činnosti správních orgánů. Největším přínosem by proto byla již výše zmiňovaná stabilita a předvídatelnost právní úpravy. Z toho vyplývá zejména požadavek na důkladné zvažování dalších změn právní úpravy a na zhotovení odpovídajících podkladů a studií zdůvodňujících potřebu i očekávané přínosy změn. Současně by přijaté změny měly být zpracovávány natolik kvalitně, aby se nová právní úprava nemusela brzy zase měnit, popřípadě aby problémy s ní spojené nemusely být řešeny až výkladem ze strany soudů.

## 10. INTEGRACE POŽADAVKŮ NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY (VÝZKUMNÁ OTÁZKA)

V disertační práci byly stanoveny dvě výzkumné otázky, přičemž v rámci první z nich bylo zkoumáno, nakolik (a zda vůbec) jsou v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací v ČR integrovány požadavky na ochranu přírody a krajiny. V této souvislosti je především nutné rozlišovat mezi integrací formální a integrací materiální. V podmínkách ČR se o integraci často hovoří právě jen ve formálním smyslu, tj. jako o procesní integraci různých správních řízení či postupů. První výzkumná otázka se ovšem soustředí na integraci v materiálním smyslu, tj. na „začlenění“ environmentálních požadavků do rozhodovacích procesů. Pozornost je však ve výsledku nezbytné věnovat oběma těmto integracím.

Pokud jde o materiální integraci, lze říci, že požadavek na začlenění environmentálních požadavků do procesů územního plánování a do navazujících rozhodovacích procesů vyplývá z řady dokumentů přijatých na mezinárodní i unijní úrovni. V českém právu k tomuto začlenění skutečně dochází, a to zejména prostřednictvím příslušných územně analytických podkladů, odborných podkladů a studií, procesů SEA a EIA, naturového posouzení, rozhodnutí, závazných stanovisek a stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody, vyjádření veřejnosti atd.

Největší problémy s integrací požadavků na ochranu přírody a krajiny do rozhodovacích procesů vznikají na strategické úrovni (Dopravní politika ČR, Dopravní sektorové strategie, PÚR ČR). Na této úrovni je sice největší prostor pro zvážení otázky, zda je stavbu pozemní komunikace vhodné realizovat, současně je však k dispozici nejméně informací o jejích budoucích vlivech na přírodu a krajinu, protože dosud není vymezen její koridor v území. Ve vztahu k Dopravním sektorovým strategiím je proto

<sup>41</sup> S druhým zmiňovaným problémem souvisí zejména potřeba, aby soudy přiznávaly odkladný účinek žalobám proti vydaným územním rozhodnutím v případech, kdy hrozí, že v době řízení bude povolena a zahájena stavba.

nutné zvážit, jaká environmentální kritéria lze zahrnout do multikriteriální analýzy, na jejímž základě je sestavován harmonogram staveb doporučených k realizaci. Ve vztahu k PÚR ČR je třeba zajistit, aby byla umožněna dodatečná změna vymezeného koridoru nebo i jeho úplné vypuštění z PÚR ČR, pokud by se při pořizování navazující územně plánovací dokumentace ukázalo, že vedení koridoru, které bylo schematicky naznačeno v PÚR ČR, není s ohledem na ochranu přírody a krajiny možné.

Významnou změnu má v tomto ohledu přinést zavedení ÚRP do procesů územního plánování. ÚRP má dosahovat vyšší míry podrobnosti, lze tedy očekávat podrobnější posouzení předpokládaných vlivů této koncepce na životní prostředí (včetně přírody a krajiny) a také možnost zvážení variant na celostátní úrovni. V podobě, v jaké je ÚRP začleněn do nového stavebního zákona, by na této úrovni mělo dojít také k vymezení nadregionálního ÚSES, který představuje „zelený“ protipól vymezované šedé infrastruktury, což lze považovat za pozitivní.<sup>42</sup> Jak již však bylo naznačeno výše, s ohledem na míru podrobnosti i význam tohoto nástroje je třeba dbát na to, aby byly příslušné požadavky na ochranu přírody a krajiny na této úrovni skutečně zohledněny a také aby byla zajištěna odpovídající účast veřejnosti při jeho pořizování.

Co se formální integrace týče, tak ta je sice v poslední době čím dál tím více prosazována, má však své limity. Určitá racionalizace co do počtu probíhajících správních řízení a s nimi souvisejících postupů může být užitečná. Příliš ambiciózní formální integrace však podle mého názoru může vést k narušení integrace materiální, tj. pokud bude jeden orgán odpovědný za vedení rozsáhlého integrovaného řízení, může v jeho rámci „přehlédnout“ některé požadavky týkající se ochrany přírody a krajiny (zjednodušeně řečeno). Toto nebezpečí je prohloubeno v případě, kdy jsou stanoveny krátké lhůty pro rozhodnutí a kdy je z řízení vyloučena veřejnost, která jinak může upozornit na některé významné skutečnosti.

Zejména je třeba zohlednit, že formální integrace sama o sobě sice přináší procesní zjednodušení, nedotýká se však věcné podstaty řízení. Klade proto větší požadavky jak na žadatele (stavebníka), který musí připravit související dokumentaci, tak na příslušný orgán, který v dané věci rozhoduje. Není tedy nereálná (za určitých okolností může být i prospěšná), je při ní však nutné počítat s rozsahem posuzovaných skutečností. Tomu by měly odpovídat lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí (musí-li vůbec být stanoveny), personální obsazení příslušného orgánu (co do počtu i odbornosti pracovníků), zkušenosti příslušného orgánu s vedením řízení takového typu, záruky pro zajištění ochrany všech dotčených zájmů atd.

## 11. HLEDÁNÍ NEJLEPŠÍHO MOŽNÉHO ŘEŠENÍ UMÍSTĚNÍ STAVBY (VÝZKUMNÁ OTÁZKA)

V návaznosti na výše uvedené se disertační práce dále zaměřila na otázku, nakolik (a zda vůbec) odpovídá současný vývoj právní úpravy v oblasti stavebního práva požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní

<sup>42</sup> Ustanovení § 74 odst. 2 písm. d) zákona č. 283/2021 Sb.

komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Jak již bylo řečeno, materiální integrace představuje pouze první předpoklad efektivní ochrany přírody a krajiny v rozhodovacích procesech. Teprve na jejím základě je rozhodováno ve věci, což zpravidla obsahuje prvek spočívající v poměrování dvou veřejných zájmů – zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace a zájmu na ochraně přírody a krajiny. Pokud je stavba pozemní komunikace považována za potřebnou a jsou-li současně splněny podmínky vyplývající z příslušné právní úpravy, pak zájem na ochraně přírody a krajiny ustoupí jiným veřejným zájmům souvisejícím s realizací stavby. Právě v takovém případě je však nutné pečlivě zhodnotit možnosti vedení její trasy a navrhnout vhodná opatření, která omezí její negativní vliv na přírodu a krajinu.

S tímto požadavkem souvisí řada právních nástrojů a postupů, z nichž mnohé byly v poslední době změněny. Nedávné změny právní úpravy jsou odůvodňovány zejména potřebou urychlení a usnadnění povolovacích procesů pro stavby pozemních komunikací i pro jiné stavby. Připomenout lze, že mnohé z nich přináší v kontextu současné právní úpravy výkladové problémy nebo jsou odbornou veřejností považovány za nevhodné, nepřijatelné, či dokonce za protiústavní. Jedná se především o fikci souhlasu zakotvenou v § 4 odst. 9 stavebního zákona, o možnost povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve formě závazného stanoviska a o omezení účasti spolků podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízeních podle jiných zákonů.<sup>43</sup>

Podobné dopady do dosavadního režimu ochrany má také fikce nepodmíněný rozhodnutí závazným stanoviskem zakotvená v § 2 odst. 7 liniového zákona a začlenění povolování výjimek podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a stanovování odchýlného postupu při ochraně ptáků podle § 5b téhož zákona do jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny. Všechny tyto instituty mohou snížit míru ochrany veřejného zájmu, protože tlačí na dotčené orgány, aby rozhodly rychle nebo vůbec, a vylučují z rozhodování dotčenou veřejnost, která by mohla přispět významnými informacemi o území. To vše probíhá na pozadí již výše zmíněných snah o co největší formální integraci souvisejících řízení.

Na tento trend navazuje nový stavební zákon. Koncept integrace agendy v oblasti ochrany přírody a krajiny do státní stavební správy, který je zakotven v doprovodném změnovém zákoně, představuje podle mého názoru zcela zásadní nebezpečí pro budoucí ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Neexistují žádné záruky, že stavební úřady budou rozhodovat s ohledem na dotčené veřejné zájmy a že stanoví vhodné podmínky pro provedení záměru (to vše navíc ve lhůtě pro rozhodnutí o povolení záměru). Za podstatně vhodnější koncept považuji jednotné závazné stanovisko k zásahu do

<sup>43</sup> Srov. například následující: Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [...] [online]. 15. 5. 2017 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: [https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old\\_files/1404055622.pdf](https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old_files/1404055622.pdf); Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17; STEJSKAL, V. Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 10–11; SVOBODA, P. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. *Ochrana přírody* [online]. 2020, č. 5 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novela-urychlovaciho-zakona-dalsi-deregulace-vystavby-na-ukor-ochrany-prirody/>.

přírody a krajiny, které bylo zavedeno do zákona o ochraně přírody a krajiny již k 1. 1. 2021 (byť s výše zmiňovanými výhradami týkajícími se formy povolování výjimek a odchylného postupu).

Za povšimnutí stojí, že bez významnějších změn zůstávají ty části právní úpravy, které vyplývají přímo ze směrnice SEA, směrnice EIA, směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Je vidět, že kontrola ze strany EU má v tomto ohledu svůj nezastupitelný význam. Současně však lze připomenout, že unijní legislativa má reprezentovat pouze minimální standard ochrany, který by měl být vhodně doplněn dalšími požadavky vyplývajícími z národní legislativy. Pozitivní změny české právní úpravy mají však jen dílčí charakter. Jedná se zejména o začlenění biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců do databáze územně analytických podkladů.<sup>44</sup> V novém stavebním zákoně lze pak ocenit zejména užší propojení územně plánovací dokumentace s ÚSES a začlenění ochrany migračních tras živočichů do § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. do režimu obecné ochrany živočichů).<sup>45</sup>

V obecnější rovině lze proto uzavřít, že současný vývoj právní úpravy zcela neodpovídá požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Umístění stavby pozemní komunikace vyžaduje v celé délce příprav a povolování dostatečný prostor pro zvážení všech vlivů, variant a opatření, přičemž je nezbytná spolupráce odborníků ze všech dotčených oborů. V takové situaci se výše rozebrané trendy (rozsáhlé formální integrace řízení, zavádění lhůt a fikcí, omezování účasti veřejnosti apod.) jeví jako nevhodné, směřující sice možná k domnělému cíli rychleji zahájené výstavby, ovšem bez ohledu na to, zda zvolené řešení bude skutečně to nejvhodnější. Rychlost řízení by však neměla být považována za důležitější, než je kvalita rozhodnutí. Je proto podle mého názoru namístě přehodnotit východiska současného legislativního vývoje a obnovit snahu o nalezení takového řešení, které usnadní povolovací proces, aniž by snižovalo úroveň ochrany přírody a krajiny (i dalších veřejných zájmů).

## 12. DOPORUČENÍ A ÚVAHY *DE LEGE FERENDA*

Na základě zjištění obsažených v disertační práci bylo formulováno několik doporučení týkajících se budoucího vývoje právní úpravy i její aplikace a interpretace.

Pokud jde o vývoj právní úpravy, analýza provedená v disertační práci především ukázala, že v relativně krátké době proběhlo velké množství legislativních změn, přičemž některé z nich lze (samostatně i ve vzájemné kombinaci) považovat za více či méně problematické. Jedním z prvních obecných doporučení formulovaných v závěrech disertační práce proto je, že při jakýchkoli následujících změnách právní úpravy by mělo být postupováno s rozmyslem tak, aby přijaté změny byly v rámci možností

<sup>44</sup> Příloha č. 1, část A vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (číslo jevu 36b).

<sup>45</sup> Ustanovení § 74 odst. 2 písm. d), § 77 odst. 2 písm. d) a e) a § 80 odst. 2 písm. e) zákona č. 283/2021 Sb.; a část sedmá, článek XII, bod 10 zákona č. 284/2021 Sb.

stabilní (brzy se zase neměnily), co nejvíce nesporné a aby nepřinášely další výkladové potíže. Respektovány by přitom měly být základní principy práva životního prostředí, mezi které patří mimo jiné i princip trvale udržitelného rozvoje, principy prevence a předběžné opatrnosti, princip komplexní a integrované ochrany a princip informovanosti a účasti veřejnosti na rozhodování.<sup>46</sup>

Další doporučení formulovaná v závěrech disertační práce se týkají již konkrétních aspektů právní úpravy a její aplikace v procesech plánování a umisťování staveb pozemních komunikací. V první řadě je konstatováno, že na strategické a nejvyšší koncepční úrovni (tj. při plánování těchto staveb) by měla být přítomna úvaha o možnostech převedení silniční dopravy na jiný (z environmentálního pohledu šetrnější) způsob dopravy. Tento požadavek lze navázat zejména na posouzení variant v rámci procesu SEA týkajícího se Dopravních sektorových strategií, PÚR ČR a/nebo ÚRP. Proto v tomto případě není nutná změna právní úpravy, spíše by bylo vhodné, kdyby tento požadavek uplatňoval příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (v rámci *scopingu*).

Pokud jde o koncepční fázi územního plánování, odkázat lze v první řadě na již výše uvedená doporučení týkající se způsobu přebírání koridorů staveb z PÚR ČR do ZÚR. Problémy související s tímto vztahem však do budoucna pravděpodobně „vyřeší“ ÚRP, proto se zde hodí zaměřit se spíše na něj. Nová právní úprava týkající se ÚRP vykazuje podle mého názoru dílčí nedostatky ve vztahu k účasti veřejnosti, které zakládají zcela neodůvodněné rozdíly oproti procesům pořizování jiné územně plánovací dokumentace. Především se domnívám, že by v procesu pořizování ÚRP měla být dána možnost zástupci veřejnosti, dotčeným obcím a oprávněnému investorovi podat námítky obdobně, jako je tomu při pořizování ZÚR. Hodí se také upozornit, že v návaznosti na zavedení ÚRP do stavebního zákona nedošlo k žádné změně § 101a odst. 2 soudního řádu správního, která by to reflektovala v tom smyslu, že by zajistila obcím a krajům zvláštní aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného ze strany MMR. Taková úprava by přitom jistě byla namístě.

Nový stavební zákon tyto rozdíly „odstraňuje“ tím, že zcela ruší institut zástupce veřejnosti a vylučuje možnost podávání námitek při pořizování veškeré územně plánovací dokumentace. Veřejnost tedy bude moci podávat pouze připomínky a k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a soudního řádu správního nebude moci využít zástupce veřejnosti. Nedojde-li v tomto ohledu k žádné změně, pak bude důležité jednak, aby docházelo k řádnému vypořádání připomínek již při pořizování územně plánovací dokumentace, a také aby soudy postupovaly vstřícně při dovozování aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ze strany obcí (nedojde-li k výše doporučené změně § 101a odst. 2 soudního řádu správního), jednotlivců a spolků.

Na koncepční úrovni by dále bylo vhodné zaměřit se více na problematiku sekundární zástavby v území, do kterého je stavba pozemní komunikace umisťována. Tento problém lze zohlednit v první řadě již v rámci procesu SEA při pořizování územně plánovací dokumentace (zde tedy bude opět záviset především na příslušném úřadu,

<sup>46</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49–54.

zda uplatní s tím související požadavky).<sup>47</sup> V návaznosti na to lze však znovu upozornit i na možnost ochrany dotčeného území před nevhodnou sekundární zástavbou v ÚP obcí. Významné je to zejména ve vztahu k migračním trasám volně žijících živočichů, které navazují na migrační objekty realizované na pozemní komunikaci. Uplatnění tohoto doporučení bude v praxi záviset především na dohodě se zástupci místní samosprávy.

Dále se s ohledem na analýzu provedenou v této práci domnívám, že splnění podmínek pro povolení výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHÚ, které jsou stanoveny v § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, by mělo být posuzováno již na koncepční úrovni (při pořizování územně plánovací dokumentace, která vymezuje koridor stavby pozemní komunikace ve ZCHÚ). Tento postup by zejména umožnil zvážení „potřebnosti“ vedení stavby přes ZCHÚ již ve fázi umístování jejího koridoru a také s tím související zvažování v úvahu připadajících variant. Ve své nejjednodušší podobě by se tento postup mohl realizovat prostřednictvím řádně odůvodněného stanoviska orgánu ochrany přírody, ve kterém budou podmínky podle § 43 posouzeny (včetně zvážení existence potenciálně vhodnějšího koncepčního řešení), a s ohledem na to bude vyjádřen souhlas či nesouhlas s navrhovaným řešením. Toto stanovisko musí být pro obsah územně plánovací dokumentace závazné (obdobně jako rozhodnutí o povolení výjimky je předpokladem pro vydání územního rozhodnutí).

Pokud jde o ochranu ZCHD živočichů a rostlin při umístování staveb pozemních komunikací (a obdobně i jiných staveb), domnívám se, že podmínky pro povolení výjimky z jejich základních ochranných podmínek stanovené v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny by se neměly rozlišovat podle toho, zda se jedná o druhy chráněné podle práva EU, či nikoli (jen ve vztahu k druhům chráněným podle práva EU je výslovně stanoven požadavek na to, aby byla prokázána neexistence jiného uspokojivého řešení). Naopak by měly být odvozeny od kategorie ohroženosti jednotlivých dotčených druhů. Bohužel však jakákoli reorganizace v tomto směru by byla velice obtížná, protože druhy chráněné podle práva EU se nacházejí ve všech kategoriích ohroženosti a současně mnoho druhů chráněných „pouze“ podle českého práva je zařazeno do kategorie kriticky či silně ohrožených druhů.<sup>48</sup> Přesto však podle mého názoru není současný přístup zcela správný, a do budoucna by proto mohla být zvážena jeho změna.

Ve vztahu k problematice fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací bych ráda doporučila začlenění právní úpravy týkající se ochrany migračních tras volně žijících živočichů do zákona o ochraně přírody a krajiny. S touto změnou počítá nový stavební zákon (resp. změnový zákon, který jej doprovází), ovšem kdyby k tomu byla příležitost, mohla by být příslušná změna zákona o ochraně přírody a krajiny provedena

<sup>47</sup> V případě hierarchicky vyšších druhů územně plánovací dokumentace lze však v této souvislosti narazit na nemožnost posouzení záležitostí, které svou povahou náležejí nižší územně plánovací dokumentaci. Srov. zejména ustanovení § 35a odst. 4 a § 36 odst. 3 stavebního zákona.

<sup>48</sup> Seznam zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin s vyznačením druhů chráněných podle práva EU lze srovnat na: Ministerstvo životního prostředí. *Seznam zvláště chráněných rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění* [online]. [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zvlaste\\_chranene\\_druhy/\\$FILE/OP-seznam\\_ZCHD-20150527.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zvlaste_chranene_druhy/$FILE/OP-seznam_ZCHD-20150527.pdf).

i dříve (účinnost změny je stanovena až na 1. 7. 2023, což je s ohledem na její dílčí charakter zbytečně dlouhá doba). Velmi podobné doporučení lze vztáhnout také k začlenění nadregionálního ÚSES do ÚRP, ke kterému by podle mého názoru mělo dojít již při přijetí prvního ÚRP (pokud bude první ÚRP na základě současného stavebního zákona vůbec přijat a nebude se čekat až na účinnost nové právní úpravy).

Řada dalších doporučení by se dále mohla týkat odstraňování nedávných změn právní úpravy, které byly v disertační práci podrobeny kritice. Jedná se především o omezení účasti environmentálních spolků podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízeních podle jiných právních předpisů, o právní fikce stanovené v § 4 odst. 9 stavebního zákona a § 2 odst. 7 liniového zákona, o možnost povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve formě závazného stanoviska a o zahrnutí povolování výjimek ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů a území a povolování odchylného postupu při ochraně ptáků do jednotného závazného stanoviska. Jakákoli doporučení ohledně těchto změn však samozřejmě naráží na výše uvedené doporučení týkající se stability právní úpravy. Omezím se proto na konstatování, že by podle mého názoru bylo namístě zvážit společné působení všech těchto změn a v návaznosti na to také možnost jejich zpětné změny.

Z obdobných důvodů je problematické formulovat jakákoli doporučení ve vztahu k novému stavebnímu zákonu, který byl přijat jen krátce před uzavřením rukopisu disertační práce. Tato doporučení by předpokládala buď velmi rozsáhlé změny nového stavebního zákona i změnového zákona ještě předtím, než nabydou účinnosti, nebo v krajním případě úplné zrušení těchto dvou předpisů. Zejména k druhé možnosti bych se však stavěla opatrně, protože rekonstrukce v oblasti stavebního práva byla potřebná a její znovuzahájení od úplného počátku by znamenalo odklad jakýchkoli změn o dalších mnoho let. Změnu před nabytím účinnosti však podle mého názoru zvážit lze. Pokud by k ní došlo, domnívám se především, že by měl být opuštěn nebo významně upraven koncept integrace agendy dotčených orgánů do státní stavební správy. Za podstatně vhodnější nástroj považuji koordinaci závazných stanovisek, popř. jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny.

V rovině teoretické se také domnívám, že problematika povolování dopravních staveb (popř. obecněji liniových staveb) si zaslouží komplexnější zvláštní úpravu, která může být začleněna buď do zvláštního zákona, nebo do zvláštní části stavebního zákona. Tato právní úprava by neměla pouze stanovovat výjimky z obecné právní úpravy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Měla by být vytvořena s ohledem na specifika těchto záměrů a měla by směřovat k zajištění racionální a efektivní integrace požadavků na ochranu všech souvisejících veřejných a soukromých zájmů do rozhodování o nich. Také tento návrh jde však momentálně zcela mimo koncept zvolený zákonodárcem v novém stavebním zákoně, který nadále využívá dílčích odchylek od standardního režimu povolování staveb. Šlo by jej tedy zvážit až v případě, že by se v budoucnosti chystaly další větší změny příslušné právní úpravy.

### 13. ZÁVĚR

Výše uvedená doporučení vyplývají z velice rozsáhlé analýzy, kterou lze srovnat přímo v textu disertační práce. Rozsah této analýzy přitom sám o sobě vede k zamyšlení nad tím, jak moc je problematika týkající se vztahu mezi realizací pozemních komunikací a ochranou přírody a krajiny rozsáhlá, a to jak po věcné, tak po procesní stránce. Osobně bych proto na tomto místě ráda dodala, že si nedovedu představit procesní řešení, které by zajistilo rychlé umístění stavby pozemní komunikace při současném odpovídajícím zohlednění všech souvisejících veřejných a soukromých zájmů. Je správné zamýšlet se nad tím, jak tento proces co nejvíce zefektivnit. Na druhé straně je však podle mého názoru nezbytné počítat s tím, že rozsah problematiky odůvodňuje delší dobu strávenou přípravami a povolováním stavby.

Ve vztahu k případným zpožděním, která vzniknou z důvodů souvisejících s ochranou přírody a krajiny, je pak nezbytné znova a znova opakovat, že se jedná o ochranu důležitého veřejného zájmu. Tuto skutečnost nelze v očích veřejnosti donekonečna bagatelizovat. Přírodě a krajině je třeba dlouhodobě věnovat pozornost, která odpovídá jejímu významu v oblasti poskytování ekosystémových služeb i hodnotě, kterou má sama o sobě. Domnívám se, že v tomto ohledu je nezbytné myslet podstatně více dopředu než jen v horizontu času „ztraceného“ diskusemi o umístění koridoru stavby v územně plánovací dokumentaci nebo při přezkumu územního rozhodnutí ze strany správního soudu. Jak již bylo uvedeno výše, věřím, že kvalita přijatého řešení by měla být považována za důležitější hodnotu, než je rychlost jeho přijetí.

JUDr. Alena Chaloupková, Ph.D.  
Právnická fakulta, Univerzita Karlova  
chaloual@prf.cuni.cz

# PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY VOLNĚ ŽIJÍCÍCH ŽIVOČICHŮ

BARBORA KRÍŽOVÁ

## **Abstract: Legal Regulation of Wild Animal Protection**

This article contains the main conclusions of a dissertation on legal regulation of wild animal protection, which was written during a doctoral study at the Faculty of Law, Charles University (Department of Environmental Law). The main goal of the dissertation was to comprehensively describe and analyse the legal regulation in detail, including its current legislative development, and to process a complete set of the international, EU, and Czech legal regulation in the field of wild animal protection. Wild animals are protected within the biodiversity protection and nature and landscape conservation, which can be divided into territorial and species protection, when this article focuses mainly on the species one. The article consists of three main parts, which focus on the international, European Union and Czech legal regulation. The text of the article was completed on 15 October 2021.

**Keywords:** biodiversity protection; species protection; wildlife law

**Klíčová slova:** ochrana biodiverzity; druhová ochrana; právo divoké přírody

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.4

## 1. ÚVOD

Tento článek vychází z disertační práce s názvem Právní úprava ochrany volně žijících živočichů, která byla napsána pod vedením doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D., na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a obhájena v prosinci 2021. Jejím základním cílem bylo komplexně popsat a podrobně analyzovat současnou právní úpravu ochrany volně žijících živočichů včetně jejího aktuálního legislativního vývoje, a tím tedy zpracovat ucelený soubor mezinárodních, unijních a českých právních předpisů v této oblasti. Poté bylo cílem tuto právní úpravu zhodnotit a navrhnout její případné změny, které by mohly vést ke sjednocení všech tří úrovní (mezinárodní, unijní a české) mezi sebou a k odstranění některých jejích nedostatků, aby lépe odpovídala potřebám praxe. Článek obsahuje hlavní závěry, které z této disertační práce vyplývají, a jeho právní stav je k 15. 10. 2021.

Volně žijící živočichové a jejich ochrana jsou předmětem rozmanitého souboru právních předpisů na úrovni mezinárodní, unijní i vnitrostátní. Ani na jedné z těchto úrovní není problematika upravena komplexně v jediné mezinárodní úmluvě, v jediném právním předpise EU nebo ve vnitrostátním zákoně ČR. Ochrany volně žijících živočichů se týkají vždy jednotlivá ustanovení nebo celé části relevantních právních předpisů (tj. mezinárodních úmluv, nařízení a směrnic EU, zákonů a prováděcích právních předpisů ČR), což činí problematiku hůře uchopitelnou a méně přehlednou.

Na mezinárodní ani unijní úrovni definice pojmu „volně žijící živočich“ neexistuje. U většiny mezinárodních úmluv dokážeme alespoň odvodit, co mají na mysli, když hovoří o živočiších, resp. volně žijících živočiších, jelikož tyto obsahují přílohy, které uvádí výčet konkrétních druhů, na které se úmluva vztahuje. Problémem je ovšem nekonzistentní překlad klíčových pojmů, jako je *wildlife*, *wild animal*, *wild fauna* nebo *animal*. Různé výrazy bývají překládány stejně (např. *wild fauna* i *wild animal* přeloženo jako „volně žijící živočich“), a naopak jeden výraz může označovat v češtině různé pojmy (např. pojem *animal* bývá překládán někdy jako „zvíře“ a někdy jako „živočich“).

Jiná situace je na vnitrostátní úrovni, kdy je pojem „volně žijící živočich“ definován v rámci několika zákonů, přičemž se za hlavní definici považuje ta v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), která odpovídá obdobným definicím v jiných právních předpisech, jako je zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zoologických zahradách“), a zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodování s ohroženými druhy“).

Pojem by měl být odlišován od pojmu „zvíře“ podle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“), který je užší, jelikož v sobě zahrnuje pouze obratlovce. Výjimečné postavení podle tohoto zákona mají ovšem živí hlavonožci, kteří jsou chráněni pro účely pokusů.<sup>1</sup> Tyto pojmy ovšem nejsou používány jednotně. Nekoncepčně pracuje s pojmem „zvíře“ i občanský zákoník,<sup>2</sup> který považuje za zvířata i bezobratlé, pokud jsou schopni cítit bolest a stres.<sup>3</sup>

Pojem „volně žijící živočich“ nelze zaměňovat ani s pojmem „zvěř“ podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“), který v sobě zahrnuje jen vybrané druhy savců a ptáků, a je tedy ze všech tří pojmů nejužší. Zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poskytování náhrad škod“), vlastní definici pojmu „volně žijící živočich“ neobsahuje. To samé platí pro zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž,

<sup>1</sup> § 3 písm. j) bod 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

<sup>2</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> DVOŘÁK, J. – ŠVESTKA, J. – ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanské právo hmotné*. 2. aktual. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 397.

ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rybářství“), nicméně pro něj je klíčový pojem „ryba“ a „vodní organismus“.

Nejednotné je v české právní úpravě rovněž používání výrazů „v zajetí“ a „v lidské péči“. Zákon o poskytování náhrad škod a zákon o myslivosti se příklání k výrazu „v zajetí“, zatímco zákon o zoologických zahradách k výrazu „v lidské péči“. Zákon na ochranu zvířat proti týrání, zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o obchodování s ohroženými druhy pracuje nekoncepčně dokonce s oběma výrazy. Zákonodárce by měl být tedy rozhodně důslednější a přiklonit se pouze k jednomu výrazu, přičemž dle mého názoru by to byl z etických důvodů spíše pojem „v lidské péči“.

Česká právní úprava ochrany volně žijících živočichů není zcela v souladu s unijní právní úpravou a obsahuje několik nedostatků. Některé z nich budou odstraněny novelou v souvislosti s implementací předpisů EU v oblasti invazních nepůvodních druhů,<sup>4</sup> daleko víc jich ovšem zůstane alespoň prozatím nevyřešeno. Konkrétní příklady nesouladu a nedostatků české právní úpravy jsou uvedeny níže v příslušné kapitole. Česká právní úprava ochrany volně žijících živočichů tedy neodpovídá praxi zcela a bylo by vhodné ji novelizovat.

## 2. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA

Stejně jako většina ostatních problémů životního prostředí, tak i ochrana volně žijících živočichů vyžaduje spolupráci jednotlivých států. Volně žijící živočichové v přírodě nerespektují státní hranice, a k jejich efektivní ochraně je proto třeba, aby jednotlivé státy řešily problematiku na mezinárodní úrovni. Mezinárodní úmluvy jsou tedy důležitým nástrojem jejich ochrany. Jejich obecným problémem je ovšem jejich charakter, který je ve většině případů *soft law*. Ustanovení jsou v takovém případě neurčitě formulována a obsahují slovní obraty jako „*státy se vynasnaží*“, „*každá smluvní strana se zasadí*“ nebo „*pokud je to vhodné a možné*“.<sup>5,6</sup> Důvodem je zpravidla neochota států přijmout konkrétně formulované závazky, které by pro ně byly závazné. Nevýhodou takových úmluv je to, že jejich obsah není právně vynutitelný a zakládá smluvním státům pouze politickou odpovědnost. Z hlediska vynutitelnosti by byly mezinárodní úmluvy typu *hard law* tedy samozřejmě lepší, ale nutno říci, že by státy většinu z nich pravděpodobně nebyly ochotny přijmout.

Dělení charakteru mezinárodních úmluv na *hard law* a *soft law* neznamená, že úmluva je nutně jen to, nebo ono, ale naopak může mít částečně oba znaky. Příkladem je Úmluva o biologické rozmanitosti<sup>7</sup> (dále jen „CBD“), kterou bych označila jako *hard law* úmluvu, která má *soft law* povahu, jelikož smluvním stranám ukládá jen malé

<sup>4</sup> Zákon č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů.

<sup>5</sup> MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 7. upr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 190–193.

<sup>6</sup> ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 83–84.

<sup>7</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb., o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti.

množství přesných a závazných povinností nebo opatření, která mají být přijata.<sup>8</sup> Většina závazků je rámcová, neurčitá a podmíněčná a jejich naplňování závisí na konkrétních okolnostech. Možnost donucení splnění závazků je slabá, a odpovědnost států tedy pouze politická. Povaha CBD vyplývá i z toho, že jde o rámcovou úmluvu, mezi jejíž znaky patří, že ponechává na jednotlivých státech, aby si samy určily, jak budou její ustanovení implementovat.<sup>9</sup> K takovým úmluvám pak bývají přijímány protokoly, což je i případ CBD, pro kterou byly ovšem přijaty zatím pouze dva – Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti<sup>10</sup> a Nagojský protokol o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání.<sup>11</sup>

Od přijetí druhého z nich (Nagojského protokolu) uplynulo již více než 10 let, tudíž je možná čas, aby byl přijat nějaký další protokol, který by podrobněji rozvíjel základní principy CBD. Dle mého názoru by se mohl týkat regulace invazních nepůvodních druhů, které jsou i samotnou CBD považovány za jeden z hlavních důvodů úbytku biodiverzity. Takový protokol by *de lege ferenda* mohl vycházet z relevantního čl. 8 písm. h) CBD, Aichi cíle 9,<sup>12</sup> který byl splněn pouze částečně,<sup>13</sup> a z rozhodnutí COP 6 VI/23,<sup>14</sup> které obsahuje definici invazních nepůvodních druhů a hierarchii nakládání s nimi. Otázku vytvoření takového protokolu konference smluvních stran CBD již v historii několikrát otevřela, přičemž zejména rozvojové státy upřednostňovaly sjednání takovéto závaznější právní normy. Jiné státy nicméně chtěly ponechat řešení na jednotlivých vládách,<sup>15</sup> což nepovažují za vhodné vzhledem k tomu, že invazní nepůvodní druhy živočichů nerespektují v přírodě státní hranice a neřídí se rozdílnými právními úpravami jednotlivých států, a proto by zde sjednocení právních úprav bylo žádoucí. Určitou předlohou pro takový protokol by mohla být unijní úprava prevence a regulace zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů, tedy zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů (dále jen „nařízení o invazních nepůvodních druzích“).

Vedle charakteru mezinárodních úmluv je dalším nedostatkem některých z nich jejich nedostatečná komplexnost. Jejich úprava je často obecná, kdy platí, že čím většího

<sup>8</sup> EBBESSON, J. Plenary Boundaries and the Matching of International Treaty Regimes. In: WAHLGREN, P. (ed.). *Scandinavian Studies in Law Volume 59 – Environmental law*. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2014, s. 259–284.

<sup>9</sup> DAMOHORSKÝ, M. – DROBNÍK, J. – SMOLEK, M. – SOBOTKA, M. – STEJSKAL, V. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 114–115.

<sup>10</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 89/2005 Sb. m. s., o sjednání Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti k Úmluvě o biologické rozmanitosti.

<sup>11</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 36/2016 Sb. m. s., o sjednání Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti.

<sup>12</sup> Aichi Biodiversity Targets. In: *Convention on biological Diversity* [online]. [cit. 2020-01-10]. Dostupné na: <https://www.cbd.int/sp/targets/>.

<sup>13</sup> Secretariat of the Convention on Biological Diversity. *Global Biodiversity Outlook 5*. Montréal: CBD, 2020, s. 14.

<sup>14</sup> COP 6 Decision VI/23. In: *Convention on biological Diversity* [online]. [cit. 2020-01-10]. Dostupné na: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7197>.

<sup>15</sup> PLESNÍK, J. *Biologická rozmanitost na Zemi: stav a perspektivy*. Přeložil PLESNÍK, J. – ROTH, P. Praha: Scientia, 2004, s. 94–95.

globálního problému se úmluva týká, tím méně je její text konkrétní. Takové úmluvy se soustředí na vybraný dílčí problém ve specifické oblasti, který izolovaně regulují. Tento problém si uvědomovalo i světové společenství v čele se Světovým svazem ochrany přírody (*International Union for Conservation of Nature*) nebo Programem OSN pro životní prostředí (*United Nations Environment Programme*), které v 80. letech 20. století začalo řešit možnosti přijetí mezinárodní mnohostranné úmluvy, která by integrovala druhovou i územní ochranu.<sup>16</sup> Vytvoření jedné zastřešující úmluvy slučující všechny již existující úmluvy ovšem nebylo možné, a proto vznikla právě CBD, která má rámcovou podobu, vychází z předchozích mezinárodních úmluv a chrání biodiverzitu jako celek, nikoliv jen její jednotlivé kategorie. Jelikož se týká opravdu velkého globálního fenoménu (biodiverzity), je její obsah značně obecný.

Už jen ze samotného názvu CBD vyplývá, že jedním z jejích hlavních cílů je ochrana biodiverzity, v rámci níž jsou chráněni i volně žijící živočichové. V souladu s obecnějším přístupem neuvádí CBD žádné druhové seznamy, které by kategorizovaly jednotlivé druhy, a proto se může týkat všech nedomestikovaných živočichů – obratlovců i bezobratlých.

Mezinárodní úmluvy se často potýkají s problémem jejich nedostatečného dodržování. Obvyklým způsobem, jak tento problém zlepšit, je stanovit smluvním stranám povinnost pravidelně předkládat zprávy o činnostech k provedení úmluvy a pořádat pravidelná jednání smluvních stran, na kterých je provádění úmluvy přezkoumáváno a případně jsou dána doporučení ke zlepšení. Těchto dvou způsobů využívá Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin<sup>17</sup> (dále jen „CITES“), která je v tomto ohledu velmi efektivní. Úspěch úmluvy spočívá i v tom, že obsahuje jednoduché principy, které jsou státy ochotné akceptovat.<sup>18</sup>

CITES je úmluvou s *hard law* charakterem.<sup>19</sup> Uložení povinností, které mají být implementovány do právních řádů smluvních stran, by samo o sobě nebylo dostatečné. Je tedy potřeba toto rovněž prosazovat, k čemuž slouží dva základní kontrolní mechanismy, a to kontrola naplňování povinností a případné konstatování jejich nedodržení (tzv. *non-compliance procedure*).<sup>20</sup>

Ačkoliv je nelegální obchod s ohroženými druhy stále rozšířen, neznamená to, že by CITES kompletně selhávala. Právě naopak, dle mého názoru se díky jejím kontrolním mechanismům jedná o jednu z nejučinnějších úmluv, ze které by si ostatní úmluvy mohly brát příklad. Ani této úmluvě se ovšem nevyhnul jeden z nedostatků mezinárodních úmluv, kterým je možnost uplatňovat výhrady k jejím přílohám, čímž může být faktický dopad úmluvy značně oslaben.

<sup>16</sup> STEJSKAL, V. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2006, s. 30.

<sup>17</sup> Sdělení č. 572/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin.

<sup>18</sup> LYSTER, S. *International Wildlife Law: an Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife*. Cambridge: Grotius Publications Limited, 1985, s. 240.

<sup>19</sup> What is CITES?. In: *Cites* [online]. [cit. 2020-02-09]. Dostupné na: <https://cites.org/eng/disc/what.php>.

<sup>20</sup> STEJSKAL, *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*, s. 66–67.

Další úmluvou z oblasti ochrany volně žijících živočichů je Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů<sup>21</sup> (dále jen „CMS“), jejímž hlavním cílem je ochrana všech stěhovavých druhů živočichů, a to v celém areálu jejich rozšíření, zejména na tahových cestách. V posledních letech se objevily spory ohledně interpretace pojmu „stěhovavý druh“ a na 12. zasedání konference smluvních stran v roce 2017 muselo být dokonce poprvé v historii úmluvy hlasováno o zařazení určitých druhů do přílohy, přičemž některé smluvní strany pochybovaly o tom, zda se jedná o stěhovavé druhy.<sup>22</sup> Tendence k rozšiřování chápání pojmu „stěhovavý druh“ jsou úspěchem pro ochranu volně žijících živočichů. CMS se v budoucnu bude možná týkat spíše ochrany přeshraničních druhů (*transboundary species*), které žijí v blízkosti státních hranic a pravidelně přes ně putují tam a zpátky, než jen ochrany stěhovavých druhů v klasickém slova smyslu (*migratory species*).<sup>23</sup> V krajním případě je dokonce možné, že CMS převezme roli úmluvy, která se bude obecně týkat ochrany volně žijících živočichů.

Nedílnou součástí CMS jsou její dvě přílohy. Příloha I obsahuje seznam stěhovavých druhů, které jsou ohroženy, a příloha II zahrnuje stěhovavé druhy, které mají být předmětem dohod. Samotná CMS je poměrně rámcová a z velké části je naplňována právě až systémem dohod, které dělíme na dohody v užším slova smyslu (*Agreements*), které jsou právně závazné, a memoranda o porozumění (*Memorandum of Understanding*), která nejsou právně závazná.<sup>24</sup>

Česká republika je smluvní stranou Dohody o ochraně populací evropských netopýřů a Dohody o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků a podepsala Memorandum o porozumění o ochraně a managementu střeoevropské populace dropa velkého a Memorandum o porozumění pro ochranu stěhovavých dravců a sov Eurasie.<sup>25</sup> U žádné jiné dohody nebo memoranda o porozumění není ČR uvedena jako areálový stát, a tudíž z tohoto hlediska zatím není nutné, aby k nějakým dalším přistupovala.

Slabinou CMS je skutečnost, že druhům z přílohy II, které nejsou chráněny některou z dohod nebo memorand o porozumění a ani nejsou uvedeny zároveň v příloze I, neposkytuje CMS *de facto* žádnou ochranu. Takových druhů z přílohy II je několik, a proto je zde určitě ještě prostor pro další mezinárodní spolupráci a vznik nových dohod a memorand o porozumění, aby byly všechny druhy z přílohy II pokryty.

Poslední vybranou mezinárodní úmluvou je Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť<sup>26</sup> (dále jen „Bernská

<sup>21</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 127/1994 Sb., o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, přijaté v Bonnu dne 23. června 1979.

<sup>22</sup> Lions, Leopards and Giraffes Now Migratory Species, But at What Cost?. In: *First for wildlife* [online]. 10. 12. 2017 [cit. 2021-01-13]. Dostupné na: <https://firstforwildlife.wordpress.com/2017/11/10/lions-leopards-and-giraffes-now-migratory-species-but-at-what-cost/>.

<sup>23</sup> LEWIS, M. – TROUWBORST, A. Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals 1979 (CMS). In: FITZMAURICE, M. – TANZI, A. – PAPANTONIOU, A. (eds.). *Multilateral Environmental Treaties*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 25–34.

<sup>24</sup> Developing, Resourcing and Servicing CMS Agreements: a Policy Approach [online]. 5. 8. 2014 [cit. 2021-01-11]. Dostupné na: [https://www.cms.int/sites/default/files/document/COP11\\_Doc\\_22\\_2\\_Developing\\_Resourcing\\_%26\\_Servicing\\_Agreements\\_E.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/document/COP11_Doc_22_2_Developing_Resourcing_%26_Servicing_Agreements_E.pdf).

<sup>25</sup> Czech Republic. In: *CMS* [online]. [cit. 2020-01-25]. Dostupné na: <https://www.cms.int/country/czech-republic>.

<sup>26</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 107/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť.

úmluva“). Ta se od předchozích tří úmluv liší tím, že má pouze regionální charakter, nicméně se jedná o poměrně úspěšnou úmluvu. Formulace většiny ustanovení je daleko více konkrétní, než tomu bývá u velké části ostatních mezinárodních úmluv, které většinou pouze povzbuzují smluvní státy k určité činnosti, ale neobsahují jasně stanovené povinnosti.<sup>27</sup> Není zde tedy žádné „*pokud je to možné a vhodné*“ nebo „*státy se vynasnaží*“.

Dalším důvodem, proč považují Bernskou úmluvu za úspěšnou, je také její unikátní kontrolní mechanismus, který spočívá v tom, že občan nebo organizace smluvního státu mohou dát Sekretariátu podnět, že podle jejich názoru vláda této země v určitém konkrétním případě nedodrжуje závazky úmluvy. V případě oprávněné stížnosti požádá Stálý výbor vládu příslušné země o oficiální stanovisko a případně navrhne doporučení k nápravě. Na dalším zasedání přednese daný stát zprávu o tom, jak se s doporučeními vypořádal. Případ je uzavřen, pokud Stálý výbor dojde k závěru, že stát naplnil doporučení dostatečným způsobem.<sup>28</sup>

Bernská úmluva obsahuje čtyři přílohy, které obsahují výčet (I) přísně chráněných druhů planě rostoucích rostlin, (II) přísně chráněných druhů volně žijících živočichů, (III) „běžně“ chráněných druhů volně žijících živočichů a (IV) zakázaných prostředků a způsobů zabíjení, odchytu a jiných forem využívání. Klíčovým ustanovením pro přísnou ochranu druhů volně žijících živočichů je čl. 6 uvádějící zakázané činnosti, který inspiroval úpravu tzv. naturových směrnic (viz níže). Jeho rozsah není omezen pouze na jednání na území národní jurisdikce smluvních stran, a má se tedy vztahovat i na jednání občanů smluvních stran mimo území národní jurisdikce. Ačkoliv je zřejmé, že cílem úmluvy je v zásadě ochrana evropské původní fauny a flóry, při vyjednávání textu úmluvy bylo rozhodnuto, že v čl. 1 budou záměrně vynechána slova „v Evropě“ nebo „evropský“, aby oblast, na kterou se Bernská úmluva vztahuje, nebyla omezena pouze na evropský kontinent, když se spousta druhů rostlin i živočichů Evropy vyskytuje i mimo Evropu, a aby se týkala i neevropských stěhovavých druhů, které do Evropy migrují.<sup>29</sup> Problémem je ovšem to, že ne všechny státy toto dostatečně implementují do svých vnitrostátních právních řádů. I Evropské unii je vyčítáno, že co se týče Bernské úmluvy, je Komise aktivní výlučně jen v rámci toho, co bylo zahrnuto do naturových směrnic, a nepodává žalobu k prosazení ustanovení úmluvy, které nebylo transponováno do unijního práva.<sup>30</sup>

Co se týče konkrétních druhů, na které Bernská úmluva dopadá, tak pokud je v příloze u nějakého řádu nebo čeledi napsáno, že jsou zahrnuty všechny druhy, myslí se tím pouze druhy, které mají nějakou spojitost s Evropou, což vyplývá ze samotného názvu

<sup>27</sup> LYSTER, c. d., s. 130.

<sup>28</sup> Application of the Convention: summary of Case files and complaints: reminder on the processing of complaints and new on-line form [online]. Strasbourg: Council of Europe, 25. 8. 2008 [cit. 2020-07-28]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/1680746b75>.

<sup>29</sup> Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats [online]. Strasbourg: Council of Europe, 19. 9. 1979 [cit. 2021-01-07]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/16800ca431>.

<sup>30</sup> Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs – LOTMAN, A. Doc. 12459. The need to assess progress in the implementation of the Bern Convention [online]. Strasbourg: Parliamentary Assembly, Council of Europe, 5. 1. 2011 [cit. 2021-04-05]. Dostupné na: <https://pace.coe.int/en/files/12775#trace-2>.

úmluvy i z její důvodové zprávy („*spousta druhů rostlin i živočichů Evropy se vyskytuje i mimo Evropu*“),<sup>31</sup> a proto např. z čeledi medvědovitých nebude chráněna mj. panda velká, která se na území smluvních stran ve volné přírodě nevyskytuje.

Bernská úmluva byla poměrně přelomová v tom ohledu, že jako jedna z prvních věnovala pozornost také bezobratlým, kteří byli začleněni do jejích příloh v roce 1988. To způsobilo, že se jejich ochrana začala postupně řešit i v právních úpravách jednotlivých států, a tím se změnilo jejich postavení na chráněné druhy, které mají být zachovány.<sup>32</sup> V současné době tvoří bezobratlí zhruba desetinu druhů zařazených do příloh II a III. Kromě Bernské úmluvy jsou bezobratlí zahrnuti i v přílohách CITES, kde představují také zhruba desetinu druhů živočichů, a jeden druh [konkrétně monarcha stěhovavý (*Danaus plexippus*)] také v příloze II CMS, k jehož ochraně ovšem nebyla zatím vydána žádná dohoda nebo memorandum o porozumění. Ochrana bezobratlých se v tomto ohledu tedy zlepšuje, ale při srovnání počtu druhů, které jsou zahrnuty do příloh těchto mezinárodních úmluv, a skutečnosti, že bezobratlí představují až 97 % všech živočichů,<sup>33</sup> lze konstatovat, že ochrana stále ještě není zcela dostatečná a do budoucna by bezobratlým mělo být v rámci mezinárodněprávní úpravy věnováno více pozornosti.

CITES, CMS i Bernská úmluva mají (na rozdíl od CBD) společné to, že využívají druhové seznamy. Ve všech třech případech obsahují tyto seznamy pozitivní výčet druhů, na které úmluva dopadá. Nevýhodou takových seznamů bývá to, že jsou velmi dlouhé, respektive komplikované. Některé druhy navíc dokáží rozpoznat jen odborníci, a široká veřejnost tedy nedokáže s jistotou říci, zda je některý druh chráněn, či nikoliv. Dalším nedostatkem seznamů s pozitivním výčtem je, že pokud je objeven nový ohrožený druh, tak není chráněn, dokud není na seznam také zařazen. Proto se někdy přistupuje naopak k negativním výčtům obsahujícím druhy, na které se ochrana zcela nevztahuje.

Mezi hlavní nedostatky mezinárodních úmluv patří především jejich povaha, která je často pouze *soft law*, a z toho vyplývající politická (nikoliv právní) odpovědnost, dále dlouhý proces jejich vyjednávání, obecnost jejich úpravy, otázka podpory řešení určitého problému ochrany přírody ze strany klíčových mocností nebo možnost uplatňování výhrad k některým jejím ustanovením či přílohám. I přesto je však mezinárodněprávní úprava velmi důležitá, jelikož je projevem ochoty států se globálními problémy ochrany biodiverzity zabývat, přičemž spousta z nich by na vnitrostátní úrovni ani nebylo možné řešit (např. ochranu stěhovavých druhů nebo nelegální obchod s ohroženými druhy). V tomto ohledu je velmi žádoucí, aby k výše uvedeným mezinárodním úmluvám přistupovaly i další státy světa a aby smluvní strany dostatečně implementovaly ustanovení těchto úmluv do svých vnitrostátních právních řádů a následně je i dodržovaly.

<sup>31</sup> LYSTER, c. d., s. 145–149.

<sup>32</sup> The Bern Convention: the European treaty for the conservation of nature [online]. Strasbourg: Council of Europe, 2015 [cit. 2021-01-07]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048dfb4>.

<sup>33</sup> BURNIE, D. (ed.). *Zvíře: obrazová encyklopedie živočichů všech kontinentů*. 5. vyd. Přeložil ŠMAHA, J. Praha: Euromedia Group, 2020, s. 14.

### 3. PRÁVNÍ ÚPRAVA EVROPSKÉ UNIE

Prameny práva EU dělíme na primární a sekundární, důležitá jsou však i rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), která mají zásadní vliv na interpretaci, aplikaci a prosazování práva EU. Významným nástrojem environmentální politiky v oblasti ochrany biologické rozmanitosti jsou strategické dokumenty koncepční povahy. V oblasti ochrany volně žijících živočichů je nejvýznamnější Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.<sup>34</sup>

Primární prameny práva EU ochranu volně žijících živočichů přímo neřeší a jsou spíše základem pro sekundární prameny práva EU, z nichž jsou nejvýznamnější nařízení a směrnice. Základem pro ochranu volně žijících živočichů jsou naturové směrnice, tedy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptácích“) a směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“). Obě směrnice byly silně ovlivněny Bernskou úmluvou, a to hlavně co se týče jejich základních cílů a povinností. Směrnice o stanovištích přebírá z Bernské úmluvy dokonce celou řadu pasáží (např. z oblasti druhové ochrany). Rozdíl je ovšem např. mezi čl. 6 písm. b) Bernské úmluvy a čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích, kdy Bernská úmluva požaduje po smluvních stranách, aby přijaly opatření k zajištění zvláštní ochrany druhů volně žijících živočichů uvedených v příloze II, u kterých je zakázáno mimo jiné *záměrně* poškozovat nebo ničit místa sloužící k jejich rozmnožování nebo odpočinku, zatímco v případě směrnice o stanovištích není explicitně uvedena úmyslná forma zavinění, takže se má opatření vztahovat i na nedbalostní formu. Velmi podobný, avšak ne úplně stejný, je také výčet druhů v přílohách. Některé druhy z přílohy II Bernské úmluvy se ovšem na území členských států EU ve volné přírodě nevyskytují, a tudíž je logické, že nejsou ve výčtu příloh naturových směrnic uvedeny. Drobné rozdíly jsou i mezi přílohou IV Bernské úmluvy a přílohou IV směrnice o ptácích spolu s přílohou VI směrnice o stanovištích, které uvádí výčet zakázaných metod a prostředků odchytu a usmrcování. Další rozdíly jsou patrně zejména ve vynucovacím mechanismu, který je u směrnic silnější, dále v území, na které se vztahují, kdy Bernská úmluva dopadá na řadu států Evropy a částečně i Afriky, zatímco směrnice zavazuje jen členské státy EU, nebo ve zpřísnění povinností k ochraně stanovišť ve směrnici o stanovištích. Z povahy směrnic také vyplývá, že k nim na rozdíl od Bernské úmluvy nelze vznést výhrady.

Směrnice o ptácích, respektive její předchozí verze,<sup>35</sup> byla prvním právním předpisem dnešní EU zaměřeným na ochranu (alespoň některých) volně žijících živočichů, jelikož ochrana ptáků byla typickým přeshraničním problémem v oblasti životního prostředí. Směrnice se týká ochrany všech druhů ptáků, kteří se přirozeně vyskytují ve

<sup>34</sup> Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 20. května 2020: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030: navrácení přírody do našeho života [online]. 20. 5. 2020 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>35</sup> Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků.

volné přírodě na evropském území členských států, a vztahuje se také na jejich vejce, hnízda a stanoviště.<sup>36</sup> Rozlišena je ochrana územní a druhová, které se vzájemně nezbytně doplňují.

V rámci územní ochrany mají členské státy přijmout nezbytná opatření na ochranu, zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro všechny druhy ptáků.<sup>37</sup> Vybrané druhy uvedené v příloze I mají být předmětem zvláštních opatření, která spočívají zejména ve vyhlášení tzv. ptáčích oblastí (*Special Protection Areas* – SPAs). Ty tvoří spolu s evropsky významnými lokalitami (*Special Areas of Conservation* – SACs) podle směrnice o stanovištích soustavu Natura 2000.<sup>38</sup> Druhová ochrana spočívá v zákazech určitých činností, které jsou obdobné jako v čl. 6 Bernské úmluvy. Z těchto zákazů jsou umožněny odchylky při splnění několika podmínek, které si jednotlivé členské státy vykládají různým způsobem, takže je judikatura SDEU v této oblasti poměrně bohatá.<sup>39</sup>

Nedostatek právní úpravy ve vztahu k zákazu úmyslného ničení, poškozování a odstraňování hnízd shledávám v tom, že na unijní úrovni není pojem „hnízdo“ nikde definován. Dle mého názoru by měl být tento zákaz vykládán spíše restriktivně, aby zahrnoval pouze ta hnízda, která mají určitou ekologickou hodnotu, plní ekologickou funkci nebo přispívají k ochraně daného druhu. V praxi totiž existuje rozdíl mezi hnízdy jednotlivých ptáků, přičemž jsou některá z nich stavěna pouze z vetché kupky materiálu, kusů slámy nebo mechu.<sup>40, 41</sup> Při extenzivním výkladu by pojem „hnízdo“ zahrnoval opravdu všechny druhy hnízd, tedy i taková, u kterých není na první pohled ani poznat, že jde o hnízdo. Právní úpravě by tedy rozhodně prospělo, kdyby byl pojem „hnízdo“ definován ve směrnici o ptáčích nebo alespoň v judikatuře SDEU.

Obdobná úprava jako ve směrnici o ptáčích je pro ostatní druhy volně žijících živočichů obsažena ve směrnici o stanovištích, která také dělí ochranu na územní a druhovou. V rámci územní ochrany je stanoven základ pro výše zmíněnou soustavu Natura 2000. Druhová ochrana je pak analogická k ochraně podle směrnice o ptáčích a poskytuje zvláštní ochranu druhům v zájmu Společenství, které jsou nebo mohou být uvedeny v přílohách II, IV nebo V.

Druhy z přílohy IV vyžadují přísnou ochranu, která spočívá v systému zákazů určitých jednání, jako je odchyt, usmrcování, vyrušování, ničení a sběr vajec, poškozování a ničení míst rozmnožování a míst odpočinku nebo uvádění na trh.<sup>42</sup> Judikatura SDEU<sup>43</sup> v nedávné době vyložila pojem „místo odpočinku“ tak, že zahrnuje také ta místa odpočinku, která již nejsou obývána jedním z chráněných druhů živočichů uvedených v příloze IV, pokud existuje dostatečně vysoká pravděpodobnost, že se uvedený

<sup>36</sup> Čl. 1 směrnice o ptáčích.

<sup>37</sup> Čl. 3 směrnice o ptáčích.

<sup>38</sup> Čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích.

<sup>39</sup> STEJSKAL, V. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006, s. 273.

<sup>40</sup> KRUMPÁL, M. a kol. *Velká kniha živočichů*. Bratislava: IKAR, a. s., 2019, s. 252–296.

<sup>41</sup> WALLACE, A. R. The Philosophy of Birds' Nests. In: *Contributions to the Theory of Natural Selection: a Series of Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 211–230.

<sup>42</sup> Čl. 12 směrnice o stanovištích.

<sup>43</sup> Viz rozsudek SDEU C-477/19.

druh na tato místa odpočinku vrátí. Pojem „místo rozmnožování“ zatím nebyl SDEU upřesněn, ale *de lege ferenda* by mohl být vykládán tak, aby zahrnoval všechna místa, která dotčený druh využívá po dobu trvání reprodukčního cyklu včetně námluv, páření, hnízdění a vývoje mláďat.

Ochranu *ex situ* upravuje směrnice Rady 1999/22/ES o chovu volně žijících živočichů v zoologických zahradách (dále jen „směrnice o zoologických zahradách“), jejímž cílem je ochrana volně žijících živočichů a zachování biologické rozmanitosti tím, že zajistí, aby členské státy přijaly opatření pro udělování licencí zoologickým zahradám a pro dohled nad nimi.<sup>44</sup> Definice zoologické zahrady obsahuje tři základní znaky – (1) musí jít o trvalé zařízení, (2) ve kterém jsou živočišné volně žijících druhů, (3) kteří mohou být vystavováni veřejnosti. Výjimkou jsou cirkusy, obchody s oblíbenými zvířaty a zařízení, která členské státy vyjmou z působnosti této směrnice, pokud nevystavují větší počet živočichů nebo druhů a výjimka neohroží cíle směrnice.<sup>45</sup> U poslední výjimky je značný prostor pro uvážení státu, aby stanovil, jaká zařízení budou z definice pojmu vyjmuta.

Požadavky CITES jsou na unijní úrovni řešeny především v nařízení Rady (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi (dále jen „nařízení o regulování obchodu s druhy“). V některých ohledech je však nařízení přísnější, jelikož jeho přílohy A až D zahrnují více druhů než přílohy CITES a některé druhy jsou dokonce zařazeny do přísnější kategorie. Nařízení má o jednu přílohu navíc, přičemž tato příloha D obsahuje druhy, které nejsou zařazeny do příloh A až C a které jsou do EU dováženy v počtech, jež dostatečně opodstatňují jejich sledování. Stejně jako v případě Bernské úmluvy a naturových směrnic má nařízení oproti CITES výhodu v tom, že je lépe vynutitelné a orgán dohlížející na jeho uplatňování (tj. Komise) může jeho nedodržení řešit soudně u SDEU. Z povahy nařízení navíc vyplývá to, že je přímo použitelné ve všech členských státech. Nad požadavky CITES je upraven vnitřní obchod v rámci EU, v jehož případě nejde podle terminologie nařízení o dovoz a vývoz, zatímco CITES upravuje pouze mezinárodní obchod. Specifickým institutem je pak podle čl. 9 nařízení přemísťování. Pro přemísťování živého exempláře (ačkoliv slovo „živého“ v českém překladu nařízení omylem chybí) jsou pak stanoveny podmínky pro druhy z příloh A a B. Přísnější úprava oproti CITES se týká také dovozu exemplářů druhů z příloh A a B do EU, který je možný pouze s dovozním povolením, které CITES nevyžaduje. Dovoz některých druhů z určitých zemí může být Komisí dokonce omezen, ačkoliv je jejich obchod v rámci CITES povolen.

Na rozdíl od mezinárodněprávní úpravy je na unijní úrovni poměrně komplexně řešena problematika invazních nepůvodních druhů v nařízení o invazních nepůvodních druzích. Právní úprava se zaměřuje převážně jen na vybrané (tzv. prioritní) druhy, které jsou zařazeny na unijní seznam.<sup>46</sup> Ten v současné době obsahuje 30 živočišných druhů. Kvůli omezenému okruhu invazních nepůvodních druhů, na které se nařízení vztahuje,

<sup>44</sup> Čl. 1 směrnice o zoologických zahradách.

<sup>45</sup> Čl. 2 směrnice o zoologických zahradách.

<sup>46</sup> Prováděcí nařízení Komise (EU) 2016/1141 ze dne 13. července 2016, kterým se přijímá seznam invazních nepůvodních druhů s významným dopadem na Unii podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014.

mají členské státy možnost sestavit si seznam invazních nepůvodních druhů s významným dopadem na členský stát, tedy tzv. národní seznam.<sup>47</sup>

Nařízení neupravuje nakládání s druhy, které jsou „jen“ nepůvodní a nejsou invazní, což je v souladu s názory některých odborníků z oblasti přírodních věd, kteří požadují, aby organismy byly hodnoceny individuálně podle jejich vlivu na životní prostředí, a nikoliv podle toho, zda jsou v dané oblasti původní, nebo ne.<sup>48, 49</sup> Dle mého názoru je tudíž správné, že se nařízení soustředí pouze na vybrané invazní nepůvodní druhy, které mají významný dopad na EU, a nikoliv plošně na všechny nepůvodní druhy, jelikož i ze samotné preambule nařízení vyplývá, že až 90 % nepůvodních druhů není invazních.

Nařízení vychází z třístupňové hierarchie nakládání s invazními nepůvodními druhy. Primárním opatřením by vždy měla být prevence, která představuje nejmenší dopad na životní prostředí a je méně finančně nákladná než ostatní způsoby nakládání.<sup>50, 51</sup> Po prevenci je na druhém místě eradikace, kterou se rozumí úplné a trvalé vymýcení populace invazního nepůvodního druhu,<sup>52</sup> který zatím není příliš rozšířen, a může být tedy zlikvidován v celé oblasti svého výskytu. V souvislosti s ní je velmi důležitá osvěta, aby lidé věděli, že invazní nepůvodní druhy jsou jedním z nejméně významných faktorů ohrožujících biodiverzitu,<sup>53, 54</sup> aby se aktivně zapojili do boje proti nim a aby se nestavěli negativně k eradikaci sympaticky působících invazních nepůvodních druhů živočichů. Pokud eradikace není technicky proveditelná nebo by náklady byly mimořádně vysoké a neúměrné přínosům, přichází na řadu izolační opatření k zabránění dalšího šíření daného druhu do jiných členských států.<sup>55</sup>

Ačkoliv je držení invazních nepůvodních druhů zařazených na unijní seznam obecně zakázáno,<sup>56</sup> nařízení nezapomíná na jedince druhů, kteří byli v držení nekomerčních vlastníků a komerčních držitelů ještě před jejich zařazením na unijní seznam, což je upraveno v rámci přechodných opatření. Nekomerční vlastníci si mohou své zvíře v zájmovém chovu ponechat do konce jeho přirozeného života, pokud bylo v držení ještě před jeho zařazením na unijní seznam, je drženo v oddělených prostorách a jsou zavedena veškerá vhodná opatření, aby bylo zaručeno, že se nemůže rozmnožovat nebo uniknout.<sup>57</sup> Z ustanovení nevyplývá, jakým způsobem se bude držení zvířete před jeho zařazením na unijní seznam dokazovat, tudíž je stanovení konkrétního způsobu ponechání na členských státech. Obecně má jít pravděpodobně o nějaké potvrzení, které si vlastníci musí v přechodné době opatřit, což ovšem vyžaduje velkou informovanost

<sup>47</sup> Čl. 12 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

<sup>48</sup> DAVIS, M. A. a kol. Don't judge species on their origins. *Nature*. 2011, č. 474, s. 153–154.

<sup>49</sup> SÁDLO, J. Nepůvodní rostliny, neofyty, invazní druhy: a je to vůbec téma?. *Fórum ochrany přírody*. 2017, č. 3, s. 11–13.

<sup>50</sup> LOCKWOOD, J. L. – HOOPES, M. F. — MARCHETTI, M. P. *Invasion ecology*. 2nd ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2013, s. 299–334.

<sup>51</sup> DAVIS, M. A. *Invasion biology*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 132–160.

<sup>52</sup> Čl. 3 odst. 13 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

<sup>53</sup> Evropská agentura pro životní prostředí. *The European environment – state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, s. 74.

<sup>54</sup> Invasive Alien Species. In: *Convention on Biological Diversity* [online]. 5. 4. 2019 [cit. 2020-01-12]. Dostupné na: <https://www.cbd.int/invasive/>.

<sup>55</sup> Čl. 18 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

<sup>56</sup> Čl. 7 odst. 1 písm. b) nařízení o invazních nepůvodních druzích.

<sup>57</sup> Čl. 31 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

veřejnosti o tom, jaké druhy budou zařazeny na unijní seznam a že je potřeba pro jejich stávající držení získat potvrzení.

Ve vztahu k podmínce držení zvířete v oddělených prostorách, ze kterých nemůžou uniknout ani se v nich rozmnožovat, sledávám v ČR za problematické, že vzhledem k nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 Listiny základních práv a svobod by byla kontrola splnění této podmínky velmi obtížná.

K zamyšlení se dále nabízí skutečnost, že se možnost ponechání si zvířete v zájmovém chovu vztahuje pouze na zvířata již držená, což sice reflektuje princip prevence, ale ve skutečnosti nevidím velký rozdíl v tom, zda někdo začal chovat např. oblíbenou želvu nádhernou (*Trachemys scripta elegans*) již před jejím zařazením na unijní seznam, nebo by ji začal chovat až potom, pokud by bylo zajištěno, že neunikne a nedojde k jejímu rozmnožování.

Jako problematické dále vnímám, že se podmínky pro ponechání si zvířete vztahují na všechna chovatelská zařízení, tedy např. i na zoologické zahrady, takže pro ně rovněž platí povinnost znemožnění reprodukce a úniku. Zvířata, která patří mezi invazní nepůvodní druhy zařazené na unijní seznam, mohou mít zoologické zahrady v držení jen do konce jejich přirozeného života, čímž mohou zcela zaniknout všechny chované populace v zoologických zahradách v rámci EU. To snižuje především jejich vzdělávací a výzkumnou roli. Zařízení si sice mohou zažádat o udělení výjimky, ta s sebou ale nese administrativní zátěž při dokládání konkrétních údajů. Některé zoologické zahrady tudíž budou možná chtít upřednostnit jednodušší variantu a daného druhu se raději zbaví.<sup>58</sup> *De lege ferenda* by proto bylo vhodnější z tohoto režimu zoologické zahrady přímo vyjmout.

Dále podle přechodných opatření mohou mít držitelé komerčních populací v držení populace jedinců, které získali před jejich zařazením na unijní seznam, a to po dobu až dvou let od jejich zařazení, a také je přepravovat za účelem prodeje nebo předání do zařízení zabývajících se ochranou *ex situ* nebo k léčebným činnostem.<sup>59</sup> Těžko však říci, jaký zájem budou tato zařízení o jedince mít, jak bylo zmíněno v odstavci výše. Pro držitele komerčních populací proto bude možná také bohužel „pohodlnější“ populaci utratit.

Držitelé komerčních populací mohou dále prodat nebo předat živého jedince nekomerčním uživatelům po dobu jednoho roku od zařazení druhu na unijní seznam, což je ale dle mého názoru v rozporu s možností nekomerčního vlastníka ponechat si zvíře v zájmovém chovu pouze v případě, že ho držel ještě před jeho zařazením na unijní seznam. Bylo by tedy přeče v rozporu s nařízením, pokud by začal držet nebo chovat jedince až po jeho zařazení na unijní seznam.

Dle mého názoru upravuje unijní právo všechny významné oblasti, které souvisí s ochranou volně žijících živočichů. Na rozdíl od mezinárodněprávní úpravy obsahuje dokonce také poměrně komplexní úpravu regulace nakládání s invazními nepůvodními druhy. Unijní právo upravující ochranu volně žijících živočichů bych tedy hodnotila jako poměrně zdařilé. Oproti mezinárodněprávní úpravě netrpí nedostatky, které byly zmíněny v předchozí kapitole, což ovšem vyplývá z jeho charakteru a lepší vynutitelnosti.

<sup>58</sup> PLUHÁČEK, J. Invazní druhy a omezení jejich chovu v zoologických zahradách. *Živa*. 2018, č. 5, s. CXXXIV–CXXXV.

<sup>59</sup> Čl. 32 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

#### 4. ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

I v rámci české právní úpravy se ochraně volně žijících živočichů vedle právních předpisů věnují v určité míře také strategické dokumenty koncepční povahy. Základním koncepčním dokumentem, který definuje priority v oblasti ochrany a udržitelného využívání biodiverzity na území ČR, je Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025<sup>60</sup> (dále jen „SOBR“).

V rámci obecné ochrany mají výsadní postavení ptáci, jejichž ochrana vyplývá ze směrnice o ptácích. V rozporu s touto směrnicí je seznam druhů ptáků, na jejichž lov se nevztahuje zákaz úmyslného usmrcování nebo odchyty a držení ptáků, který je uveden v příloze č. 5 vyhlášky č. 166/2005 Sb. Tento seznam totiž nad rámec přílohy II směrnice o ptácích obsahuje bažanta královského (*Syrnaticus reevesii*) a perličku kropenatou (*Numida meleagris*), k jejichž lovu by ale správně měl být stanoven odchylný postup podle § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny. *De lege ferenda* by tedy tyto dva druhy ptáků měly být ze seznamu odstraněny. Druhý seznam druhů ptáků (příloha č. 4 vyhlášky č. 166/2005 Sb.), na které se nevztahuje zákaz držení a komerčního využívání, obsahuje pouze tři druhy ptáků, které jsou zároveň uvedeny v příloze III směrnice o ptácích, a tento seznam je tedy v souladu s unijní právní úpravou.

Formou pro stanovení odchylného postupu podle § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny je buď rozhodnutí orgánu ochrany přírody, nebo opatření obecné povahy Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“), pokud se odchylný postup týká blíže neurčeného okruhu osob. Dříve stanovovalo MŽP v případě blíže neurčeného okruhu osob odchylný postup prováděcím právním předpisem (konkrétně vyhláškou č. 152/2006 Sb., o odchylném postupu při ochraně ptáků a výjimce ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů ptáků pro jejich značení, nebo vyhláškou č. 294/2006 Sb., o odchylném postupu pro usmrcování špačka obecného). Tyto vyhlášky jsou i nadále účinné, a to až do vydání nových odchylných opatření formou opatření obecné povahy.<sup>61</sup> Z důvodu nedostatečného odůvodnění je však způsob stanovení odchylného postupu prostřednictvím vyhlášky MŽP již překonaný a dle mého názoru by tedy místo těchto dvou vyhlášek bylo *de lege ferenda* vhodnější vydat obdobná opatření obecné povahy.

Do obecné ochrany spadá také úprava záchraných stanic a s tím spojená péče o handicapované živočichy, kterou doplňuje ochrana handicapovaných zvířat v zákoně na ochranu zvířat proti týrání a vyhlášce č. 114/2010 Sb. Úprava obou zákonů je v některých případech v podstatě totožná, v některých případech však zákon na ochranu zvířat proti týrání poskytuje detailnější úpravu. Problematická je úprava § 7 odst. 1 zákona o myslivosti, podle které je možné vypouštět jedince ze zařízení, které provádí záchrané chovy jedinců zvláště chráněných živočichů a péči o zraněné živočichy zvláště nechráněné, pokud jsou zvěř, do honitby jen po projednání s orgánem státní správy myslivosti a s vědomím držitele a uživatele honitby. To samozřejmě vyžaduje určitý

<sup>60</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR 2016–2025* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2016 [cit. 2020-01-18]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4A46CA81084E521FC1258050002DAE0C/\\$file/SOBR\\_CR\\_2016-2025.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4A46CA81084E521FC1258050002DAE0C/$file/SOBR_CR_2016-2025.pdf).

<sup>61</sup> STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 86.

čas a úkony i ze strany státní správy.<sup>62</sup> *De lege ferenda* by bylo řešením vyřadit některé druhy zvěře [resp. především ty, které stejně spadají do kategorie zvěře podle § 2 písm. c) zákona o myslivosti] ze zákona o myslivosti.

Obecná ochrana zahrnuje rovněž nakládání s nepůvodními druhy, přičemž tato část zákona bude od 1. 1. 2022 novelizována zákonem č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů. Novelou dojde především k odstranění definice pojmu „geograficky nepůvodní druh“ z důvodu její nadbytečnosti, k vyloučení invazních nepůvodních druhů z obecné ochrany všech druhů, aby nedocházelo k rozporu mezi opatřeními k odstranění či regulaci invazních nepůvodních druhů a nástroji obecné druhové ochrany, dále k zařazení úmyslného rozšíření jedince nepůvodního druhu do krajiny bez povolení mezi přestupky a k vložení celé nové hlavy zákona, která se bude týkat používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře a ochrany přírody a krajiny před invazními nepůvodními druhy, a která tedy představuje vlastní adaptaci českého právního řádu na unijní nařízení. Úprava bude navazovat i na přechodná opatření nařízení o invazních nepůvodních druzích, v návaznosti na něž bude muset vlastník nebo držitel jedince invazního nepůvodního druhu živočicha na unijním seznamu tohoto jedince zaregistrovat prostřednictvím evidence druhové ochrany. Jelikož bude mít vlastník nebo držitel na takovou registraci jeden rok od zařazení druhu na unijní seznam, nebude dle mého názoru kontrolovatelné, jestli vlastník nebo držitel začal jedince držet opravdu před jeho zařazením na unijní seznam, nebo až v průběhu jednoho roku po jeho zařazení. Nově bude upraveno také odebrání jedinců invazních nepůvodních druhů, podle kterého bude mít orgán ochrany přírody možnost odebrat takového jedince v zájmovém chovu, pokud vlastník nesplňuje podmínky podle čl. 31 odst. 1 nařízení o invazních nepůvodních druzích pro to, aby si jej mohl ponechat v držení do konce jeho přirozeného života, nebo při jeho přepravě na území EU neprokáže, že jej měl v držení již v době před zařazením druhu na unijní seznam. Čl. 31 odst. 1 nařízení o invazních nepůvodních druzích nestanoví konkrétní způsob, jak by se mělo prokázat, že jedinec byl v držení ještě před zařazením druhu na unijní seznam. Samotné opomenutí registrace jedince tedy nebude důvodem pro jeho odebrání, pokud by jeho vlastník prokázal jiným způsobem, že jej měl v držení již před zařazením druhu na unijní seznam. Ačkoliv bude registrace jedince pravděpodobně nejjednodušším a nejméně sporným způsobem, jak prokázat jeho držení před zařazením druhu na unijní seznam, její opomenutí nemá ani naplňovat skutkovou podstatu žádného z přestupků, a proto je možné, že bude úprava registrace trochu „bezzubá“, když vlastníkovi nebude hrozit správní trest a případně ani odebrání jedince. Aby v budoucnosti nedocházelo k náročnému dokazování toho, zda vlastník měl, nebo neměl jedince invazního nepůvodního druhu v držení již před zařazením druhu na unijní seznam, bylo by *de lege ferenda* dle mého názoru z hlediska právní jistoty lepší zavést rovnou povinnost takového jedince registrovat. V případě jejího porušení by se pak jednalo o přestupek a orgán ochrany přírody by takového jedince mohl odebrat.

<sup>62</sup> Pojďme udělat z 9869 pytláků obětavé ochránce přírody: stačí nyní změnit zákon o myslivosti!. In: *Český svaz ochránců přírody* [online]. 6. 4. 2021 [cit. 2021-07-24]. Dostupné na: [http://www.csop.cz/index.php?m\\_id\\_old=1000&m\\_id\\_akt=9648&fbclid=IwAR0s1cktOAG23m9cZXcHfLv9jTE8ubYs3FY3-9LDKzrHyDSnI4YFsV9eOqA](http://www.csop.cz/index.php?m_id_old=1000&m_id_akt=9648&fbclid=IwAR0s1cktOAG23m9cZXcHfLv9jTE8ubYs3FY3-9LDKzrHyDSnI4YFsV9eOqA).

Z novely zákona v souvislosti s implementací předpisů EU v oblasti invazních nepůvodních druhů dále vyplývá, že ČR neplánuje tvorbu svého národního seznamu, ačkoliv si i samotná SOBR kladla za cíl stanovit prioritní druhy a oblasti pro regulaci na základě unijního a národního seznamu.<sup>63</sup> To je dle mého názoru chyba, jelikož současná právní úprava v tomto ohledu nevychází z přírodovědných výzkumů, a zatím tedy v právní úpravě ČR neexistuje žádný seznam nepůvodních druhů, ve kterém by byly druhy rozřazeny do jednotlivých kategorií podle míry jejich rizik a ve kterém by byly označeny druhy, jejichž dopady na přírodní ekosystémy jsou biology považovány za nejnebezpečnější.<sup>64, 65</sup> Český národní seznam by *de lege ferenda* měl mít formu nařízení vlády z důvodu jeho nadrezortní povahy, jeho východiskem by měl být tzv. černý, šedý a varovný seznam<sup>66</sup> a obsahovat by měl další invazní nepůvodní druhy, které nejsou obsaženy na unijním seznamu a kterým je nutné na našem území věnovat pozornost (např. norek americký<sup>67</sup> nebo sumeček americký<sup>68</sup>).

Na rozdíl od obecné ochrany se zvláštní druhová ochrana týká i jen jedinců, nikoliv celých druhů, poddruhů a populací, avšak pouze vybraných zvláště chráněných druhů. Stejně jako živí jedinci jsou chráněni i mrtví jedinci, což vyplývá z požadavků obou naturových směrnic. V rozporu s tím je pak ale zmocnění MŽP v § 50 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého stanoví obecně závazným právním předpisem pouze vybrané živočichy, kteří jsou chráněni i uhynulí. Toto zmocnění nebylo dosud naplněno, v současné době je vzhledem k požadavkům unijní právní úpravy již nadbytečné,<sup>69</sup> a ze zákona by tedy mělo být dle mého názoru *de lege ferenda* odstraněno.

Zvláště chráněné druhy dělí zákon do tří kategorií – ohrožený, silně ohrožený a kriticky ohrožený,<sup>70</sup> avšak mezi kategoriemi silně ohrožený a kriticky ohrožený nedělá rozdíly, co se týče základních podmínek ochrany, udělování výjimek ze zákazů ani skutkových podstat přestupků. I z tohoto důvodu by dle mého názoru mohla být vhodná změna systému zvláštní druhové ochrany, který by *de lege ferenda* rozlišoval pouze dvě kategorie, přičemž u jedné by byli chráněni všichni jedinci, jako je tomu nyní, a u druhé by byly chráněny pouze populace, kterým by byla poskytována přísnější ochrana než jen v rámci obecné druhové ochrany a důraz by byl kladen zejména na ochranu jejich biotopů a zachování genofondu v celé jeho šíři (např. někteří bezobratlí). V souvislosti s přerozdělením druhů do dvou kategorií by samozřejmě musely být zohledněny všechny požadavky mezinárodního práva (např. Bernské úmluvy) a unijního práva

<sup>63</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2016, s. 47.

<sup>64</sup> DOLEŽALOVÁ, H. Právní úprava regulace šíření invazních nepůvodních druhů rostlin a živočichů. *České právo životního prostředí* [online]. 2013, roč. 34, č. 2, s. 7–122 [cit. 2020-10-03]. Dostupné na: [https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo\\_34.pdf](https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_34.pdf).

<sup>65</sup> PERGL, J. Pomůže škatulkování při likvidaci invazních druhů?. *Fórum ochrany přírody*. 2017, č. 3, s. 19–21.

<sup>66</sup> PERGL, J. – SÁDLO, J. – PETRUSEK, A. – PYŠEK, P. Seznam prioritních invazních druhů pro ČR. *Ochrana přírody*. 2016, č. 2, s. 29–33.

<sup>67</sup> PERGL, J. – ŠÍMA, J. – GÖRNER, T. – PĚKNICOVÁ, J. Biologické invaze a související právní nástroje. *Živa*. 2018, č. 5, s. CXXVI–CXXIX.

<sup>68</sup> GÖRNER, T. *Invazní nepůvodní druhy s významným dopadem na Evropskou unii, jejich charakteristiky, výskyt a možnosti regulace*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2018, s. 13.

<sup>69</sup> ŠTEJSKAL, *Zákon o ochraně přírody a krajiny...*, s. 299.

<sup>70</sup> § 48 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

(především naturových směrnic), nesměla by být opomenuta ochrana druhů např. před nelegálním pronásledováním, zabíjením, otravami nebo pytláctvím a znemožněna kontrola z hlediska CITES a nařízení o regulování obchodu s druhy.

Seznam a stupeň ohrožení zvláště chráněných druhů stanovuje vyhláška č. 395/1992 Sb. Tento seznam je neaktuální a neodpovídá současnému stavu, což způsobuje, že zahrnuje druhy, které již zákonnou ochranu nepotřebují, a naopak nezahrnuje druhy, které by dle aktuálních poznatků v tomto seznamu měly být zahrnuty.<sup>71</sup> Bylo by proto vhodné seznam aktualizovat a *de lege ferenda* do zákona o ochraně přírody a krajiny začlenit požadavek na jeho pravidelný přezkum po vzoru obdobného požadavku na aktualizaci unijního seznamu invazních nepůvodních druhů podle čl. 4 odst. 2 nařízení o invazních nepůvodních druzích. Rovněž by bylo dle mého názoru žádoucí do zákona o ochraně přírody a krajiny právně zakotvit tzv. červené seznamy obsahující soupis ohrožených druhů a poddruhů s jejich rozdělením do jednotlivých kategorií podle stupně ohrožení, které nyní *de iure* neexistují,<sup>72</sup> a poté tyto seznamy zohledňovat při aktualizaci seznamu zvláště chráněných druhů.

Zvláštní ochrana druhů z kategorie „ohrožené“ je značně oslabena ustanovením § 50 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého platí pro druhy v kategorii „ohrožené“, že se ochrana podle tohoto zákona nevztahuje na případy, kdy je zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů prokazatelně nezbytný z taxativně vymezených důvodů (mimo jiné v důsledku běžného obhospodařování nemovitostí a jiného majetku). V takových případech je k zásahu nutné předchozí stanovisko orgánu ochrany přírody. Zásahy z důvodu běžného obhospodařování nemovitostí a jiného majetku ovšem nepatří mezi taxativní důvody pro udělení odchylky podle směrnice o stanovištích, a tudíž by druhy chráněné unijním právem (resp. ty, které jsou zařazené v příloze IV směrnice o stanovištích) měly být zařazeny pouze do kategorie silně ohrožených nebo kriticky ohrožených druhů. Ve vztahu k druhům chráněným unijním právem by totiž aplikace tohoto ustanovení znamenala porušení závazků ČR, které ze směrnice vyplývají. Při porovnání českého seznamu zvláště chráněných druhů živočichů a seznamu druhů živočichů v zájmu Společenství, které vyžadují přísnou ochranu (příloha IV směrnice o stanovištích), dojdeme k závěru, že český seznam řadí všechny druhy z rodu batolec (*Apatura*) do kategorie „ohrožený“, ačkoliv je jeden z nich [batolec podunajský (*Apatura metis*)] uveden v příloze IV směrnice o stanovištích. Ve vztahu k tomuto druhu by tedy orgán ochrany přírody neměl vydávat pozitivní stanovisko k zásahům podle § 50 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. *De lege ferenda* by bylo vhodnější přeřadit tento druh v seznamu zvláště chráněných druhů živočichů do kategorie alespoň „silně ohrožený“.

Poskytováním zvláštní druhové ochrany některým druhům volně žijících živočichů na sebe stát bere povinnost hradit některé škody, které tyto zvláště chráněné živočichové

<sup>71</sup> HORODYNSKÁ, E. – KRÁSA, A. – NEUWIRTHOVÁ, H. – TOMÁŠKOVÁ, L. Aktualizace seznamu zvláště chráněných druhů v České republice. *Životné prostredie*. 2011, roč. 45, č. 5, s. 235–239.

<sup>72</sup> ROTH, P. Červené seznamy, jejich legislativní (ne)uchopení a (ne)pochopení v ČR. *Fórum ochrany přírody*. 2018, č. 1, s. 16–17.

způsobují.<sup>73</sup> Podmínky, rozsah a způsob poskytování náhrad takových škod upravuje zákon o poskytování náhrad škod. Nedostatkem tohoto zákona je, že administrativní proces je poměrně obtížný. Žádosti o náhrady škod navíc generují finanční náklady k tíži poškozeného, což může způsobovat rezignaci potenciálního žadatele. K tomu je obecným problémem prokázání výše vzniklé škody. Zákon se navíc vztahuje na škody způsobené pouze šesti zvláště chráněnými druhy, takže je seznam vybraných živočichů poměrně úzký a měl by být v budoucnosti rozšířen.

Závazky vyplývající z CITES a nařízení o regulování obchodu s druhy do sebe převzal zákon o obchodování s ohroženými druhy. Ten se vztahuje na stanovené druhy a výrobky z těchto druhů vyjmenované v CITES nebo v přílohách nařízení o regulování obchodu s druhy, nařízení o kytovcích nebo nařízení o nášlapných pastech, dále na tuleně a produkty z nich a také na vývoz dalších zvláště chráněných druhů z ČR.<sup>74</sup> Tyto další zvláště chráněné druhy mají být stanoveny v prováděcím právním předpise MŽP, který ovšem dosud nebyl vydán. Zákon pak zavádí definici pojmu „jiný jedinec“, kterým má být jedinec zvláště chráněného druhu, který není exemplářem a je vymezen prováděcím právním předpisem.<sup>75</sup> *De facto* se má tedy jednat o jakousi zbytkovou kategorii druhů, které jsou uvedeny v seznamu zvláště chráněných druhů a které zároveň nejsou exemplářem. K tomu navíc je ale jejich znakem to, že jsou vymezené v prováděcím právním předpise, který neexistuje, a proto na ně nemůže být vztažena úprava obchodu se zvláště chráněnými druhy podle § 18 zákona o obchodování s ohroženými druhy, který by vyžadoval povolení MŽP k vývozu těchto jiných jedinců z ČR. Zákaz vývozu zvláště chráněných druhů bez povolení je tedy komplikován chybějícím prováděcím právním předpisem, a není tudíž z čeho dovodit, že je k vývozu všech jedinců zvláště chráněných druhů nutné vývozní povolení. Právní úpravu lze v tomto ohledu hodnotit jako nedostatečnou, přičemž *de lege ferenda* by měl být dle mého názoru vydán prováděcí právní předpis se seznamem těchto jiných jedinců druhů, které jsou uvedeny v seznamu zvláště chráněných druhů a které zároveň nejsou exemplářem.

K zajištění transpozice směrnice o zoologických zahradách byl vydán zákon o zoologických zahradách, jehož základním pojmem je stejně jako u směrnice „zoologická zahrada“, kterou se rozumí trvalé zařízení, ve kterém jsou chováni a po dobu nejméně 7 dnů v kalendářním roce vystavováni pro veřejnost volně žijící živočichové.<sup>76</sup> Výjimku z této definice tvoří mimo jiné cirkusy a podobná zařízení zaměřená na provádění drezúry nebo zařízení pro chov a držení volně žijících živočichů, které chová méně než 20 druhů volně žijících savců a ptáků, přičemž tyto živočichy vystavuje veřejnosti bezplatně.<sup>77</sup> V původním návrhu zákona, který byl v roce 2001 odmítnut Parlamentem, se za zoologickou zahradu považovalo i delfinárium,<sup>78</sup> o kterém ovšem v platném znění zákona není ani zmínka, a je tedy otázkou, zda by také naplňovalo definici zoologické zahrady. Argumentem pro by bylo, že pokud zoologickou zahradou není zařízení,

<sup>73</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 449.

<sup>74</sup> § 1 odst. 2 zákona o obchodování s ohroženými druhy.

<sup>75</sup> § 2 písm. h) zákona o obchodování s ohroženými druhy.

<sup>76</sup> § 2 odst. 1 písm. a) zákona o zoologických zahradách.

<sup>77</sup> § 2 odst. 2 zákona o zoologických zahradách.

<sup>78</sup> STEJSKAL, V. Zoologické zahrady mají vlastní zákon. *České právo životního prostředí* [online]. 2003, roč. 8, č. 2, s. 9–26 [cit. 2020-05-15]. Dostupné na: [http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo\\_08.pdf](http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_08.pdf).

kteře chová méně než 20 druhů volně žijících savců a ptáků, které vystavuje veřejnosti bezplatně, tak *a contrario* zoologickou zahradou je zařízení, které vystavuje živočichy komerčně, a to i v případě, že vystavuje méně než 20 druhů, což by mohlo splňovat právě i delfinárium. Ovšem argumentem proti je, že se za zoologickou zahradu nepovažují cirkusy a podobná zařízení zaměřená na předvádění drezúry zvířat, což by popisu delfinária odpovídalo. Vzhledem k novele zákona na ochranu zvířat proti týrání,<sup>79</sup> která je účinná od 1. 2. 2021 a která zakazuje drezúru kytovců narozených od 1. 3. 2004 včetně,<sup>80</sup> dojdeme dle mého názoru systematickým výkladem k tomu, že by delfinária naplňovala spíše definici cirkusů a podobných zařízení, a nikoliv tedy zoologických zahrad.

Za nedostatek zákona o zoologických zahradách považuji ustanovení, podle kterého může provozovatel s platnou licenci darovat a přijímat zvířata darem v rámci mezinárodní spolupráce.<sup>81</sup> Zaprvé by *de lege ferenda* měl mít možnost darovat zvíře i provozovatel, který (již) nemá platnou licenci, protože má i po jejím zrušení nebo zániku povinnost zabezpečit řádnou péči chovaným živočichům a nakládání s nimi v souladu se zvláštními právními předpisy,<sup>82</sup> a je tedy nesmyslné, aby nemohl zvířata darovat např. jiným zoologickým zahradám. Zadruhé spatřuji problém v terminologii, kdy zákon v tomto ustanovení hovoří o zvířatech, ačkoliv by zde *de lege ferenda* bylo vhodnější použít pojem „živočich“. Zákon o zoologických zahradách pojem „zvíře“ totiž nedefinuje, a pokud bychom měli při interpretaci pojmu vycházet ze zákona na ochranu zvířat proti týrání, znamenalo by to, že by provozovatel nemohl darovat a přijímat darem bezobratlé živočichy.

Vedle druhové ochrany se volně žijícím živočichům věnuje druhá část právní úpravy, kterou je ochrana zvířat jako jedinců podle zákona na ochranu zvířat proti týrání. Ačkoliv se tento týká převážně zvířat v lidské péči, obsahuje základ i pro regulaci nakládání s volně žijícími zvířaty. Zákon doznal s účinností od 1. 2. 2021 několika významných změn z hlediska ochrany volně žijících zvířat. Jedná se především o rozšíření zákazu drezúry (který do té doby platil jen pro vybrané druhy zvířat) i na jedince ostatních volně žijících druhů zvířat narozených od 1. 1. 2022<sup>83</sup> a o rozšíření ochrany lidoopů a vybraných druhů šelem, se kterými je mimo jiné zakázán fyzický kontakt (což znamená zákaz např. kontaktních zooparků a chovů, tedy tzv. „mazlících koutků“) a jejich venčení mimo prostory určené k chovu zvířete nebo k veřejnému vystoupení.<sup>84</sup> K tomu bude od 1. 1. 2022 navíc zakázáno množení nebo jiné nabývání nově narozených jedinců volně žijících druhů zvířat za účelem jejich drezúry či veřejného předvádění a rozmnožování lidoopů a vybraných druhů šelem a jejich přesun ze zahraničí na území ČR (s výjimkou např. zoologických zahrad). Tyto změny považuji za věcně a právně správné a společensky odůvodnitelné a potřebné.

Zákon na ochranu zvířat proti týrání obsahuje také úpravu chovu druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči, ke kterému je nutné povolení krajské veterinární správy.

<sup>79</sup> Zákon č. 501/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>80</sup> § 14a odst. 1 písm. b) bod 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

<sup>81</sup> § 19 odst. 2 zákona o zoologických zahradách.

<sup>82</sup> § 10 zákona o zoologických zahradách.

<sup>83</sup> § 14a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat proti týrání.

<sup>84</sup> § 14a odst. 4 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

Z důvodu ochrany těchto druhů před neodborným zacházením může být jejich chovatelem pouze fyzická osoba starší 18 let nebo právnická osoba, která stanoví osobu starší 18 let, které bude svěřena péče o zvíře.<sup>85</sup> Jelikož zákonná definice pojmu zvířete podle zákona na ochranu zvířat proti týrání dopadá pouze na obratlovce, není k chovu bezobratlých živočichů, kteří by rovněž mohli vyžadovat zvláštní péči (např. jedovatí pavouci nebo štíři), vyžadováno žádné povolení ani minimální hranice věku chovatele. Tato skutečnost je dle mého názoru velkým nedostatkem právní úpravy, který by měl být odstraněn. Návrhem *de lege ferenda* by bylo doplnění některých bezobratlých živočichů do vyhlášky o druzích vyžadujících zvláštní péči.<sup>86</sup> Byl by tím sice překročen rozsah úpravy zákona na ochranu zvířat proti týrání, resp. jeho definice zvířete jako obratlovce, nicméně k tomu došlo už i při zahrnutí živého hlavonožce, který je nebo má být použit k pokusům, do definice pokusného zvířete.

Do oblasti předpisů, které se zabývají hospodářským využitím živočichů, patří zákon o myslivosti a zákon o rybářství, které stanovují podmínky lovu a rybolovu. Zákon o rybářství neobsahuje definici pojmu „ryba“, nicméně definuje pojem „nepůvodní ryba a nepůvodní vodní organismus“.<sup>87</sup> Tato definice je však z pohledu zoogeografie chybná, jelikož umožňuje „zhojit“ nepůvodnost výskytem tří po sobě jdoucích generačních populací,<sup>88</sup> a proto je ze zákona odstraněna novelou v souvislosti s implementací předpisů EU v oblasti invazních nepůvodních druhů.

Zákon o myslivosti definuje pojem „zvěř“ a uvádí její dvě kategorie – (1) druhy zvěře, které nelze lovit podle mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána a které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, nebo druhy zvěře, které jsou zvláště chráněnými živočichy podle zákona o ochraně přírody a krajiny a nebyla-li k jejich lovu povolena výjimka podle těchto předpisů, a (2) druhy zvěře, kterou lze obhospodařovat lovem,<sup>89</sup> a to po stanovenou dobu lovu, která je uvedena ve vyhlášce o době lovu.<sup>90</sup>

V této vyhlášce nejsou uvedeny doby lovu pro tchoře tmavého (*Mustela putorius*), tchoře stepního (*Mustela eversmanii*), orebici horskou (*Alectoris graeca*) a špačka obecného (*Sturnus vulgaris*). Pokud by záměrem vyhlášky o době lovu bylo, aby byl lov jedinců těchto druhů umožněn celoročně (jak uvádí komentář k zákonu o myslivosti<sup>91</sup>), uváděla by u nich dle mého názoru vyhláška dobu lovu od 1. 1. do 31. 12., jako je tomu např. u lišky obecné (*Vulpes vulpes*). To se ale nestalo, což znamená, že tyto druhy nelze lovit vůbec, ačkoliv jsou uvedeny ve výčtu zvěře, kterou lze obhospodařovat lovem

<sup>85</sup> § 13 odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

<sup>86</sup> Vyhláška č. 411/2008 Sb., o stanovení druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči, ve znění pozdějších předpisů. Ke dni uzavření rukopisu tohoto článku je připravována nová vyhláška o ochraně druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči, více viz Návrh vyhlášky o ochraně druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči. In: *odok* [online]. 2021 [cit. 2021-10-15]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNC4ADQRG7>.

<sup>87</sup> § 2 písm. s) zákona o rybářství.

<sup>88</sup> LUSK, S. – LUSKOVÁ, V. – HANEL, L. Černý seznam nepůvodních invazních druhů ryb České republiky. In: LUSK, S. – LUSKOVÁ, V. (eds.). *Biodiverzita ichtyofauny České republiky. VIII*. Brno: Ústav biologie obratlovců AV ČR, 2011, s. 79–97.

<sup>89</sup> § 2 písm. c) a d) zákona o myslivosti.

<sup>90</sup> Vyhláška č. 245/2002 Sb., o době lovu jednotlivých druhů zvěře a o bližších podmínkách provádění lovu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>91</sup> PETR, B. a kol. *Zákon o myslivosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 170.

(určitá výjimka ovšem platí pro špačka obecného vzhledem k vyhlášce č. 294/2006 Sb.). Tchoř stepní je navíc druhem, který vyžaduje přísnou ochranu podle směrnice o stanovištích, a je tedy uveden na seznamu zvláště chráněných druhů. Z důvodu lepší transpozice této směrnice by bylo *de lege ferenda* proto vhodnější, kdyby byl v rámci zákona o myslivosti zařazen do první kategorie obsahující druhy zvěře, které jsou zvláště chráněnými živočichy podle zvláštních právních předpisů.<sup>92</sup> V takovém případě by k jeho lovu musela být povolena výjimka podle zákona o ochraně přírody a krajiny, čímž by byl odstraněn tento nesoulad zákona o myslivosti se směrnicí o stanovištích. U orebice horské a špačka obecného je situace obdobná, jelikož jde o volně žijící ptáky, kteří požívají výjimečnou ochranu podle zákona o ochraně přírody a krajiny v souladu se směrnicí o ptácích. Zákaz úmyslného usmrcování nebo odchytu se nevztahuje na lov některých druhů ptáků, které jsou uvedené v příloze č. 5 vyhlášky č. 166/2005 Sb.,<sup>93</sup> ovšem orebice horská a špaček obecný mezi nimi nejsou. Pro jejich lov by tedy musely být splněny podmínky pro odchylný postup při ochraně ptáků podle § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny, a *de lege ferenda* by proto bylo z hlediska přehlednosti lepší, kdyby byly z výčtu zvěře, kterou lze obhospodařovat lovem, odstraněny, čímž by byla zajištěna lepší transpozice směrnice o ptácích.

## 5. ZÁVĚRY

Cílem tohoto článku bylo shrnout hlavní závěry a návrhy *de lege ferenda* vycházející z disertační práce na téma „Právní úprava ochrany volně žijících živočichů“. Bylo v něm nalezeno několik nedostatků na úrovni mezinárodní, unijní i české právní úpravy a rozporů především mezi českou a unijní právní úpravou.

Závěrem bych zde ráda zdůraznila, že jak pro druhovou, tak i územní ochranu volně žijících živočichů je velmi důležitá prevence, kdy by v ideálním případě neměla potřeba právního předpisu o ochraně ohrožených druhů vůbec vzniknout. Pokud bude společnost s ochranou druhů i nadále vyčkávat, než se daný druh stane ohroženým, aby mohl být zařazen na příslušný druhový seznam, budeme muset v budoucnosti řešit ochranu stále většího počtu druhů.

Klíčová je rovněž osvěta veřejnosti, která musí být obeznámena s tím, co pro lidstvo ztráta jednotlivých druhů živočichů a potažmo celé biodiverzity znamená. Jen tak může být zajištěno, že se lidstvo k řešení tohoto závažného problému semkne a bude ochotno omezit některé své činnosti. Biodiverzitu totiž bohužel nezachrání jen snaha menšiny ochranářů přírody, ale k tomu, aby tu po nás něco zbylo budoucím generacím, je nutný zájem široké veřejnosti.

Ing. Mgr. Barbora Křížová, Ph.D.  
Ministerstvo životního prostředí  
baru.krizova@seznam.cz

<sup>92</sup> K přearazení tchoře stepního do první kategorie zvěře podle § 2 písm. c) zákona o myslivosti dojde novelou zákona č. 364/2021 Sb., s účinností od 1. 1. 2022.

<sup>93</sup> § 5a odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.



# PRÁVNÍ REGULACE NAKLÁDÁNÍ S PRIMÁRNÍMI MIKROPLASTY NA ÚROVNI EU A V NĚKTERÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH<sup>1</sup>

ADAM NOVÁK<sup>2</sup>

**Abstract:** **Legal Regulation of the Management of Primary Microplastics at the EU Level and in Some European Countries**

The author deals with the legal regulation of the management of primary microplastics at the EU level. The article is mainly devoted to the comparison of the already existing legal regulation of some EU Member States, which have already adopted measures concerning the handling of so-called microbeads. Furthermore, the author deals with the comparison of these legal regulations with the prepared amendment to the REACH Regulation, which should fundamentally affect the management of primary microplastics within the EU and also serves as a harmonization regulation. Following this comparison, the author also briefly discusses the possibility of member states retaining their national legislation, especially if this legislation is broader than European legislation.

**Keywords:** microplastics; plastic waste; microbeads; EU regulation; REACH Regulation

**Klíčová slova:** mikroplasty; plastový odpad; mikrogranulky; evropská práva; nařízení REACH

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.5

## 1. ÚVOD

Zvyšování koncentrace plastových odpadů ve světových oceánech a sladkých vodách je jedním z nejpálčivějších problémů ochrany životního prostředí, a to nejen z důvodu ohrožení živočichů v těchto vodách žijících, ale i proto, že dostatek kvalitní pitné vody patří mezi základní lidské potřeby, bez kterých nelze fungovat. Plastový odpad ovšem v současné době již netvoří pouze větší kusy plastu jako např. PET láhev či plastové sáčky. Zvyšuje se totiž i koncentrace tzv. mikroplastů, tedy částecek menších

<sup>1</sup> Tento článek byl vytvořen v rámci projektu financovaného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy, projekt č. 362120 s názvem Právní regulace nakládání s mikroplasty, a dále v rámci vědeckého projektu Univerzity Karlovy SVV č. 260 492 s názvem Udržitelný rozvoj a další mimoprávní faktory tvorby, interpretace a aplikace soukromého práva.

<sup>2</sup> Interní doktorand Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

než 5 mm.<sup>3</sup> Tento ekologický problém je přitom i jedním z nejméně probádaných, a to zvláště v souvislosti s dopady mikroplastů na lidské zdraví.<sup>4</sup>

Zkoumání mikroplastů přitom ztěžuje i množství zdrojů, ze kterých pocházejí, s čímž souvisí i jejich značná rozmanitost. Obecně lze dělit mikroplasty na primární a sekundární, a to podle způsobu, jakým se dostávají do životního prostředí.<sup>5</sup> Za primární mikroplasty se považují takové částičky plastů, které se do životního prostředí dostávají již jako tyto mikročástičky, tedy jsou už při svém vstupu do ekosystému menší než 5 mm.<sup>6</sup> Za sekundární mikroplasty jsou naopak považovány částičky mikroplastů, které se oddělily od větších kusů plastů např. v důsledku působení fyzikálních činitelů – příkladem můžou být částičky vzniklé rozpadem plastového odpadu v důsledku působení příboje nebo oděrky z pneumatik.

V rámci svého článku se budu zabývat pouze primárními mikroplasty a právní regulací nakládání s nimi, a to mimo jiné z toho důvodu, že tato právní regulace je mnohem rozvinutější než u sekundárních mikroplastů, a to nejen u členských států EU, ale i mimo ni.<sup>7</sup>

EU přijala v roce 2018 tzv. Evropskou strategii pro plasty,<sup>8</sup> ve které se mimo jiné zmiňuje právě znečištění a možné ohrožení zdraví způsobené mikroplasty. V návaznosti na tento dokument oslovila Komise Evropskou chemickou agenturu (dále jen „ECHA“), aby připravila návrh právního předpisu, prostřednictvím kterého by došlo k omezení výroby a uvádění na trh výrobků, které v sobě obsahují úmyslně přidávané mikroplasty (jedná se mimo jiné např. o kosmetické výrobky jako sprchové gely, zubní pasty či čisticí prostředky).<sup>9</sup> V současné době má přitom z takovýchto zdrojů unikat cca 75 000–300 000 tun mikroplastů ročně do životního prostředí.<sup>10</sup> ECHA představila svůj návrh na regulaci nakládání s mikroplasty úmyslně přidávanými do výrobků v lednu 2019, a to jako novelizaci Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006

<sup>3</sup> Tato horní hranice velikosti polymerové částice označované jako mikroplast bylo použita v rámci konference U.S. National Oceanic & Atmospheric Administration (NOAA) v roce 2008 a dále je přijímána i dalšími organizacemi jako např. Evropskou chemickou agenturou.

<sup>4</sup> A Scientific Perspective on Microplastics in Nature and Society. In: *SAPEA: Science Advice for Policy by European Academies* [online]. 2019, s. 45, 48 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.sapea.info/topics/microplastics/>.

<sup>5</sup> GESAMP. Sources, fate and effects of microplastics in the marine environment: a global assessment. KERSHAW, P. J. (ed.). IMO/FAO/UNESCO-IOC/UNIDO/WMO/IAEA/UN/UNEP/UNDP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection. *Rep. Stud. GESAMP* [online]. 2015, No. 90, s. 18 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/GESAMP\\_microplastics%20full%20study.pdf](https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/GESAMP_microplastics%20full%20study.pdf).

<sup>6</sup> V tomto článku nepovažuji za primární mikroplasty např. oděrky z pneumatik, které jsou v některých studiích rovněž považovány za primární mikroplasty – např. TYREE, CH. – MORRISON, D. Invisibles: the plastic inside us: an investigative report of Orb Media. In: *orbmedia* [online]. 2017 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://orbmedia.org/tke-invisibles/>.

<sup>7</sup> Např. USA, Kanada, Nový Zéland či Jižní Korea.

<sup>8</sup> European Commission. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: an European Strategy for Plastics in a Circular Economy, COM/2018/028 final. In: *EUR-lex: Access to European Union law* [online]. 16. 1. 2018 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>.

<sup>9</sup> Jedná se tedy pouze o regulaci nakládání s primárními mikroplasty.

<sup>10</sup> Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions...

ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky (dále jen „REACH“). Na základě tohoto návrhu by mělo po jeho přijetí dojít v následujících dvaceti letech ke snížení úniku mikroplastů do životního prostředí ve výši 400 000 tun (tedy ke snížení o 85–95 % úmyslně přidávaných mikroplastů).<sup>11</sup> V průběhu roku 2020 byla přijata k návrhu stanoviska Výboru pro posuzování rizik<sup>12</sup> a Výboru pro socioekonomickou analýzu.<sup>13</sup> Tento návrh ECHA byl mimo jiné představen i z důvodu, že některé členské státy EU již přistoupily k přijetí své vlastní regulace nakládání s primárními mikroplasty. Ve svém článku se tak budu zejména věnovat analýze právní úpravy v členských státech a jejímu porovnání s návrhem ECHA.

Pro lepší pochopení problematiky nakládání s primárními mikroplasty je ještě důležité si říci, proč jsou tyto v kosmetických výrobcích používány, když jsou často nahraditelné přírodními produkty. Jsou v prvé řadě levnější, nepoškozují balení výrobku, jejich styk s kůží je často vnímán jako jemnější, mají většinou nižší hustotu (je jednodušší je spláchnout a neucpávají odpad) a jsou vysoce kompatibilní s dalšími složkami kosmetických produktů.<sup>14</sup>

## 2. PRÁVNÍ ZÁKLAD REGULACE NA ÚROVNI EU

Ještě předtím, než se budu věnovat obsahu samotného návrhu ECHA, jeho podkladovým dokumentům a porovnání s právní úpravou v členských státech, je nezbytné určit právní základ, na jehož základě může EU přistoupit k regulaci nakládání s mikroplasty.

Tímto základem jsou články 191 a 192 Hlavy XX Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Dle čl. 191 odst. 1 SFEU má politika EU mimo jiné přispívat k „zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí“ a „ochraně lidského zdraví“. Navíc dle dalšího odstavce tohoto článku je tato politika založena na zásadách obezřetnosti a prevence.<sup>15</sup> Přestože tak v současné době nejsou prověřeny všechny dopady mikroplastů na životní prostředí, lze s ohledem na princip předběžné opatrnosti dovodit oprávněnost přijetí opatření týkajícího se nakládání s mikroplasty na úrovni EU. Dalším předpokladem harmonizace právní úpravy v tomto směru je i to, že v některých členských státech EU již zákonodárci přistoupili k omezení jejich výroby či prodeje.

<sup>11</sup> ECHA. Annex XV Restriction Report: proposal for a restriction of intentionally added microplastics. Version 1.2 [online]. 22. 8. 2019, s. 6 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://echa.europa.eu/cs/registry-of-restriction-intentions/-/dislist/details/0b0236e18244cd73>.

<sup>12</sup> Committee for Risk Assessment (RAC) – Committee for Socio-economic Analysis (SEAC). Opinion on an Annex XV dossier proposing restrictions on intentionally-added microplastics [online]. 11. 6. 2020 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://echa.europa.eu/cs/registry-of-restriction-intentions/-/dislist/details/0b0236e18244cd73>.

<sup>13</sup> Tamtéž.

<sup>14</sup> ANAGNOSTI, L. – VARVARESOU, A. – PAVLOU, P. – PROTOPAPA, E. – CARAYANNI, V. Worldwide actions against plastic pollution from microbeads and microplastics in cosmetics focusing on European policies: has the issue been handled effectively? *Marine Pollution Bulletin* [online]. 2021, Vol. 162 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0025326X20310018#bb0120>.

<sup>15</sup> Čl. 191 odst. 2 SFEU.

Toto ostatně odpovídá čl. 114 SFEU, který řeší postup při sblížení právních předpisů členských států, aby mohlo dojít k vytvoření a fungování vnitřního trhu.

Podle názoru některých členských států<sup>16</sup> by měla být základem pro regulaci primárních mikroplastů také Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí; dále jen „**rámcová směrnice**“), která ukládá členským státům povinnost přijmout strategii a opatření pro mořské prostředí, aby nedocházelo k ovlivnění či zhoršování jeho stavu.<sup>17</sup> Samotná rámcová směrnice přitom nechává jednotlivá opatření na členských státech, což lze vykládat i tak, že členské státy jsou v tomto směru povinny přijmout opatření, která se budou týkat nakládání s mikroplasty, aby tyto nezhoršovaly a neovlivňovaly stav mořského prostředí.

### 3. ÚPRAVA NAKLÁDÁNÍ S PRIMÁRNÍMI MIKROPLASTY V NĚKTERÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH

V současné době přijalo legislativu (případně návrh v pokročilé fázi legislativního procesu), která nějakým způsobem omezuje nakládání s primárními mikroplasty, šest členských států EU a Velká Británie.<sup>18</sup> V drtivé většině se jedná o zákazy týkající se tzv. mikrogranulek přidávaných do kosmetických přípravků zejména za účelem odstraňování odumřelé pokožky a mytí pokožky – tzv. „*rinse-off*“ produkty. Právní úprava se v rámci národních legislativ částečně liší, z tohoto důvodu je vhodné níže uvést jejich stručný přehled.

#### FRANCIE<sup>19</sup>

Francie<sup>20</sup> jako první stát v EU přistoupila k zákazu uvádění kosmetických výrobků, které obsahují mikroplasty za účelem odstraňování odumřelé kůže a mytí pokožky,<sup>21</sup> na trh.

<sup>16</sup> Např. Francie odkazuje ve svém právním předpisu k zákazu mikrogranulek na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí).

<sup>17</sup> Čl. 1 odst. 2 rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí.

<sup>18</sup> V době přípravy návrhu ze strany ECHA byla členským státem EU ještě Velká Británie, která rovněž přijala omezení ohledně nakládání s primárními mikroplasty.

<sup>19</sup> Décret n° 2017-291 du 6 mars 2017 relatif aux conditions de mise en œuvre de l'interdiction de mise sur le marché des produits cosmétiques rincés à usage d'exfoliation ou de nettoyage comportant des particules plastiques solides et des bâtonnets ouatés à usage domestique dont la tige est en plastique. In: *République Française: Liberté, Egalité, Fraternité: Légifrance* [online]. [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034154540/>.

<sup>20</sup> Některé státy již předtím podporovaly dobrovolné upuštění od používání mikrogranulek v kosmetických produktech – např. Nizozemí (Council of the European Union. Elimination of micro-plastics in products – an urgent need: information from the Belgian, Dutch, Austrian and Swedish delegations, supported by the Luxembourg delegation [online]. 3. 10. 2014 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2016263%202014%20INIT/EN/pdf>).

<sup>21</sup> Čl. L541-10-5 odst. III francouzského Code de l'environnement. In: *République Française: Liberté, Egalité, Fraternité: Légifrance* [online]. [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006074220/2020-01-01/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/2020-01-01/).

Zákaz platí od 1. ledna 2018 a nevztahuje se na přírodní polymery, které nezůstávají dlouhodobě v životním prostředí a neovlivňují potravinový řetězec.<sup>22</sup> Zákaz dopadá na plastové částičky menší než 5 mm, které jsou kompletně nebo alespoň částečně tvořeny platem. Platem se přitom rozumí syntetický polymer ve smyslu čl. 3 bodu 5 nařízení REACH.

#### VELKÁ BRITÁNIE<sup>23</sup>

Přestože Velká Británie již není součástí EU, je vhodné se krátce zaměřit i na její legislativu ohledně nakládání s primárními mikroplasty, a to z toho důvodu, že tato byla přijata ještě v době, kdy Velká Británie byla součástí EU, a navíc patřila mezi první právní regulace tohoto druhu v EU.

V Anglii platí od 9. 1. 2018 zákaz výroby kosmetických prostředků, které obsahují plastové mikrogranulky, (opět tzv. „*rinse-off*“ produktů) a od 19. 6. 2018 také zákaz jejich prodeje.<sup>24</sup> Oproti Francii se tak jedná o širší zákaz, kdy anglický zákonodárce v podstatě brání i vyvážení takových produktů do dalších zemí.

Další právní předpisy jednotlivých zemí, které tvoří Velkou Británii, brzy následovaly (Skotsko a Wales v roce 2018 a Severní Irsko v roce 2019).<sup>25</sup> Jedná se přitom v podstatě o obsahově shodné právní předpisy.

Za plastové mikrogranulky jsou opět považovány ve vodě nerozpustitelné částičky menší než 5 mm v některém ze svých rozměrů, které jsou tvořeny syntetickým polymerem. Na rozdíl od francouzského předpisu používá anglický zákonodárce svoji vlastní definici plastu a neodkazuje na nařízení REACH. Navíc se na rozdíl od francouzské legislativy anglický právní předpis vztahuje přímo na výše uvedené tzv. „*rinse-off*“ produkty, které slouží pro osobní hygienu – není zde zmínka, že se jedná o kosmetické produkty. Britský zákonodárce přitom nepočítá s žádnými výjimkami z uvedeného zákazu.

#### BELGIE<sup>26</sup>

Další zemí, která přistoupila v rámci EU k regulaci nakládání s mikroplasty, byla Belgie. Ta ovšem na rozdíl od výše uvedených států zvolila dobrovolný nástroj

<sup>22</sup> Přírodními polymery je např. celulóza či přírodní kaučuk.

<sup>23</sup> The Environmental Protection (Microbeads) (England) Regulations 2017. In: *legislation.gov.uk* [online]. 19. 10. 2017 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/1312/introduction/made>.

<sup>24</sup> Tisková zpráva britské vlády (Department for Environment, Food & Rural Affairs – GOVE, M. Press release: world leading microbeads ban comes into force. In: *GOV.UK* [online]. 19. 6. 2018 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/news/world-leading-microbeads-ban-comes-into-force>).

<sup>25</sup> The Environmental Protection (Microbeads) (Wales) Regulations 2018. In: *GOV. UK* [online]. 19. 6. 2018 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Microbeads>; The Environmental Protection (Microbeads) Regulations (Northern Ireland) 2019. In: *GOV. UK* [online]. 12. 2. 2019 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Microbeads>; The Environmental Protection (Microbeads) (Scotland) Regulations 2018. In: *GOV. UK* [online]. 17. 5. 2018 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Microbeads>.

<sup>26</sup> Accord sectoriel du 9 janvier 2018 visant à soutenir la substitution des microplastiques dans les produits de consommation. In: *service public fédéral: Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement* [online]. [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.health.belgium.be/fr/microplastiques>.

regulace nakládání s mikrogranulkami a uzavřela sektorovou dohodu s producenty kosmetických přípravků. Tato dohoda má vést k postupnému a dobrovolnému vypuštění mikroplastů z výroby kosmetických přípravků za předpokladu, že tyto mikroplasty mají alternativu. Tato dohoda byla uzavřena 9. 1. 2018, a to mezi Belgií zastoupenou ministerstvem pro energii, životní prostředí a rozvoj a asociací DETIC, která sdružuje belgické a lucemburské producenty a distributory kosmetických a čistících produktů. Za mikroplasty jsou touto dohodou považovány pevné částičky ze syntetických polymerů, které jsou menší než 5 mm a nejsou rozpustné ve vodě. Polymerem jsou přitom míněny polymery dle Nařízení REACH. Zároveň musí být pro účely této dohody užívány jako součást kosmetických produktů prodávaných spotřebitelům. Rovněž jsou zřízeny monitorovací a poradní komise, kdy monitorovací komise je zřízena rovnocenně ze zástupců ministerstva a asociace DETIC a má za úkol vypracovávat roční zprávu ohledně závazků vyplývajících z této dohody. Poradní komise je pak zřizována *ad hoc* a je tvořena dle potřeby ze zástupců neziskových organizací, vědeckých institucí a dalších organizací. Samotným obsahem dohody je závazek, že v případě identifikace produktu, který obsahuje mikroplasty, může monitorovací komise za pomoci poradní komise vytvořit návrh opatření na nahrazení používaných mikroplastů jinými alternativami, a to za předpokladu, že k tomu monitorovací komise připraví i dopadovou studii.

Strany dohody se mimo jiné také zavázaly k následování vývoje ohledně problematiky mikroplastů na mezinárodní a evropské úrovni, hledání alternativních produktů/výrobků, které nahrazují používané mikroplasty, a sledování principu předběžné opatrnosti. Hlavním „tvrdým“ ustanovením dohody je pak závazek, že členové asociace DETIC od 1. 1. 2020 neuvedou na belgický trh žádný kosmetický prostředek sloužící k odstraňování odumřelé kůže a mytí a dále žádný ústní kosmetický produkt, které by obsahovaly plastové mikrogranulky. Dohoda přitom používá terminologii Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích. Dále stojí za zmínku, že ve svých ustanoveních počítá dohoda i se svojí změnou či ukončením na základě přijetí evropských předpisů, které budou pokrývat stejný předmět regulace. Pokud by k tomu ovšem nedošlo, tak k jejímu ukončení dojde po pěti letech od jejího uzavření, tedy 9. 1. 2023.

#### ŠVÉDSKO<sup>27</sup>

V červenci 2018 rovněž ve Švédsku vstoupil v platnost zákaz prodeje kosmetických produktů, které obsahují plastové mikrogranulky. Tento zákaz se týká všech plastových částiček v kosmetických produktech, které mají v některém svém rozměru méně než 5 mm. Zákaz přitom nedopadá na mikrogranulky, které pocházejí z přírodních polymerů. Za kosmetické přípravky jsou opět považovány výrobky dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích. Stejně tak pro definici plastu, resp. plastového polymeru je použita definice v rámci REACH.

<sup>27</sup> Förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. In: *SVERIGES RIKSDAG* [online]. 25. 6. 1998 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1998944-om-forbud-mm-i-vissa-fall\\_sfs-1998-944](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1998944-om-forbud-mm-i-vissa-fall_sfs-1998-944).

Švédský právní předpis (v daném případě vyhláška švédského ministerstva životního prostředí) oproti ostatním obsahuje možnost individuálních výjimek, kdy Švédská chemická agentura může udělit výjimku ze zákazu pro produkty obsahující plastové částičky, které se přirozeně objevují při výrobě jako surový materiál a které se rychle rozpadají ve vodním prostředí na monomery, které nepředstavují nebezpečí pro vodní organismy. Tato výjimka ovšem může být udělena pouze pro produkty vyráběné členskými státy EU, EHS a Tureckem, pokud je zde zajištěna dostatečná úroveň ochrany životního prostředí.<sup>28</sup>

#### IRSKO<sup>29</sup>

V prosinci 2019 byl v Irsku přijat tzv. „Microbeads (Prohibition) Act 2019“, kterým došlo k zákazu výroby i prodeje kosmetických nebo čistících prostředků, které jsou rozpustné ve vodě a obsahují mikrogranulky ve větší než dovolené koncentraci. Dovolenu koncentrací se přitom rozumí množství mikrogranulek menší než 0,01 % z hmotnosti produktu. Za mikrogranulky jsou považovány plastové částičky, které nejsou rozpustné ve vodě a jsou menší než 5 mm v nejužším místě a větší než 1nm v nejužším místě – z definice tak vyplývá, že nejsou regulovány případné nanogranulky. Z tohoto zákazu jsou ovšem vyjmuty zdravotnické prostředky, prostředky k ochraně proti ultrafialovému záření, prostředky užívané při vědecké a edukační činnosti, případně se jedná o výjimku schválenou Ministerstvem pro bydlení, plánování a místní správu (*Minister for Housing, Planning and Local Government*). Rovněž se tento zákaz nedotýká produktů, které jsou přes území Irska pouze přepravovány. Je přitom zajímavé, že irský předpis si nijak nevypomáhá odkazy na unijní právní předpisy, ale podstatné pojmy sám definuje – definice kosmetických produktů je tak jiná než dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích.<sup>30</sup> Na rozdíl od ostatních také irský předpis obsahuje spodní hranici koncentrace, která je v kosmetických produktech zakázána.

Za velmi progresivní lze označit to, že zákaz uvádění na trh se netýká pouze kosmetických, ale i čistících produktů. Zároveň irský právní předpis zakazuje výrobu těchto prostředků na území Irska. Ostatní členské státy přitom většinou výrobu a případný vývoz kosmetických výrobků s mikrogranulkami nijak neomezují. Na druhou stranu irský právní předpis obsahuje množství výjimek, které jsou ovšem zaměřeny především na ochranu zdraví – ochrana před UV paprsky a zdravotnické prostředky.

<sup>28</sup> § 4 b vyhlášky švédského Ministerstva životního prostředí č. 1998:944.

<sup>29</sup> Microbeads (prohibition) Act 2019. In: *eISB* [online]. 26. 12. 2019 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/52/enacted/en/print>.

<sup>30</sup> „[c]osmetic' product means any substance or combination of substances produced for the purpose of cleaning, protecting or maintaining a body surface or changing the appearance or improving the condition of a body surface“ (podle irského předpisu); „[c]osmetic product' means any substance or mixture intended to be placed in contact with the external parts of the human body (epidermis, hair system, nails, lips and external genital organs) or with the teeth and the mucous membranes of the oral cavity with a view exclusively or mainly to cleaning them, perfuming them, changing their appearance, protecting them, keeping them in good condition or correcting body odours“ (podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích).

## DÁNSKO<sup>31</sup>

V červenci 2020 vstoupilo v platnost také v Dánsku dočasné opatření zakazující dovoz a prodej kosmetických produktů, které obsahují mikroplasty, pokud tyto nejsou biodegradabilní a přesahují koncentraci 0,01 % v produktu. Zákaz se přitom nevztahuje na tranzitní zboží a dánská agentura ochrany životního prostředí může udělit z výše zmíněného zákazu výjimku. V rámci definic dánský zákonodárce stejně jako irský či anglický zákonodárce neodkazuje na evropské předpisy, ale používá své vlastní definice. Samotná definice kosmetického produktu je ovšem v podstatě shodná s pojmem obsaženým v Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích.<sup>32</sup> V případě Dánska je zajímavé, že zákonodárce již dopředu počítá s tím, že se bude jednat o dočasnou právní úpravu, která bude nahrazena evropským předpisem.<sup>33</sup>

## ITÁLIE<sup>34</sup>

Od ledna 2020 měl v Itálii platit zákaz uvádění na trh těch kosmetických produktů, které obsahují plastové částičky menší než 5 mm, a to pokud mají sloužit k odstraňování staré kůže nebo jejímu čištění. V současné době se tento návrh nachází v druhé komoře italského parlamentu – senátu. Italský zákonodárce ve svém návrhu nepočítá s žádnými výjimkami z tohoto zákazu, nicméně definitivní podoba tohoto předpisu a to, zda vůbec bude schválen, není ke dni uzavření tohoto článku zřejmá.<sup>35</sup>

## DÍLČÍ ZÁVĚR

Pokud se podíváme podrobněji na právní úpravu ve výše uvedených členských státech, je možné si povšimnout několika trendů či podobností.

Prvně je možné upozornit na to, že s postupem času jsou právní úpravy „širší“, zejména se objevují výjimky ze zákazů (často z důvodů vědeckých nebo ochrany zdraví) či hmotnostní limity pro koncentraci mikrogranulek. Také dochází k rozšíření zákazu produktů s mikrogranulkami z „pouhého“ uvádění na trh k celkovému zakazu jejich výroby. Tento zákaz má přitom bezpochyby větší dopad na výskyt primárních mikroplastů

<sup>31</sup> Bekendtgørelse om forbud mod import og salg af kosmetiske produkter, som afrenses, der indeholder mikroplast. In: *Retsinformation* [online]. 19. 5. 2020 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2020/655>.

<sup>32</sup> „Any substance or mixture intended to come into contact with parts of the surface of the human body (skin, scalp and other hair growth, nails, lips and external genitalia) or with the teeth and mucous membranes of the mouth, exclusively or mainly for the purpose of cleansing and perfuming them, changing their appearance, protecting them, keeping them in good condition or correcting body odor.“

<sup>33</sup> Denmark reboots ban on microplastics in rinse-off cosmetics. In: *Chemical Watch* [online]. 29. 1. 2020 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://chemicalwatch.com/90226/denmark-reboots-ban-on-microplastics-in-rinse-off-cosmetics>.

<sup>34</sup> Disegni do legge. Art. 9, Divieto del commercio di prodotti cosmetici contenenti microplastiche. In: *Senato della Repubblica* [online]. 2016 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: [http://www.senato.it/japp/bgt/show/doc/17/DDLPRES/0/993025/index.html?part=ddlpres\\_ddlpres1-articolato\\_articolato1-articolo\\_articolo9](http://www.senato.it/japp/bgt/show/doc/17/DDLPRES/0/993025/index.html?part=ddlpres_ddlpres1-articolato_articolato1-articolo_articolo9).

<sup>35</sup> 14. 10. 2021.

v životním prostředí, neboť nutí výrobce k omezení výroby takových kosmetických či čisticích prostředků, a to i v případě, že by tyto výrobky byly určeny pro vývoz. Na druhou stranu takové opatření může vést k přesunu výroby do zemí, které takto striktní právní úpravu nemají (např. mimo EU).

Rovněž je zajímavé, že země jako Velká Británie a Irsko, tedy země angloamerického práva, raději používají své vlastní definice pojmů a na rozdíl od ostatních členských států neodkazují na definice vytvořené v rámci evropského práva. Stejně je tomu u Dánska, jehož právní systém je označován za skandinávský a který si rovněž nese některé prvky angloamerického systému<sup>36</sup> – s angloamerickým systémem práva jej spojuje např. použití precedentů. Nicméně v případě Velké Británie a Dánska by tentojev mohl být způsoben rovněž jejich poněkud zvláštním vztahem k EU, kdy oba státy na rozdíl od ostatních usilují, resp. v případě Velké Británie usilovaly, o co nejširší míru suverenity v rámci EU.<sup>37</sup>

#### 4. SITUACE V OSTATNÍCH ČLENSKÝCH STÁTECH

Ne všechny členské státy ovšem šly cestou vlastní právní úpravy, což může být i důsledek zmíněného návrhu na změnu nařízení REACH ze strany ECHA. Někteří producenti a prodejci kosmetických přípravků se ovšem dobrovolně v rámci své marketingové strategie zavázali k tomu, že ve svých produktech nebudou používat mikroplasty či mikrogranulky<sup>38</sup> – tomu ostatně odpovídá i výše uvedená veřejnoprávní smlouva, která byla uzavřena mezi producenty kosmetiky a Belgií.

Na druhou stranu většinu rozšíření dobrovolných dohod mezi producenty brání zřejmě evropské soutěžní právo, neboť dle čl. 101 SFEU není možné uzavírat mezi výrobcí a dalšími aktéry vnitřního trhu takové dohody, které by mohly vést k narušení soutěže.<sup>39</sup> Výjimku z tohoto ustanovení představují dohody, které vedou k lepší produkci zboží nebo technickému či hospodářskému pokroku, a to za předpokladu, že na těchto zlepšeních bude mít přiměřený podíl i spotřebitel.<sup>40</sup> Přestože by se dle mého názoru v daném případě mohlo jednat o technické zlepšení kosmetických produktů, ze kterých by měl prospěch i spotřebitel – nedocházelo by k úniku mikroplastů do životního prostředí, když tyto mohou mít zřejmě negativní dopad mimo jiné i na lidské zdraví, podle Komise by měl být tento prospěch nahlížen zejména z ekonomického pohledu.<sup>41</sup> Sama Komise dokonce varovala v rámci svých metodických dokumentů, že i když je dohoda podporována ze strany národních autorit, tak to neznamená, že nemůže být v rozporu

<sup>36</sup> KNAPP, V. *Velké právní systémy*. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 113

<sup>37</sup> V případě Dánska se jedná např. o výjimku z povinnosti přijmout euro.

<sup>38</sup> Např. ROSSMANN zavádí vlastní pečeť „BEZ mikroplastů“. In: *Rossmann* [online]. 26. 4. 2019 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.rossmann.cz/o-nas/udrzitelnost/mikroplasty/rossmann-zavadi-vlastni-pecet-bez-mikroplastu>.

<sup>39</sup> „S vnitřním trhem jsou neslučitelné, a proto zakázané, veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž účelem nebo důsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu [...]“

<sup>40</sup> Čl. 101 odst. 3 SFEU.

<sup>41</sup> BECHTOLD, R. – BOSCH, W. – BRINKER, I. *EU-Kartellrecht: Kommentar*. 3. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 65, bod 160.

s čl. 101 SFEU.<sup>42</sup> Tento striktní přístup byl navíc potvrzen i v pravomocném rozhodnutí Komise ve věci Henkel, Unilever a Procter & Gamble, kdy tito výrobci čistících prostředků dostali pokutu za jednání spojené s iniciativou týkající se dávkování pracího prášku a tomu odpovídajícímu balení.<sup>43</sup> Přestože v daném případě byla pokuta udělena zejména za dohodu o cenách při zavádění environmentální iniciativy (dohoda o cenách byla uzavřena vedle dobrovolné environmentální iniciativy), a nikoliv za samotnou environmentální iniciativu,<sup>44</sup> může toto rozhodnutí odrazovat výrobce a prodejce i od dohod týkajících se omezování výroby kosmetických a čistících prostředků obsahujících mikroplasty. Komise totiž v daném případě uložila pokutu ve výši 130 milionů eur.

Vedle výše uvedených dohod zde také existují iniciativy, které realizují informační kampaně zaměřené přímo na spotřebitele a jejich informovanost. Cílí zejména na to, aby průměrný spotřebitel zjistil, v jakých kosmetických produktech jsou mikroplasty obsaženy, a v jakých nikoli.<sup>45</sup> Obdobně jsou vedeny informační kampaně ze strany výrobců, kteří v rámci označování svých výrobků uvádějí, že tyto produkty mikroplasty neobsahují. Zvyšování informovanosti tímto způsobem je však relativní, jelikož většinu trhu s kosmetickými produkty ovládá malá skupina podniků, u nichž není na první pohled zřejmé, co ještě za mikroplasty považují, a co už ne.<sup>46</sup> Rovněž v případě nepodnikatelských iniciativ a organizací lze narazit na problém v nejednotném přístupu (např. různé hranice pro obsah mikroplastů v tom kterém výrobku), obdobně jako je tomu u jednotlivých zemí, které přistoupily k regulaci mikrogranulek.

## 5. PRÁVNÍ ÚPRAVA V NÁVRHU ECHA

Abychom měli možnost porovnat návrh ECHA s již platnou právní úpravou některých členských států, tak si dále ukážeme, co tento návrh obsahuje.

Podle návrhu ECHA nově nebude možné uvádět na vnitřní trh EU látka nebo jejich směsi, pokud tyto budou obsahovat mikroplasty v koncentraci 0,01 % nebo vyšší. Mikroplastem se přitom dle návrhu rozumí jakýkoliv materiál, který se skládá z pevného polymeru a kde více než 1 % částic má všechny rozměry větší než 100 nm<sup>47</sup> a menší než 5 mm, nebo se jedná o vlákna delší než 300 nm a kratší než 15 mm (za předpokladu, že průměr vlákna je alespoň třikrát větší než jeho délka). Návrh rovněž obsahuje definici

<sup>42</sup> Communication from the Commission: guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, 2011/C 11/01, Art. 22. In: *EUR-lex: Access to European Union law* [online]. 14. 1. 2011 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011XC0114%2804%29>.

<sup>43</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. COMP/39579, Consumer Detergents.

<sup>44</sup> Jednalo se o iniciativu představenou organizací International Association for Soaps, Detergents and Maintenance Products (AISE).

<sup>45</sup> Např. organizace „Beat the microbead“.

<sup>46</sup> KENTIN, E. Banning Microplastics in Cosmetic Products in Europe: Legal Challenges. In: COCCA, M. – DI PACE, E. – ERRICO, M. – GENTILE, G. – MONTARSOLO, A. – MOSSOTTI, R. (eds.). *Proceedings of the International Conference on Microplastic Pollution in the Mediterranean Sea* [online]. Springer Water. Cham: Springer, 2018, s. 245–250 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-71279-6\\_34](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-71279-6_34).

<sup>47</sup> Původní návrh ECHA obsahoval dolní hranici velikosti 1 nm.

pojmu, jako jsou mikrogranulky (mikroplast používaný ve směsi jako abrasivum), částice, částička obsahující polymer, pevná částice, plyn a kapalina. Za mikroplasty se pro účely regulace ovšem nepovažují polymery, které splňují výše uvedené podmínky, ale přirozeným způsobem se objevují v přírodě (nesmí být přitom chemicky modifikovány), nebo se jedná o polymery, které splňují podmínky tzv. biodegradability (nejedná se např. o tzv. oxo-plasty<sup>48</sup>), a polymery splňující kritérium rozpustitelnosti dle přílohy Y nařízení REACH.

K zákazu uvádění na trh ovšem návrh ECHA obsahuje řadu výjimek. Zákaz by neměl dopadat na látky nebo směsi, které jsou používány v průmyslovém provozu, či na zdravotnické prostředky pro lékařské či veterinární použití. Stejně tak by se neměl vztahovat na látky či směsi regulované Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh, na látky a směsi dle Nařízení (ES) č. 1333/2008 o potravinářských přídatných látkách, odpadní kaly a komposty a potraviny a krmiva. Zvažována je také výjimka pro výplně do sportovišť s umělým trávníkem, a to buď dle množství unikajících mikroplastů, či po určité době.<sup>49</sup> Dále se výjimky vztahují na látky nebo směsi, ve kterých jsou mikroplasty po celou dobu jejich životního cyklu, což zabraňuje jejich úniku do životního prostředí, a odpad z nich je odstraněn spalováním nebo je s ním nakládáno jako s nebezpečným odpadem. Případně se jedná o látky a směsi, kdy jsou fyzikální vlastnosti mikroplastu neustále upravovány tak, že se již nejedná o mikroplast dle výše uvedených kritérií, nebo kdy je mikroplast pevně inkorporován do pevné hmoty. U produktů, na které se vztahují tyto výjimky, musí však výrobce za 24 měsíců<sup>50</sup> po vstupu návrhu ECHA v platnost zajistit, že jejich obal či bezpečnostní manuál bude obsahovat instrukce, jak s produktem zacházet, aby nedošlo k úniku mikroplastů.

Návrh ECHA v sobě také obsahuje časové rozložení zákazu mikroplastů pro jednotlivé skupiny výrobků, na které bude mít tento zákaz dopad. Nejdříve budou omezeny kosmetické produkty dle čl. 2 odst. 1 písm. a) Nařízení o kosmetických produktech či jiné směsi, pokud obsahují mikrogranulky (zde bude zákaz účinný spolu se vstupem návrhu v platnost). Až následně se pak zákaz dotkne ostatních tzv. „*rinse-off*“ kosmetických produktů (po čtyřech letech), čisticích prostředků (pět let), hnojiv neřešených Nařízením 2019/1009 a nesplňujících podmínky biodegradability (také pět let / případně osm let), dalších zemědělských a zahradnických produktů vč. produktů k ošetření nebo k ochraně rostlin dle Nařízení (ES) č. 1107/2009 a biocidů dle Nařízení (EU) 528/2012 (také pět let), zdravotnických prostředků (po šesti letech), kosmetických produktů, které nejsou určeny pro oplachování – opalovací krémy apod. (po šesti letech) a naposledy se zákaz dotkne produktů pro ochranu rostlin (po osmi letech).

Návrh také obsahuje povinnost uživatele nebo dovozce, který dováží nebo používá výrobek vyjmutý ze zákazu uvádění na trh informovat každoročně ECHA o tom, jaké polymery použil, způsob použití mikroplastů, jejich množství a odhadované nebo

<sup>48</sup> Jejich používání je omezováno prostřednictvím Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí – jedná se přitom o klasické plasty, které se působením dalších aditiv postupně rozpadají na mikroplasty.

<sup>49</sup> Dle Výboru pro posouzení rizik by měla být upřednostněna časová výjimka.

<sup>50</sup> Dle původního návrhu ECHA to bylo 18 měsíců.

měřené množství mikroplastů vypuštěných do životního prostředí. Zprávu o celkovém množství spotřebovaných a vypuštěných mikroplastů do životního prostředí by pak měla ECHA publikovat každý rok. Povinnost k plnění těchto opatření u mikroplastů používaných v průmyslových areálech by měli mít uživatelé a dovozci po třech letech od vstupu návrhu ECHA v účinnost. Ostatní uživatelé již od vstoupení návrhu v účinnost.

Lze tedy shrnout, že návrh ECHA v podstatě obsahuje tři druhy opatření pro omezení množství primárních mikroplastů, které unikají do životního prostředí: **omezující opatření** (zákaz uvádění na trh); **požadavky na označování** (označení, že produkt obsahuje mikroplasty a způsob správného nakládání s ním) a **reporting** (ze strany uživatelů a dovozců, ale i ECHA).

## 6. POROVNÁNÍ NÁVRHU ECHA A PRÁVNÍ ÚPRAVY ČLENSKÝCH STÁTŮ

Pokud se nyní podíváme na samotný návrh ECHA a právní úpravy jednotlivých členských států, dospějeme k závěru, že v některých ohledech je připravovaná evropská úprava propracovanější a zejména širší, ale v některých ohledech naopak rozsahu právní úpravy členských států nedosahuje.

### ŠÍŘE DOPADU

Návrh ECHA se bezpochyby bude týkat mnohem širšího okruhu výrobků, než jsou pouze tzv. „*rinse-off*“ produkty, které řeší většina členských států. Připravovaná evropská právní úprava má regulovat mimo jiné i čisticí prostředky (v současné chvíli s čisticími prostředky pracuje pouze Irsko), barvy, zemědělské výrobky pro ochranu semen a rostlin nebo dokonce těžbu ropy a zemního plynu. Ve všech případech je přitom nezbytné hledat alternativu k produkci mikroplastů, a to zejména v případech, kdy mikroplasty z daného produktu přímo vstupují do životního prostředí a není je z něj možné odstranit. V případě některých zemědělských přípravků přitom jejich výrobci odhadují, že v půdě mohou zůstat několik tisíc let.<sup>51</sup>

Hledání náhrady je přitom problematické zejména pro oblast těžby ropy a zemního plynu, kdy dle zprávy ECHA tato není schopna jako předkladatel návrhu posoudit, zda vůbec existují alternativy pro použití mikroplastů či zda dokonce tyto mikroplasty spadají pod definici mikroplastů uvedenou v návrhu.<sup>52</sup> V tomto směru je pak zřejmě nezbytné odkázat na právní předpisy a mezinárodní smlouvy, které zavazují členské státy k ochraně životního prostředí při těžbě ropy a zemního plynu. S ohledem na to, že většina těžby je v současné době v EU prováděna na moři,<sup>53</sup> jsou členské státy zavázány k jeho ochraně i některými mezinárodními úmluvami jako je Severoatlantická úmluva

<sup>51</sup> Annex to Annex XV Restriction Report..., s. 118.

<sup>52</sup> Tamtéž, s. 238.

<sup>53</sup> 90 % těžby ropy a přes 60 % těžby zemního plynu dle Annex to Annex XV Restriction Report..., s. 238.

(OSPAR),<sup>54</sup> Helsinská dohoda<sup>55</sup> nebo Barcelonská úmluva.<sup>56</sup> Nejdůležitější z nich je přitom zřejmě OSPAR, neboť se většina těžby ropy a zemního plynu v Evropě provádí právě v severovýchodním Atlantiku. Tato mezinárodní úmluva mimo jiné stanovuje povinnost vytvořit systém pro použití a likvidaci chemických látek použitých při těžbě, oznamovat či registrovat dopředu chemické látky, které budou při těžbě použity, snižovat únik znečišťujících látek do životního prostředí a provádět pre-screening používaných chemických látek za účelem identifikace látek, u kterých by mělo dojít k jejich nahrazení méně nebezpečnými látkami. Právě poslední zmíněná povinnost by přitom mohla být velmi dobře aplikovatelná i na mikroplasty užívané při těžbě ropy a zemního plynu. Problém mikroplastů byl navíc členy OSPAR řešen již v roce 2013 a v roce 2018 dospěly členské státy ke shodě ohledně definice plastu, a to právě v souvislosti s vyhledáváním látek, které by měly být při těžbě nahrazeny jinými.<sup>57</sup> S ohledem na výše zmíněné okolnosti tak dospěla ECHA k závěru, že látky používané při těžbě by měly být podrobeny zejména zmíněnému reportingu a správnému označování, a to včetně správného postupu při jejich použití – tím by mělo být mimo jiné zajištěno i dostatečné množství dat pro případné zavedení dalších opatření.<sup>58</sup>

Problém s adekvátní náhradou mikroplastů je pak ještě citelnější v případě zmiňovaných barev a laků, kde případná náhrada vůbec nemusí představovat menší riziko pro životní prostředí či lidské zdraví.<sup>59</sup> Z tohoto důvodu ECHA rovněž přistoupila nikoliv k zákazu barev a laků, které obsahují mikroplasty, ale pouze k povinnosti reportingu a správnému označování jednotlivých produktů, a to včetně způsobu jejich správného odstranění. Právě při odstranění je totiž největší riziko, že dojde k nekontrolovanému úniku mikroplastů do životního prostředí.<sup>60</sup>

Lze tedy shrnout, že navrhovaná právní úprava ze strany ECHA je skutečně mnohem širší, protože dopadá na větší množství výrobků, což je způsobeno zejména tím, že se nevztahuje pouze na mikrogranulky a přináší relativně obecnou právní regulaci pro mikroplasty, které jsou úmyslně přidávány do výrobků při jejich výrobě. Na druhou stranu ne všechny úmyslně přidávané mikroplasty by na základě navrhované právní úpravy měly být dotčeny zákazem. Jak je vidět u barev a laků či u látek používaných při těžbě ropy a zemního plynu, množství výrobků bude podléhat pouze opatřením spojeným s reportingem ohledně jejich použití a likvidace a dále s označováním, včetně postupů pro jejich správnou likvidaci. K tomuto ECHA přistoupila buď s ohledem na nedostatek informací ohledně skutečného používání a případných úniků mikroplastů z těchto zdrojů, nebo prostě z důvodu, že dosud neexistují alternativy, které by měly podobné vlastnosti jako mikroplasty a byly by schopné je v předmětných výrobcích nahradit. Stále lze ovšem uvést, že samotný zákaz některých primárních mikroplastů (byť postupný), je dosud nejširší, co se týče škály dotčených výrobků.

<sup>54</sup> Úmluva o ochraně mořského prostředí v severovýchodním Atlantiku z roku 1992.

<sup>55</sup> Úmluva o ochraně mořského prostředí v oblasti Baltského moře z roku 1974.

<sup>56</sup> Úmluva o ochraně Středozevního moře proti znečištění z roku 1978.

<sup>57</sup> Annex to Annex XV Restriction Report...

<sup>58</sup> Tamtéž, s. 250.

<sup>59</sup> Např. zdravotní problémy spojené s těkavými rozpouštědly.

<sup>60</sup> Annex to Annex XV Restriction Report..., s. 264.

Pokud se ovšem podíváme na zákaz z pohledu subjektů, které s mikroplasty nakládají, respektive výrobky obsahující primární mikroplasty vyrábějí, tak tento zákaz uvedený v návrhu ECHA již nijak z obsahu právních úprav jednotlivých členských států nevybočuje. Předkládaný návrh totiž počítá pouze s omezením uvádění na trh takových výrobků, které obsahují primární mikroplasty, a nikoliv s celkovým zákazem výroby, jak k tomu přistoupilo např. Irsko či Velká Británie. Tato relativní benevolence přitom zřejmě vychází z obavy, aby nedošlo k přesunu výrobních kapacit mimo EU, kde by výroba produktů s mikroplasty byla možná. Tomuto dle mého názoru odpovídá i relativně dlouhá doba pro přizpůsobení výrobců a prodejců u některých dalších výrobků – např. kosmetické prostředky, které nejsou určeny k opláchnutí, nebudou moci být uvedeny na trh až po šesti letech od platnosti návrhu (pakliže tento návrh v platnost vstoupí). Na druhou stranu je otázkou, zda by k přesunu výrobních kapacit skutečně došlo, a to s ohledem na to, že by stejně výrobci i přestěhovaní mimo EU museli svou výrobu rozdělit na dva segmenty (tedy minimálně za předpokladu, že by nadále chtěli dodávat zboží na evropský trh). Navíc v případě, že by došlo i k zákazu výroby produktů obsahujících mikroplasty, mohlo by dokonce dojít k tzv. vývozu „právní úpravy“, protože by výrobci v EU mohli na ostatní trhy vyvážet pouze výrobky bez mikroplastů.

#### DALŠÍ OPATŘENÍ

Oproti právním úpravám jednotlivých členských států obsahuje návrh ECHA zejména větší množství výjimek ze zákazu, které však většinou souvisí právě se širším záběrem návrhu. Návrh ovšem také obsahuje zmiňované reportingové povinnosti, které se dosud v žádné z národních úprav neobjevily. Právě tato opatření přitom mohou přinést nejvíce informací o případných dalších zdrojích znečištění prostřednictvím mikroplastů či o místech jejich největšího úniku. Následně pak bude možné přijmout opatření, které by jinak nebylo přijato, protože by neexistovala dostatečná znalost o daném problému. Reportingová a monitorovací opatření jsou tak v tomto směru bránou k případné další regulaci, pokud by se ukázala jako nezbytná.

Stejně tak dosud žádný členský stát nezavedl povinnosti k označování výrobků obsahujících mikroplasty, a to včetně návodu, jak nakládat s výrobkem při jeho odstraňování. Tímto způsobem je přitom možné zamezit úniku mikroplastů do životního prostředí, aniž by muselo dojít k jejich úplnému zákazu. Tento způsob regulace je přitom vhodný zejména v případech, kdy není možné najít alternativu daného výrobku, případně pokud je alternativa minimálně stejně nebezpečná jako výrobek mikroplasty obsahující. Je ovšem otázkou, zda by nebylo vhodné přistoupit k povinnosti označování i u výrobků, které budou v budoucnosti zakázány, ale překladatel návrhu počítá s jejich zákazem až po přechodné době. Tato doba je přitom poměrně dlouhá (v některých případech dle návrhu až osm let) a povinnost výrobek opatřit označením, že obsahuje mikroplasty, a návodem pro správné nakládání s ním by dle názoru autora mohla snížit množství mikroplastů unikajících do životního prostředí. Navíc samotnou povinnost označování považuje ECHA za relativně nenáročnou a bez velkého dopadu na náklady výrobce.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Annex XV Restriction Report..., s. 100.

## 7. MOŽNOST ZACHOVÁNÍ ÚPRAVY ČLENSKÝCH STÁTŮ

S otázkou rozsahu navrhované právní úpravy pak souvisí možnost, aby si členský stát ponechal vlastní právní úpravu, která jde nad rámec té evropské. Jak již bylo výše zmíněno, tak případná nová právní úprava nepokrývá všechny aspekty, které byly dotčeny právní úpravou v jednotlivých členských státech. Je tedy nutné si položit otázku, zda dosavadní právní úprava členských států bude moci být zachována.<sup>62</sup> Je zřejmé, že v případě, kdy je právní úprava členského státu užší než návrh ECHA (např. se týká pouze zákazu umístit'ovat na trh tzv. „*rinse-off*“ výrobky s mikrogranulami), dojde k „pohlčení“ právní úpravy novým zněním nařízení REACH.

Pokud je ovšem právní úprava členského státu širší, tak toto řešení již možné nebude. V prvé řadě si bude muset členský stát sám posoudit, zda je jeho právní úprava s novým evropským právním předpisem kompatibilní, a následně případně oznámí právní úpravu Komisi,<sup>63</sup> a to v návaznosti na čl. 114 odst. 4 a 6 SFEU. V takovém případě musí zároveň členský stát doložit Komisi i důvody, proč si danou právní úpravu chce ponechat – opatření by přitom mělo být přiměřené tomu, čeho má být dosaženo,<sup>64</sup> a to v návaznosti na případný konflikt s principy vnitřního trhu. V daném případě se lze přitom domnívat, že by opatření mohlo být ponecháno v platnosti, a to s ohledem na cíl, kterým je ochrana životního prostředí a ochrana lidského zdraví. Bylo by přitom jisté možné argumentovat i tím, že znečištění mikroplasty poměrně jednoduše překračuje hranice, a byla by tak naopak vhodná i případná opatření týkající se zákazu jejich výroby na celosvětové úrovni.

Otázkou by byla použitelnost ustanovení čl. 128 odst. 2 REACH, které umožňuje členským státům ponechat si vnitrostátní pravidla, která slouží k ochraně pracovníků, lidského zdraví a životního prostředí, kdy toto nařízení neharmonizuje požadavky na výrobu, uvádění na trh nebo používání. Toto ustanovení dle názoru ovšem zřejmě použitelné není, a to s ohledem na to, že by návrh ECHA dopadal v podstatě na všechny primární mikroplasty a v případě irské právní úpravy by byl rozdíl právě pouze v omezení výroby takových mikroplastů.

## 8. ZÁVĚR

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že právní úprava na úrovni jednotlivých členských států ohledně nakládání s primárními mikroplasty je již poměrně rozčleněná a lze předpokládat, že by se dále ještě rozšiřovala, pokud by nedošlo k ohlášení plánu přijmout harmonizační opatření na úrovni EU, a to právě formou změny nařízení REACH. Tomuto názoru odpovídá také skutečnost, že i když se právní úprava jednotlivých členských států v podstatě vždy zabývala zákazem mikrogranulek v tzv. „*rinse-off*“

<sup>62</sup> Pouze v případě Dánska toto není nezbytné řešit, neboť v tomto případě je výslovně v právním předpisu zmíněna jeho dočasnost.

<sup>63</sup> Potvrzeno rozsudkem SDEU sp. zn. T-234/04, Komise vs. Nizozemsko, bod 60.

<sup>64</sup> GEIGER, R. – KHAN, D. – KÖTZUR, M. *EUV/AEUV: Kommentar*. 6. Aufl. München: C. H. Beck, 2017, Art. 114, bod 25.

produktech, tak se členské státy rozešly nejen v právním prostředí, který k regulaci použily,<sup>65</sup> ale i v rozsahu právní úpravy, tedy zda se bude zákaz vztahovat pouze na uvádění na trh nebo i na výrobu. Rovněž některé právní úpravy umožňují přijetí výjimek ze zákazu použití mikrogranulek (dokonce i na základě zvážení příslušného státního orgánu) a jiné výjimky vůbec nepředpokládají.

V tomto směru tak lze bezpochyby uvítat, že EU, resp. ECHA, přichází s návrhem právního předpisu, který by tyto různé právní úpravy sjednotil. Návrh navíc jde ve většině ohledů dále než jednotlivé právní úpravy členských států – na základě tohoto návrhu by mělo dojít k omezení úniku primárních mikroplastů i z jiných než kosmetických prostředků. Navíc v případech, kde dosud neexistuje průmyslově použitelná alternativa k danému produktu (barvy, laky a látky používané při těžbě ropy a zemního plynu), přichází ECHA s opatřeními, která by alespoň částečně mohla vést ke snížení úniku mikroplastů do životního prostředí, případně k získání informací pro další regulaci.

Na druhou stranu je nutno nové právní úpravě vytknout, že nepřichází s povinností označovat výrobky obsahující mikroplasty u těch výrobků, které by měly být zakázány na vnitřním trhu EU až ve lhůtě např. šesti či osmi let od přijetí nové právní úpravy. Rovněž může být nová právní úprava kritizována z toho důvodu, že oproti irské právní úpravě obsahuje pouze zákaz uvádění výrobků s mikroplasty na trh, a nikoliv jejich výrobu. Tento nedostatek lze ovšem přisuzovat snaze předkladatele zabránit případnému odchodu výrobců dotčených výrobků z EU a přesunu jejich výroby do zemí, kde by se těmto omezením podřizovat nemuseli. Lze přitom předpokládat, že zákaz tyto výrobky obsahující mikroplasty uvádět na trh (byť např. pouze mikrogranulky v tzv. „*rinse-off*“ produktech) bude ve větší části světa ještě nějaký čas pouze přáním, a nikoliv realitou.

Je však nezbytné upozornit na to, že návrh ECHA musí ještě projít legislativním postupem, a není tak jisté, zda skutečně nabyde platnosti v současné podobě. Může dojít ještě ke změnám návrhu, které mohou jeho aplikovatelnost a dopady ještě podstatně změnit, a to z pohledu ochrany životního prostředí jak k lepšímu, tak k horšímu. V současné době se totiž návrh nachází ve fázi, kdy byla vydána stanoviska výborů – konkrétně Výboru pro posuzování rizik a Výboru pro socioekonomickou analýzu – a čeká se na vypracování návrhu Komise na základě zprávy ECHA.<sup>66</sup> Následně pak bude návrh ještě přezkoumáván ze strany Evropského parlamentu a Rady.

Mgr. Adam Novák  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
novakad@prf.cuni.cz

---

<sup>65</sup> Některé členské státy zvolily právní předpis, a jiné veřejnoprávní smlouvu.

<sup>66</sup> Ke dni 14. 10. 2021.

# K UPLATŇOVÁNÍ SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI PŘI SLOŽKOVÉ OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ SE ZAMĚŘENÍM NA OCHRANU OVZDUŠÍ

ZDENĚK FIALA

**Abstract:** **The Application of Administrative Liability in the Field of Environmental Protection with a Focus on Air Protection**

The aim of this paper is to outline the current condition and identify development trends in the application of administrative liability in the field of component (ecosystem) environmental protection. For this purpose, the author first summarizes the theoretical basis of the application of administrative liability, which he confronts with the application practice, which is presented through the analysis of annual reports of administrative offenses prepared by central administrative authorities according to § 110 of Act No. 250/2016 Sb., annual activity reports of Czech Environmental Inspectorate and demonstrates in more detail on air protection.

**Keywords:** administrative liability; component environmental protection; environment; air protection; administrative offence; administrative punishment; non-criminal sanction

**Klíčová slova:** správněprávní odpovědnost; složková ochrana; životní prostředí; ochrana ovzduší; přešupek; správní trest; sankce netrestní povahy

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.6

## 1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA UPLATŇOVÁNÍ SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI PŘI SLOŽKOVÉ OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ustanovení § 2 zákona č. 17/1992, o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů vymezuje životní prostředí jako „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“<sup>1</sup>

Smyslem právní regulace při ochraně jednotlivých složek životního prostředí je působit na chování subjektů práva s cílem udržet, příp. dosáhnout jejich požadované kvality (např. příznivého stavu ovzduší, dobrého stavu vod atp.) a účinně prosazovat

<sup>1</sup> Podrobněji k pojmu životního prostředí a ochrana životního prostředí viz např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 28 a násl.

požadavky za tímto účelem stanovené příslušnými zákony.<sup>2</sup> Nezastupitelnou součástí této regulace je i dozorová a kontrolní činnost, zabezpečující možnost státního donucení k dosažení požadovaného stavu. Sankční nástroje a odpovědnostní režimy, správněprávní odpovědnost nevyjímaje, tak nepochybně patří k fundamentálním základům právní úpravy složkové ochrany.

Vydeme-li z povahy jednotlivých složkových předpisů, lze samotným úvodem poznamenat, že při řešení otázek spojených s vyvozováním správněprávní odpovědnosti za porušení administrativních příkazů a zákazů z těchto předpisů vyplývajících se jedná o specifickou a současně velmi širokou výšeč odvětvové veřejnoprávní odpovědnosti, doplňující další odpovědnostní režimy uplatňované v rámci tzv. ekologicko-právní odpovědnosti.<sup>3</sup>

Specifika správněprávní odpovědnosti coby jednoho ze sankčních nástrojů složkové ochrany životního prostředí spočívají v tom, že tato odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost, která je realizována příslušnými orgány ochrany životního prostředí a která je aplikována ve vztahu k ohrožování či poškozování životního prostředí. Jejím hlavním posláním je zajistit řádné dodržování povinností ze strany nejrůznějších povinných subjektů, na něž míří jednotlivé složkové zákony, a tím i přispívat k dosahování jejich zákonem aprobovanému účelu, v konečném důsledku pak k ochraně životního prostředí jako celku. V této souvislosti lze na institut správněprávní odpovědnosti nahlížet současně jako na jeden z garančních prostředků práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny).

Jak uvádí Průcha,<sup>4</sup> tento institut byl orgánům veřejné správy svěřen právě proto, aby mohly operativně plnit své úkoly a nemusely o odstranění překážek a zjednání nápravy žádat jiné složky veřejné moci. Toto obecné konstatování zkušenosti z oblasti ochrany životního prostředí ještě podtrhují, neboť zde nepochybně platí, že pokud ochrana nepřijde dostatečně rychle, mohou být důsledky pro životní prostředí nenapravitelné. V tomto směru proto nelze opomenout význam úzkého sepětí institutu správněprávní odpovědnosti s institutem správního dozoru. Specifickým znakem správněprávní odpovědnosti (nejen) v oblasti práva životního prostředí je totiž to, že jde o jediný odpovědnostní režim, kdy příslušnému orgánu veřejné moci svědčí pravomoc na základě zákona ukládat stanovenému okruhu subjektů povinnosti, dodržování těchto povinností následně dozorovat a za jejich porušení vyvozovat také právní odpovědnost. Existence institutu správněprávní odpovědnosti je tudíž logickým důsledkem potřeby zajistit řádné dodržování předepsaných pravidel.

Uplatňování správněprávní odpovědnosti při ochraně jednotlivých složek životního prostředí proto přichází v úvahu tehdy, kdy konáním nebo opomenutím povinného subjektu, popř. i v důsledku protiprávního stavu, dojde k ohrožení či poškození zákonem chráněných zájmů. Toto pojetí odpovědnosti je projevem tzv. pasivní (též sankční

<sup>2</sup> Obecně k cílům ochrany životního prostředí viz SMRŽ, V. a kol. (eds.). *Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2021 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni\\_politika\\_zivotniho\\_prostredi/\\$FILE/OPZPÜR-SPZP\\_2030-20211203.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/OPZPÜR-SPZP_2030-20211203.pdf).

<sup>3</sup> Podrobněji k systému tzv. ekologicko-právní odpovědnosti viz např. DAMOHORSKÝ, c. d., s. 73 a násl.

<sup>4</sup> PRŮCHA, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 1–2, s. 16 a násl.

či retrospektivní) koncepcí, podle níž právní odpovědnost vzniká a nastupuje teprve v důsledku porušení primární právní povinnosti a její uplatnění se projevuje v uložení sekundární – sankční – povinnosti.<sup>5</sup>

Uložená sankční povinnost přitom může mít různou podobu, povahu i účel. V této souvislosti se v teorii správního práva rozlišuje mezi tzv. správními sankcemi trestní a netrestní povahy.<sup>6</sup> Správněprávní odpovědnost při ochraně jednotlivých složek životního prostředí se tedy realizuje nejenom cestou ukládání správních trestů, zejména pokut, ale také prostřednictvím tzv. sankcí právo obnovující povahy (nápravných opatření).<sup>7</sup> Účelem zde nemůže být jen „pouhé“ potrestání těch, kteří se provinili, ale zejména odstranění poruchy vzniklé porušením právní povinnosti nebo alespoň eliminace škodlivých následků na životním prostředí s cílem zabránit, resp. předejít jejich opakování. Při uplatňování správněprávní odpovědnosti by proto správní tresty měly být užívány především tam, kde nelze nápravy dosáhnout jiným způsobem, právo obnovující sankce (nápravná opatření) naopak přednostně tam, kde je možná náprava závadného stavu. Nutno také zdůraznit, že uplatnění nápravných opatření na rozdíl od správních trestů přichází v úvahu i v případech, kdy nežádoucí stav vznikl v důsledku právní události (např. požáru, povodně, lesní kalamity), tj. nemusí být nutně vždy spojováno s protiprávním jednáním naplňujícím skutkovou podstatu určitého přestupku, primárně jde o reakci na zjištěné nedostatky při kontrolní a dozorové činnosti.<sup>8</sup>

V tomto kontextu by bylo možné v rámci složkové ochrany rozlišovat mezi správněprávní odpovědností v širším slova smyslu, tedy systémem zahrnujícím správní tresty, jakož i sankce netrestní povahy, kdy tyto sankční prostředky mohou být i vzájemně kombinovány, příp. se vzájemně doplňovat či posilovat, a správněprávní odpovědností, resp. nyní již spíše správním trestáním v užším slova smyslu, tj. systémem spjatým výlučně s ukládáním správních trestů.

Z důvodu nedostupnosti souhrnných statistických údajů ohledně četnosti ukládání nápravných opatření bude pro účely tohoto příspěvku uplatňování správněprávní odpovědnosti při složkové ochraně nadále analyzováno, především z pohledu uplatňování odpovědnosti za přestupky podle jednotlivých složkových předpisů.

Tyto předpisy, jejichž počet dosahuje několika desítek, přitom upravují správněprávní odpovědnost především v rovině práva hmotného a v rovině práva organizačního, v omezené míře pak i v rovině práva procesního, kde se však zpravidla soustředí jen na určení příslušnosti orgánu zmocněného k ukládání správních trestů. Hmotněprávní

<sup>5</sup> Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 162.

<sup>6</sup> Srov. např. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 385 a násl.

<sup>7</sup> Srov. např. § 42 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (nápravné opatření odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií); § 51 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (opatření k odstranění zjištěných nedostatků, popřípadě i opatření ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí); § 3c zákona č. 344/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (opatření k odstranění závad vzniklých porušením povinností uvedených v § 3).

<sup>8</sup> Podrobněji k rozdílu mezi správními tresty a právo obnovujícími sankcemi např. PRÁŠKOVÁ, H. *Správní sankce netrestní povahy*. In: SKULOVÁ, S. – KLIKOVÁ, A. – HEJČ, D. (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy*, CSc. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 273 a násl.

úprava přestupků je přitom omezena toliko na vymezení skutkových podstat a vymezení správních trestů. Úprava obecných otázek odpovědnosti za přestupky a stejně tak i vymezení procesního režimu je otázkou zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k fragmentarizaci právní úpravy v oblasti složkové ochrany životního prostředí lze jen obtížně vymezit společné, charakteristické znaky skutkových podstat této široké nehomogenní skupiny přestupků. Jak již však bylo nastíněno, skutkové podstaty přestupků, jež jsou vymezeny v jednotlivých složkových předpisech, míří zpravidla vždy na relativně široký okruh nejrůznějších subjektů – fyzické osoby, právnické osoby, fyzické osoby podnikající, které nadto mohou a často také vystupují v nejrůznějších pozicích či postaveních. Jejich objektem je poté specifický druh povinností, jejichž plnění si vyžaduje zájem na ochraně té či oné složky životního prostředí. Zpravidla se tak vždy setkáváme s tím, že příslušný zákon v prvním kroku rozlišuje mezi přestupky fyzických osob a přestupky právnických osob a fyzických osob podnikajících a v druhém kroku jednotlivé přestupky systematicky sdružuje na základě jejich specifického postavení či činnosti – např. přestupky provozovatelů a vůdců plavidel, přestupky vlastníků a stavebníků vodních děl, přestupky vlastníků pozemků, staveb a zařízení, správců drobného vodního toku vs. přestupky při porušení povinností při nakládání s vodami, při zacházení se závadnými látkami, při haváriích.<sup>9</sup>

Proces realizace správněprávní odpovědnosti se nutně musí vázat na určitá kritéria a principy. Zejména je nutné při projednávání a postihování přestupků vycházet z přirozeného požadavku garantování základních práv a svobod, základních zásad činnosti správních orgánů, jakož i základních principů trestání v širším slova smyslu.<sup>10</sup> K tomu, aby uložený správní trest splnil svůj účel, tj. naplnil svou preventivně represivní a výchovnou funkci, musí druh a intenzita správního trestu v každém konkrétním případě odpovídat všem zvláštnostem projednávaného případu.<sup>11</sup> Záruka přiměřeného a spravedlivého trestu pak spočívá v důkladném zjišťování naplnění podmínek stanovených zákonem pro uložení trestu a jeho řádném odůvodnění.

## 2. K UPLATŇOVÁNÍ SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI PŘI SLOŽKOVÉ OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ SE ZAMĚŘENÍM NA OCHRANU OVZDUŠÍ

Cílem této části příspěvku je na základě statistických údajů, konkrétně ročních přehledů přestupků zpracovávaných příslušnými ústředními správními úřady podle § 110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a výročních

<sup>9</sup> Srov. ustanovení § 116 až § 124 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> Podrobněji k základním principům trestání např. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 21.

<sup>11</sup> Podrobněji k pojmu správní trest, jeho funkcím a pravidlům pro jejich ukládání např. KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 285 a násl.

zpráv České inspekce životního prostředí, nastínit aktuální stav a vymezit současné trendy při uplatňování správněprávní (přestupkové) odpovědnosti na úseku složkové ochrany životního prostředí z pohledu administrativněprávní praxe.

Za tímto účelem jsou nejprve 1. jednotlivé oblasti složkové ochrany vzájemně porovnány co do celkového počtu uložených pokut a jejich celkové výměry a následně 2. je podrobněji analyzována administrativněprávní praxe na úseku ochrany ovzduší (v širším slova smyslu).

Kritérium pokuty bylo zvoleno jednak z důvodu, že tento správní trest je nejčastěji ukládaným trestem ve všech oblastech složkové ochrany, a současně proto, že lze na jeho základě usuzovat i na četnost a závažnost porušování zákonem nebo na základě zákona uložených povinností ze strany povinných subjektů.

Oblast ochrany ovzduší byla zvolena především z důvodu dostupnosti přehledu přestupků za roky 2018 až 2020 a neuzamčenosti příslušných listů v programu Microsoft Excel.

Obdobná analýza zahrnující veškeré oblasti složkové ochrany by ostatně přesahovala možnosti tohoto příspěvku. Ze stejného důvodu se další text omezuje jen na informace vážící se k vybraným (stěžejním) předpisům v dané oblasti.

#### AD 1) SROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH OBLASTÍ SLOŽKOVÉ OCHRANY – NÁHLED

**Tabulka 1:** Počet pokut a jejich celková výměra v jednotlivých oblastech dle přehledů přestupků za rok 2020

Oblast	Zákon	Počet uložených pokut	Celková výměra uložených pokut
Ochrana ovzduší	z. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší	584	12 492 100 Kč
Ochrana ozónové vrstvy	z. č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech	16	655 000 Kč
Ochrana klimatického systému	z. č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů	2	40 000 Kč
Ochrana vod	z. č. 254/2001 Sb., o vodách	10 980 <sup>12</sup>	17 040 780 Kč

<sup>12</sup> Zde je třeba upozornit, že v přehledu přestupků je vykázáno ve vztahu k přestupku podle § 125a odst. 1 písm. b) zákona o vodách 10 177 pokut v průměrné výši 633 Kč. Daného přestupku se přitom dopustí právnická nebo fyzická osoba podnikající tím, že nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 odst. 1 bez povolení, přitom se již blíže nerozlišuje, o jaké neoprávněné nakládání s vodami ve smyslu § 8 odst. 1 jde. Z průměrné výše uložené pokuty, jejím srovnáním se sankčním rozpětím pokut, s přihlédnutím k závažnosti jednání a povaze odpovědného subjektu, jakož i počtu pravomocných rozhodnutí, příkazů a příkazů na místě v daném roce by bylo přitom možné usuzovat i na písařské – kupř. 10 177 na místo 101 či 177 – či jiné pochybení. Pokud by byla tato úvaha správná, počet pokut uložených na základě zákona o vodách by se pohyboval řádově kolem jednoho tisíce, čemuž by i nasvědčovaly údaje z výročních zpráv České inspekce životního prostředí.

Oblast	Zákon	Počet uložených pokut	Celková výměra uložených pokut
Ochrana půdy	z. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu	419	6 537 200 Kč
Ochrana lesa	z. č. 289/1995 Sb., o lesích	514	1 851 800 Kč
Ochrana přírody a krajiny	z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	2023	9 610 700 Kč
Ochrana rostlinstva a živočišstva	z. č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů	6	81 000 Kč
	z. č. 246/1992, na ochranu zvířat proti týrání	64 493 <sup>13</sup>	5 044 061 Kč

Zdroj: Přehledy přestupků MŽP,<sup>14</sup> MZE;<sup>15</sup> zpracování vlastní

**Tabulka 2:** Počet pokut a jejich celková výměra v jednotlivých oblastech dle výroční zprávy České inspekce životního prostředí za rok 2020

Oblast	Počet vydaných pokut	Počet pravomocných pokut	Celková výměra pokut v právní moci
Ochrana ovzduší, ozónové vrstvy a klimatického systému Země	322	302	12 973 000 Kč
Ochrana vod	401	404	12 206 865 Kč
Ochrana přírody a CITES	504	494	9 717 050 Kč
Ochrana lesa	99	92	4 224 500 Kč

Zdroj: Česká inspekce životního prostředí. *Výroční zpráva 2020*,<sup>16</sup> s. 19; zpracování vlastní

<sup>13</sup> Tento početní údaj opět může být do určité míry zavádějící, neboť dle přehledu přestupků bylo více jak 60 000 pokut uloženo chovatelům, konkrétně za porušení zákazu prodeje či předání psa anebo kočky na veřejném prostranství 2012 pokut, za nedodržení podmínek stanovených pro přepravu pak 59 802 pokut, kdy z průměrné výše pokuty u tohoto přestupku, jež činí 500 Kč, by bylo možné usuzovat na to, že daný početní údaj patrně zahrnuje i případy, kdy byl přestupek chovatele – fyzické osoby řešen na místě orgánem policie pro porušení povinnosti řidiče zajistit bezpečnost přepravovaného zvířete dle § 5 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

<sup>14</sup> Přehled přestupků za Ministerstvo životního prostředí. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2021-12-02]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/cz/prehled\\_pestupku](https://www.mzp.cz/cz/prehled_pestupku).

<sup>15</sup> Přehled přestupků podle zákona 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich za rok 2020. In: *Ministerstvo zemědělství* [online]. 4. 5. 2021 [cit. 2021-12-02]. Dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/povinne-zverejnovane-informace/prestupky-podle-zakona-c-250-2016-sb/prehled-prestupku-podle-zakona-250-2016.html>.

<sup>16</sup> Česká inspekce životního prostředí. *Výroční zpráva 2020* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 5. 8. 2021 [cit. 2021-12-02]. Dostupné na: <https://www.cizp.cz/file/dw9/Vyrocní-zpráva-CIZP-2020.pdf>.

AD 2) DÍLČÍ ANALÝZA UPLATŇOVÁNÍ SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI  
V OBLASTI OCHRANY OVZDUŠÍ

V rámci ochrany ovzduší se již tradičně rozlišují tři oblasti:<sup>17</sup> A) ochrana vnějšího ovzduší v troposféře, B) ochrana ozónové vrstvy a C) ochrana klimatického systému Země.

A. OCHRANA OVZDUŠÍ PŘED VNÁŠENÍM ZNEČIŠŤUJÍCÍCH LÁTEK  
(OCHRANA VNĚJŠÍHO OVZDUŠÍ V TROPOSFÉŘE)

Základním vnitrostátním pramenem právní úpravy na tomto úseku je zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“).

Dle ustanovení § 1 tohoto zákona je smyslem právní regulace „*předcházení znečištění ovzduší a snižování úrovně znečištění tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší*“.

Za tímto účelem buď přímo zákon, anebo orgán ochrany ovzduší<sup>18</sup> na základě zákona ukládá celou řadu povinností v podobě administrativních příkazů a zákazů relativně širokému okruhu adresátů. Jedná se o provozovatele stacionárních zdrojů, provozovatele, výrobce a dovozce mobilních zdrojů, osoby nakládající s vybranými výrobky pro opravy nátěru silničních vozidel barvami a laky, dodavatele pohonných hmot a osoby uvádějící na trh paliva a jiné výrobky, autorizované osoby a v neposlední řadě i ostatní osoby (každého).

Jako sankční následek za porušení povinností stanovených tímto zákonem nebo na základě zákona mohou příslušné orgány ochrany ovzduší uplatnit v rámci správněprávní odpovědnosti jednak opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje<sup>19</sup> (právo obnovující sankce, § 22), anebo rozhodnout o uložení správního trestu za přestupek.

Skutkové podstaty přestupků a sankční rozpětí pokut jsou vymezeny ve vztahu k fyzickým osobám v ustanovení § 23, kde maximální výše pokuty u nejzávažnějších přestupků může činit až 50 000 Kč, a ve vztahu k právnickým osobám a fyzickým osobám podnikajícím v ustanovení § 25, kde horní hranice pokuty může dosáhnout až 10 000 000 Kč.

Na základě těchto ustanovení bylo přitom v roce 2020 uloženo 584 pokut v celkové výměře 12 492 100 Kč, za rok 2019 bylo uloženo 632 pokut v celkové výměře 10 851 400 Kč a za rok 2018 bylo uloženo 593 pokut v celkové výměře 11 997 693 Kč.

<sup>17</sup> Srov. např. JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 13.

<sup>18</sup> K vymezení a působnosti orgánů státní správy viz § 27 a násl. zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Pozn.: Nápravné opatření v podobě zastavení provozu stacionárního zdroje nelze zaměňovat se správním trestem zákazu činnosti.

**Tabulka 3:** Výňatek z přehledu přestupků 2018, 2019, 2020 – zákon o ochraně ovzduší, výběr – nejfrekventovanější skutkové podstaty přestupků

Přestupek dle §	Počet podnětů k zahájení řízení	Počet odložených věcí	Počet zahájených řízení		
			Oznámení o zahájení řízení	Příkaz	Příkaz na místě
§ 23 odst. 1 písm. a)	2018 – 174 2019 – 267 2020 – 245	2018 – 30 2019 – 31 2020 – 44	2018 – 23 2019 – 7 2020 – 6	2018 – 84 2019 – 135 2020 – 139	2018 – 5 2019 – 9 2020 – 5
§ 23 odst. 1 písm. b)	2018 – 36 2019 – 32 2020 – 21	2018 – 20 2019 – 28 2020 – 16	2018 – 3 2019 – 2 2020 – 0	2018 – 2 2019 – 2 2020 – 5	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0
§ 23 odst. 1 písm. c)	2018 – 28 2019 – 35 2020 – 26	2018 – 19 2019 – 25 2020 – 13	2018 – 3 2019 – 0 2020 – 5	2018 – 3 2019 – 0 2020 – 1	2018 – 1 2019 – 0 2020 – 0
§ 23 odst. 1 písm. d)	2018 – 30 2019 – 52 2020 – 50	2018 – 19 2019 – 43 2020 – 30	2018 – 1 2019 – 0 2020 – 4	2018 – 5 2019 – 7 2020 – 2	2018 – 1 2019 – 0 2020 – 0
§ 25 odst. 2 písm. a)	2018 – 26 2019 – 0 2020 – 0	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0	2018 – 85 2019 – 65 2020 – 69	2018 – 106 2019 – 95 2020 – 72	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0
§ 25 odst. 2 písm. b)	2018 – 6 2019 – 0 2020 – 0	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0	2018 – 19 2019 – 18 2020 – 20	2018 – 24 2019 – 15 2020 – 13	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0
§ 25 odst. 2 písm. c)	2018 – 9 2019 – 0 2020 – 0	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0	2018 – 27 2019 – 44 2020 – 30	2018 – 63 2019 – 72 2020 – 68	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0
§ 25 odst. 2 písm. j)	2018 – 0 2019 – 1 2020 – 0	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0	2018 – 13 2019 – 8 2020 – 7	2018 – 30 2019 – 33 2020 – 37	2018 – 0 2019 – 0 2020 – 0

**Tabulka 3: 2. část**

Přestupek dle §	Počet pravomocných rozhodnutí			Počet napomenutí	Počet pokut	Průměrná výměra pokuty	Počet odvolání
	Rozhodnutí	Příkaz	Příkaz na místě				
§ 23 odst. 1 písm. a)	2018 – 10	2018 – 98	2018 – 6	2018 – 13	2018 – 122	2018 – 1684 Kč	2018 – 2
	2019 – 2	2019 – 200	2019 – 7	2019 – 61	2019 – 164	2019 – 1504 Kč	2019 – 1
	2020 – 4	2020 – 149	2020 – 5	2020 – 21	2020 – 159	2020 – 2127 Kč	2020 – 5
§ 23 odst. 1 písm. b)	2018 – 1	2018 – 6	2018 – 0	2018 – 2	2018 – 5	2018 – 3000 Kč	2018 – 0
	2019 – 2	2019 – 0	2019 – 0	2019 – 1	2019 – 2	2019 – 6000 Kč	2019 – 0
	2020 – 0	2020 – 4	2020 – 0	2020 – 2	2020 – 3	2020 – 2333 Kč	2020 – 0
§ 23 odst. 1 písm. c)	2018 – 0	2018 – 0	2018 – 1	2018 – 0	2018 – 4	2018 – 2125 Kč	2018 – 0
	2019 – 0	2019 – 0	2019 – 0	2019 – 0	2019 – 0	2019 – 0 Kč	2019 – 0
	2020 – 0	2020 – 2	2020 – 0	2020 – 0	2020 – 1	2020 – 8000 Kč	2020 – 0
§ 23 odst. 1 písm. d)	2018 – 0	2018 – 6	2018 – 1	2018 – 2	2018 – 6	2018 – 1000 Kč	2018 – 0
	2019 – 0	2019 – 6	2019 – 0	2019 – 1	2019 – 5	2019 – 1600 Kč	2019 – 0
	2020 – 0	2020 – 5	2020 – 0	2020 – 9	2020 – 6	2020 – 1916 Kč	2020 – 0
§ 25 odst. 2 písm. a)	2018 – 92	2018 – 106	2018 – 0	2018 – 0	2018 – 210	2018 – 49 190 Kč	2018 – 30
	2019 – 99	2019 – 87	2019 – 0	2019 – 2	2019 – 184	2019 – 42 217 Kč	2019 – 25
	2020 – 91	2020 – 69	2020 – 0	2020 – 0	2020 – 159	2020 – 57 157 Kč	2020 – 32
§ 25 odst. 2 písm. b)	2018 – 22	2018 – 22	2018 – 0	2018 – 0	2018 – 59	2018 – 10 332 Kč	2018 – 12
	2019 – 28	2019 – 15	2019 – 0	2019 – 0	2019 – 43	2019 – 13 593 Kč	2019 – 8
	2020 – 21	2020 – 13	2020 – 0	2020 – 0	2020 – 13	2020 – 31 384 Kč	2020 – 7
§ 25 odst. 2 písm. c)	2018 – 33	2018 – 62	2018 – 0	2018 – 0	2018 – 99	2018 – 5051 Kč	2018 – 14
	2019 – 56	2019 – 68	2019 – 0	2019 – 8	2019 – 116	2019 – 4793 Kč	2019 – 11
	2020 – 45	2020 – 65	2020 – 0	2020 – 1	2020 – 43	2020 – 10 267 Kč	2020 – 10
§ 25 odst. 2 písm. j)	2018 – 14	2018 – 30	2018 – 0	2018 – 0	2018 – 47	2018 – 4064 Kč	2018 – 7
	2019 – 14	2019 – 31	2019 – 0	2019 – 3	2019 – 42	2019 – 6381 Kč	2019 – 3
	2020 – 11	2020 – 37	2020 – 0	2020 – 4	2020 – 33	2020 – 6409 Kč	2020 – 2

Zdroj: Přehled přestupků – zákon o ochraně ovzduší za rok 2018, 2019, 2020; zpracování vlastní<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Přehled přestupků za Ministerstvo životního prostředí.

Nahlédneme-li přitom podrobněji do přehledů přestupků, lze konstatovat, že charakter a nápad přestupkové agendy podle zákona o ochraně ovzduší byl v letech 2018 až 2020 relativně konstantní, odchylky se pohybují zpravidla v jednotkách a u těch nejfrekventovanějších skutkových podstat v desítkách případů. Za zmínku v tomto směru snad stojí jen to, že od roku 2018 lze postupně zaznamenat určitý nárůst podnětů k zahájení řízení o přestupcích fyzických osob podle § 23, což lze jistě přičítat pandemické situaci, resp. skutečnosti, že se občané více zdržovali v místě bydliště.

S tím úzce souvisí i zjištění, že odpovědnost za přestupky vůči fyzickým osobám je v naprosté většině projednávaných případů uplatňována na základě podnětů třetích osob, naopak uplatnění odpovědnosti za přestupky právnických osob a fyzických osob podnikajících zpravidla plynule navazuje na kontrolní a dozorovou činnost.

K nejčastěji projednávaným přestupkům fyzických osob se nijak překvapivě řadí pálení jiných než suchých rostlinných materiálů neznečištěných chemickými látkami a topení ve stacionárních zdrojích výrobcem k tomu neurčeným palivem, tj. případy tzv. sousedských emisí.

Ne příliš pozitivním zjištěním je, že ze strany právnických osob a fyzických osob podnikajících nejčastěji dochází k porušení povinností stanovených provozovatelům vyjmenovaných stacionárních zdrojů v ustanovení § 17 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší tím, že provozují stacionární zdroj bez povolení nebo v rozporu s ním, nezjistí úroveň znečišťování u znečišťujících látek, u kterých tak stanoví zákon, prováděcí právní předpis nebo povolení provozu, nevedou či neuchovávají po stanovenou dobu provozní evidenci anebo neohlásí údaje souhrnné provozní evidence. Naopak přestupky podle § 25 odst. 1 písm. f), g), h), j), k) a o) zákona o ochraně ovzduší, tj. přestupky provozovatelů stacionárních zdrojů obecně, zejména tedy provozovatelů stacionárních zdrojů neuvedených v Příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší, jsou v přehledech přestupků vykazovány v mnohem menší míře, což ale velmi pravděpodobně souvisí spíše s omezenými možnostmi dozorčích orgánů ve smyslu jejich personálních limitů vůči této kategorii povinných subjektů.

V tomto směru lze např. odkázat blíže do Výroční zprávy České inspekce životního prostředí za rok 2020, podle které v daném roce v oblasti ochrany ovzduší (včetně ochrany ozónové vrstvy a klimatického systému Země) inspekce disponovala 80 inspektory a i za pandemické situace<sup>21</sup> v tomto složení realizovala celkově 3 063 kontrol (z toho 42,6 % plánovaných a 57,4 % neplánovaných),<sup>22</sup> přičemž nejvíce z nich, konkrétně 2 506 kontrol, bylo zaměřeno na provozovny se stacionárními zdroji znečišťování ovzduší a s tím související výkon činnosti osob s autorizací k měření emisí a zpracování odborných posudků (318 kontrol). Konkrétně v oblasti ochrany vnějšího

<sup>21</sup> V porovnání s rokem 2019 došlo k poklesu provedených kontrol z počtu 4 628 na 3 063, v roce 2018 bylo provedeno v dané oblasti 4 428 kontrol při 81 inspektorech (Česká inspekce životního prostředí, *Výroční zpráva 2020*; Česká inspekce životního prostředí, *Výroční zpráva 2019* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 17. 6. 2020 [cit. 2021-12-02]. Dostupné na: <https://www.cizp.cz/file/3M8/Vyrocnizprava-CIZP-2019.pdf>; Česká inspekce životního prostředí, *Výroční zpráva 2018* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 29. 4. 2019 [cit. 2021-12-02]. Dostupné na: <https://www.cizp.cz/file/Ow8/VZ-CIPZ-2018-final.pdf>).

<sup>22</sup> Česká inspekce životního prostředí, *Výroční zpráva 2020*, s. 19.

ovzduší v troposféře bylo ve 110 případech zjištěno, že provozovatelé vyjmenovaných stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, k jejichž provozu je požadováno povolení orgánu ochrany ovzduší, provozovali zdroje bez povolení a v 61 případech provozovali zdroje v rozporu s povolením. V rámci 18 kontrol bylo zjištěno, že provozovatelé stacionárních zdrojů znečišťování s integrovaným povolením provozovali zdroje v rozporu s podmínkami ochrany ovzduší uvedenými v integrovaném povolení. Kontroly byly taktéž zaměřené na překročení emisních limitů znečišťujících látek a technických podmínek, které emisní limity nahrazují nebo doplňují (zjištěno 24 případů porušení), jakož i dodržování povinnosti zjišťovat a vyhodnocovat úroveň znečišťování ovzduší přímým měřením prostřednictvím autorizovaných osob jednorázovými měřeními (zjištěno 37 případů porušení) nebo kontinuálním měřením zajišťovaným provozovatelem, kdy povinností provozovatelů zdrojů bylo předávat ve stanovené lhůtě inspekci protokoly s výsledky měření (zjištěno 47 případů porušení), dále vedení provozní evidence nebo předávání souhrnné provozní evidence (zjištěno 113 případů porušení). Naopak pozitivní je zjištění, že v případě kontroly dodržování povinností osob s autorizací Ministerstva životního prostředí k vypracování odborných posudků a provádění jednorázových měření emisí nebylo zjištěno porušení povinnosti autorizované osoby.<sup>23</sup>

Ostatní přestupky, resp. přestupky ve výše uvedené tabulce neuvedené, se v aplikační praxi vyskytují řádově v jednotkách případů.

Bez zajímavosti nikterak není ani to, že v průběhu let 2018–2020 některé skutkové podstaty přestupků zůstaly zcela „nevyužity“ – např. skutkové podstaty přestupků podle ustanovení § 25 odst. 2 písm. l);<sup>24</sup> § 25 odst. 3 písm. b) a c);<sup>25</sup> § 25 odst. 4 písm. a), b) a c);<sup>26</sup> § 25 odst. 5 písm. b)<sup>27</sup> zákona o ochraně ovzduší.

Statistické údaje taktéž naznačují, že pokuty jsou za jednotlivé přestupky ukládány zpravidla při spodní hranici sankčního rozpětí, i když i v tomto směru samozřejmě existují výjimky – kupř. ve výroční zprávě České inspekce životního prostředí za rok 2020 se výslovně poukazuje na 11 nejzávažnějších případů, kdy za pozornost z hlediska výše uložené pokuty stojí zejména případ společnosti ZUCCA, a. s., již byla uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč za provozování stacionárních zdrojů – kogenerační jednotky a výroby bioplynu – v provozovně Bioplynová stanice Velký Karlov, k. ú. Hrádek u Znojma, v ostatních uvedených případech, jež se opět zpravidla týkají provozu

<sup>23</sup> Podrobněji viz tamtéž, s. 20.

<sup>24</sup> Tohoto přestupku se dopustí provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 tím, že nezajistí nebo řádně neprovozuje technické prostředky pro kontinuální měření emisí podle § 17 odst. 3 písm. j).

<sup>25</sup> Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba, která je provozovatelem stacionárního zdroje, v němž je tepelně zpracováván odpad, se kromě přestupků uvedených v odstavcích 1 a 2 dopustí přestupku tím, že a) nezastaví bezodkladně tepelné zpracování odpadu při překročení specifických emisních limitů nebo opětovně zahájí provoz před uplynutím lhůty podle § 17 odst. 6 písm. b), nebo b) neoznámí překročení specifických emisních limitů bezodkladně inspekci podle § 17 odst. 6 písm. c).

<sup>26</sup> Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že a) v rozporu s § 17 odst. 5 spaluje ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly nebo proplátky, b) provádí činnost, pro kterou je vyžadována autorizace podle § 32 odst. 1, bez platné autorizace, c) jako pověřená osoba podle § 35 odst. 1 nepředá informace podle § 35 odst. 3.

<sup>27</sup> Autorizovaná osoba podle § 32 se dopustí přestupku tím, že provádí autorizovanou činnost v rozporu s § 34 odst. 2 nebo § 34 odst. 3.

zdroje bez povolení, se výše pokuty v jednotlivých případech pohybuje v rozmezí od 70 000 Kč do 350 000 Kč.<sup>28</sup>

Dalším zjištěním je, že značná část pokut je uložena příkazem, tzn. ve zkráceném přestupkovém řízení bez vedení řízení a dokazování. Ve vztahu k fyzickým osobám je relativně často využíván i správní trest napomenutí.

Positivně lze ve světle celkového nápadu a způsobu vyřizování správní agendy interpretovat počty odložených věcí a zastavených řízení. Počet podaných odvolání poukazuje na skutečnost, že příslušná rozhodnutí jsou vesměs ze strany přestupců až na výjimky respektována.

#### *B. OCHRANA OZÓNOVÉ VRSTVY*

Základní pramen vnitrostátní právní úpravy zde představuje zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

Jako sankční následek za porušení povinností stanovených tímto zákonem nebo na základě zákona mohou příslušné orgány uplatnit v rámci správněprávní odpovědnosti jednak opatření k nápravě (právo obnovující sankce, § 14 – označování výrobků nebo zařízení uváděných na trh, nezávadné zneškodnění, popřípadě recyklaci či regeneraci regulovaných látek na svůj náklad), anebo rozhodnout o uložení správního trestu za přestupek. Za specifický administrativněprávní sankční nástroj podle tohoto zákona lze označit též zrušení certifikace (viz § 10 odst. 8).

Skutkové podstaty přestupků jsou opět formulovány zvlášť pro fyzické osoby (§ 15 – max. pokuta až 1 000 000 Kč) a zvlášť pro fyzické osoby podnikající a právnické osoby (§ 16 až § 19 – max. pokuta až 2 500 000 Kč).

Na základě tohoto zákona bylo v roce 2020 uloženo 16 pokut v celkové výměře 655 000 Kč, z toho 14 z nich bylo uloženo za přestupek podle § 18c odst. 1 písm. a), kterého se dopustí provozovatel zařízení, které obsahuje fluorované skleníkové plyny tím, že v rozporu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 nezajistí u zařízení s obsahem nejméně 5 tun ekvivalentu CO<sub>2</sub> fluorovaných skleníkových plynů kontrolu těsnosti certifikovanou osobou. Průměrná výše pokuty u tohoto přestupku činila 36 428 Kč (max. možná výše pokuty 1 000 000 Kč), přičemž více jak polovina pokut byla uložena příkazem.

V roce 2019 bylo uloženo 51 pokut v celkové výměře 864 000 Kč, kdy většina z nich, konkrétně 29, byla opět uložena za přestupek podle § 18c odst. 1 písm. a) v průměrné výši 22 276 Kč, z toho v 16 případech příkazem.

V roce 2018 bylo uloženo 43 pokut v celkové výměře 1 018 000 Kč, 23 z nich za přestupek podle § 18c odst. 1 písm. a) – průměrná výše pokuty 26 783 Kč.

I na tomto úseku lze tedy označit způsob uplatňování správněprávní odpovědnosti ve sledovaných letech za relativně konstantní – minimálně ve smyslu naplňování stejných skutkových podstat a způsobu vyřízení přestupkové věci. Úbytek nápadu správní agendy v roce 2020 lze jednak nejspíše opět přičítat určitým omezením spojeným

<sup>28</sup> Srov. Česká inspekce životního prostředí, *Výroční zpráva 2020*, s. 22–23.

s covidem-19 z hlediska výkonu správního dozoru – dle výročních zpráv České inspekce životního prostředí poklesl počet kontrol v roce 2020 oproti roku 2019 z 31 na 19<sup>29</sup> – a dále nepochybně taktéž skutečnosti, že užívání regulovaných látek je v posledních letech na ústupu.

### C. OCHRANA KLIMATICKÉHO SYSTÉMU ZEMĚ

Stěžejní vnitrostátní předpis na tomto úseku představuje zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů.

Tento zákon vymezuje pouze skutkové podstaty přestupků speciálně určených subjektů – provozovatelů zařízení, letadel, účastníků systémů obchodování s povolenkami atp., a to v ustanoveních § 18 až § 24.

Na základě tohoto zákona byly v roce 2020 uloženy 2 pokuty v celkové výměře 40 000 Kč. V prvním případě se jednalo o přestupek podle § 18 odst. 1 písm. a) – provoz zařízení bez povolení nebo v rozporu s ním, max. možná výměra pokuty až do výše 5 000 000 Kč, a v druhém případě o přestupek podle § 18 odst. 1 písm. e) – zjišťuje nebo vykazuje množství emisí ze zařízení v rozporu s § 15 odst. 1, max. možná výměra pokuty až do výše 20 000 000 Kč. Druhý z uvedených přestupků byl projednán příkazem.

V přehledu přestupků za rok 2018 a 2019 podle tohoto zákona není vykázán žádný přestupek.

Z pohledu správního dozoru není bez zajímavosti, že inspektoři České inspekce životního prostředí provedli v roce 2020 na tomto úseku 188 kontrol, z toho 32 kontrol zařízení zařazených do systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a 156 kontrol osob zacházejících s fluorovanými skleníkovými plyny.<sup>30</sup>

## 3. ZÁVĚR

Institut správněprávní odpovědnosti pro své výše představené vlastnosti patří nepochybně k neopomenutelným (základním) součástem právní úpravy složkové (ekosystémové) ochrany. Nutno však zdůraznit, že sám o sobě má pouze omezenou schopnost ovlivnit lidské chování – v žádném systému nelze spoléhat jen na hrozbu správního trestu a jeho použití. Naopak v souladu s obecným principem prevence je povinné subjekty, resp. každého třeba především motivovat a vést k dobrovolnému dodržování právních povinností, k čemuž lze využít řadu jiných, ať už právních, nebo mimoprávních mechanismů.

Na institut správněprávní odpovědnosti proto nelze nahlížet nijak odvětvově a izolovaně, ale je jej třeba vnímat jako součást většího komplexu. Jeho smyslem je podtrhnout

<sup>29</sup> Viz Česká inspekce životního prostředí, *Výroční zpráva 2019*; Česká inspekce životního prostředí, *Výroční zpráva 2020*.

<sup>30</sup> Tamtéž, s. 22.

význam a posílit funkčnost jednotlivých prvků tohoto systému možností jejich státního vynucení, ať už cestou právo obnovujících sankcí (nápravných opatření), anebo prostřednictvím ukládání správních trestů.

Efektivita každého právního institutu je nicméně závislá na způsobu jeho reálného uplatňování v aplikační praxi.

Za zásadní otázky, resp. výzvy při uplatňování správněprávní odpovědnosti podle jednotlivých složkových předpisů lze z pohledu *de lege ferenda* na základě provedené dílčí analýzy s určitou mírou zobecnění označit zejména tyto oblasti:

1) *Omezené možnosti, resp. limity dozorové a kontrolní činnosti* – jedním ze základních předpokladů pro uplatnění správněprávní odpovědnosti je zjištění porušení právní povinnosti či existence protiprávního stavu. Efektivita kontrolního systému je přitom limitována řadou nejrůznějších faktorů – např. velikostí správního obvodu, personálním zabezpečením. Z pochopitelných důvodů se proto kontrolní orgány zaměřují při plánování své činnosti nejčastěji na potencionálně největší původce ohrožení (znečišťování). V oblasti složkové ochrany je tak třeba počítat s relativně vysokou mírou latence.

2) *(Ne)naplnění funkcí správního trestu* – jedním z faktorů pro to, aby se povinný subjekt rozhodl dobrovolně podřídit právní regulaci, je vědomí, že za porušení právní povinnosti trest skutečně přijde, přijde v dohledné době a bude pro pachatele představovat citelný, avšak přiměřený zásah do jeho právní sféry. Jinými slovy, z pohledu povinného subjektu nemusí být až tak rozhodující to, jaká maximální výše pokuty je zákonem stanovena za porušení právní povinnosti, ale spíše to, jak velká je pravděpodobnost jeho postihu a povědomí o tom, jakým způsobem a v jaké výši je dané protiprávní jednání reálně postihováno. Z pohledu principu vysoké ochrany životního prostředí by se uhrazení pokuty nemělo jevit povinnému subjektu nikdy jako výhodnější řešení. V případě prvně jmenovaného faktoru narážíme na výše nastíněné limity dozorové činnosti, v druhém případě pak na dlouhodobou tendenci ukládat pokuty, nejde-li o mimořádné případy, při spodní hranici jejich sankčního rozpětí. Této situaci nijak nepřispívá ani to, že v případě tzv. zkrácených řízení praxe občasně až sklouzává k určitému směnnému obchodu ve smyslu nabídky co nejpřijatelnější pokuty za co nejsnazší vyřízení přestupkové věci (řečeno s určitou nadsázkou). Z žádného zákonného ustanovení přitom neplyne, že by při určení druhu a výměry správního trestu mělo být přihlíženo k uplatněnému procesnímu režimu projednání věci. Nadto právní úprava příkazního řízení obsažená v zákoně o odpovědnosti za přestupky co do výše ukládaných správních trestů neformuluje žádná omezení. Institut příkazního řízení tak sice na jednu stranu představuje velmi účinný nástroj „odbřemení“ správního orgánu, jehož použití však na druhou stranu vyžaduje i určitou uvážlivost.

3) *Předimenzování skutkových podstat přestupků* – jedním z důvodů, pro které byla zavedena povinnost zpracovávat přehledy přestupků, byla i snaha o identifikaci těch skutkových podstat přestupků, které nenachází praktického uplatnění. V tomto směru lze konstatovat, že v každém přehledu přestupků vážícím se ke složkovému předpisu,

který byl zmíněn v tomto příspěvku, takové skutkové podstaty nalézáme, a to nijak v zanedbatelném množství. Tím se otevírá prostor pro budoucí diskusi o potřebnosti jejich zachování, a to i v návaznosti na (ne)možnost využití sankcí netrestní povahy v daných situacích, neboť jejich uplatnění není navázáno na naplnění skutkové podstaty přestupku, ale přímo na zjištění nedostatků při výkonu správního dozoru.

Tyto aspekty lze přitom vnímat jako obecné vývojové tendence, jež potvrzují i přehledy přestupků vážící se k ostatním složkovým předpisům.

doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
fialaz@prf.cuni.cz



## IS THE RIGHT TO LIVE IN AN ENVIRONMENT WITH CLEAN AIR A PERSONAL INTEREST? SELECTED ISSUES

EWA RADECKA<sup>1</sup>

**Abstract:** This article attempts to synthetically discuss the right to live in a clean environment through the prism of the regulations on personal interests. The aim is to bring this issue closer to the Czech reader, which could be a contribution to the international academic discussion in this field.

First, the author points to the socio-economic background of the current poor air quality in Poland, and then goes on to try to define a personal good and a clean environment. She then presents the relevant case law and the position of the legal scholarship in this respect, with a simultaneous attempt to determine the consequences of any discrepancies.

**Keywords:** environmental law; air; personal interest

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.7

### INTRODUCTION

The importance of air protection, especially in the context of the current, highly scrutinized, climate change<sup>2</sup> from the global perspective, and its impact on health,<sup>3</sup> is indisputable. This issue is all the more important from the research perspective, as there are legal instruments in Poland (more and more extensive every year), which are intended to affect this protection. However, they seem to be by no means effective,<sup>4</sup> which is highlighted by various reports and surveys (e.g., by the World Health

---

<sup>1</sup> Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Law and Administration, Institute of Law, University of Silesia in Katowice, ewa.radecka@us.edu.pl.

<sup>2</sup> It is worth reading the latest report by the Inter-Governmental Panel on Climate Change (See Climate Change 2021: the Physical science Basis. In: *IPCC* [online]. 7.8.2021 [cit. 2021-08-09]. Available at: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>).

<sup>3</sup> A tragic consequence of poor air quality – according to estimates by the European Environment Agency – is the premature death of around 400000 Europeans annually (See Poprawa jakości powietrza przekłada się na lepszy stan zdrowia i lepszą produktywność. In: *Europejska Agencja Środowiska* [online]. [cit. 2021-08-15]. Available at: <https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygna142y-2020/articles/poprawa-jakosci-powietrza-przeklada-sie>).

<sup>4</sup> RADECKA, E. The National Air Pollution Control Programme in Poland: Selected Legal Issues. *Review of European Comparative Law*. 2020, Vol. 40, part 1, pp. 7–23; RADECKA, E. A legal model of air protection in Poland: selected issues. *Bratislava Law Review*. 2021, No. 1, pp. 159–166.

Organization,<sup>5</sup> the Supreme Chamber of Control,<sup>6</sup> the European Commission,<sup>7</sup> and even the judgment of the CJEU of 22 February 2018 in case C-336/16 – *the European Commission v the Republic of Poland* – concerning air protection in Poland). It is difficult to avoid the impression that the Polish lawmaker is confining air protection to creating new legal regulations, which are neither effective nor efficient, while the appropriate direction of change should consist of:

a) the creation of new legal regulations, which are effective rules which function within a particular socio-economic reality, assuming extensive and strong integration and cooperation of activities between authorities (including the mutual permeation of planning in this field) and

b) emphasising the importance of sustainable development,<sup>8</sup> not only in the context of environmental, but also of socio-economic, issues, as a basis for action in the development of a legal model for air protection.<sup>9</sup>

Since the author mentioned the socio-economic situation, at least a short observation is necessary on its strong connection with the poor air quality in Poland. This situation has been the result of several deep-rooted systemic problems: the high dependence of the national economy on fossil fuels, the low use of energy from renewable sources (especially wind power), the so-called low-stack emissions (sometimes strongly connected with energy poverty), and the low use of electromobility.<sup>10</sup> All this points to one, but not sole, important long-term direction, which is also vital in the context of air protection – decarbonisation. The decarbonisation process, especially in Upper Silesia (currently the largest mining centre in Europe) will have to mean a very-profound energy, economic, and social transformation, which must be based on a well-thought-out, comprehensive, and socially agreed “just transition plan”, which in turn implies the need to create effective legal norms.

The issues considered below are now being widely discussed in Poland, due to the Supreme Court’s Resolution of 28 May 2021, Case No. III CZP 27/20<sup>11</sup> (the Resolution).

---

<sup>5</sup> MYLLYVIRTA, L. – HOWARD, E. Five things we learned from the world’s biggest air pollution database. In: *UNEARTHED* [online]. 2.5.2018 [cit. 2021-08-09]. Available at: <https://unearthed.greenpeace.org/2018/05/02/air-pollution-cities-worst-global-data-world-health-organisation/>.

<sup>6</sup> Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami. Lata 2014–2017 (I półrocze). Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, wrzesień 2018 r [online]. 11.9.2018 [cit. 2021-08-09]. Available at: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/078/>.

<sup>7</sup> Komisja Europejska. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2019: sprawozdanie krajowe – Polska [online]. 4.4.2019 [cit. 2021-08-09]. Available at: [ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_pl\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pl_pl.pdf).

<sup>8</sup> Pursuant to Article 3(50) of the Act of 27 April 2001 the Environmental Protection Law (*Journal of Law*. 2020, item 1219, as amended, henceforth cited as the EPL), sustainable development is the kind of social and economic development in which political, economic, and social activities are integrated, while maintaining the natural balance and sustainability of basic natural processes in order to guarantee the possibility of satisfying the basic needs of particular communities or citizens of both the present and future generations.

<sup>9</sup> See more on the systemic approach to air protection in: IWAŃSKA, B. Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2017, No. 7, pp. 4–14.

<sup>10</sup> This thread was further developed in: RADECKA, A *legal model*... pp. 159–166.

<sup>11</sup> The resolution of the Supreme Court of 28 May 2021, Case No. III CZP 27/20, LEX nr 3180102. In: *Sąd Najwyższy* [online]. 1.6.2021 [cit. 2021-08-09]. Available at: [https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty\\_o\\_sprawach.aspx?ItemSID=446-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty\\_o\\_sprawach&rok=2021](https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=446-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2021).

The author acknowledges that it is impossible to fully explore this topic, especially as this issue is highly debatable, both in case law and in legal scholarship. Therefore, the most-important threads will be presented, which are a potential contribution to the international academic discussion in this field.

## PERSONAL INTERESTS AND A CLEAN ENVIRONMENT – A TERMINOLOGICAL APPROACH

There is no legal definition of the term “personal interests” (in Polish, *dobra osobiste*).<sup>12</sup> In the Polish legal scholarship, the prevailing view is that of the positivistic approach to subjective rights. According to the classic definition, a subjective right is a sphere of a possibility to behave in a certain way, resulting from a given legal relationship, granted by a legal norm in order to protect the interests of the entitled person, and secured by this norm.<sup>13</sup>

In the words of P. Księżak, “*these are values of a non-material nature, connected with human personality, commonly recognised in society*”.<sup>14</sup> These are values “*connected with the essence of humanity, and the nature of human beings, independent of their will, permanent, capable of being made concrete and objective, or being a manifestation of their creative activity, concentrating his or her unique dignity, allowing the self-realisation of the individuality of a human being, and his or her position among other people. Every personal interest combines two elements – the protected value and the right to expect that others respect it.*”<sup>15</sup>

The legal scholarship stresses that the personal interests listed in Article 23 of the Polish Civil Code<sup>16</sup> are only examples, and the practice of everyday life is constantly developing (or should be) new categories of these. This does not mean, however, that the practice of an unlimited extension of the list of personal rights is approved, as it would lead to a depreciation of the meaning of personal interests, and their formal legal protection.<sup>17</sup>

Moving on to the second term in question, in accordance with the Polish Environment Protection Act (Article 3(39)), the environment is the totality of natural elements, including those transformed as a result of human activity, in particular the earth’s

---

<sup>12</sup> It is impossible to discuss exhaustively all the issues connected with the conceptions of personal interests, as the issue itself is extensive, and could constitute a of separate monography. In this respect the author recommends e.g. ŁASZEWSKA-HELLRIEGEL, M. – SKIBIŃSKA, M. *Dobra osobiste w prawie cywilnym, prasowym i karnym*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2018; PATRYK, A. *Definicja i istota pojęcia dóbr osobistych*. In: Lex 2014 [online]. [cit. 2021-09-19]. Available at: <https://sip.lex.pl>; WOŹNIAK, M. Naruszenie dóbr osobistych hałasem. *Przegląd Sądowy*. 2015, No. 6, pp. 33–41; GRZESZAK, T. Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane. *Przegląd Sądowy*. 2018, No. 4, pp. 7–4.

<sup>13</sup> HEJBUDZKI, M. Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku. *Studia Prawnoustrojowe*. 2019, Vol. 43, p. 121.

<sup>14</sup> KSIĘŻAK, P. Komentarz do art. 23, pkt 119–120. In: KSIĘŻAK, P. – PYZIAK-SZAFNICKA, M. (eds.). *Kodeks cywilny: komentarz: część ogólna*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2014. In: Lex 2014 [online]. [cit. 2021-09-19]. Available at: <https://sip.lex.pl>.

<sup>15</sup> HEJBUDZKI, c. d., p. 125.

<sup>16</sup> Id., p. 121.

<sup>17</sup> Id., p. 125.

surface, minerals, water, air, landscape, climate, and other elements in the biological diversity, as well as the mutual interaction between these elements. It is also worth mentioning that environmental protection within the meaning of Polish legislation includes undertaking or abandoning activities facilitating the maintaining or restoring of the natural balance; this protection consists particularly of:

- a) the rational shaping of the environment and the management of environmental resources in accordance with the principle of sustainable development,
- b) counteracting pollution,<sup>18</sup> or
- c) restoring natural elements to their proper state (Article 3(13) of the Environment Protection Act).

No Polish legal Act defines what a “clean environment” is, although the Basic Act – the Constitution of the Republic of Poland<sup>19</sup> states the significance of the “environment” in several articles. The very fact that environmental protection has been made one of the constitutional foundations of the Republic of Poland (Article 5 of the Constitution), emphatically shows what importance it has been given by the Legislature. In addition, the Constitution imposes on public authorities a number of obligations of a programmatic nature, e.g., to pursue a policy ensuring ecological security for contemporary and future generations, as well as a general obligation to protect the environment (Article 74(1) and (2) of the Constitution).

There is no legal definition of the term “clean environment” and this can lead to various interpretations. Nevertheless, any analysis should be carried out rationally and with regard to the specific facts.<sup>20</sup> Certainly, however, the assessment of whether or not the environment is clean, in the context of air protection, will take into account the existing EU air-quality standards,<sup>21</sup> or the already-mentioned concept of pollution. For the purposes of this article, in synthetic terms, clean air is that in which it is possible to breathe atmospheric air meeting the quality standards defined by law.

## THE LEGAL SCHOLARSHIP AND CASE LAW ON THE SUBJECTIVE RIGHT TO A CLEAN ENVIRONMENT

The positions expressed in the body of legal knowledge on the subject are not consistent. One can note both

- a) those which, according to the direct approach, consider a clean environment to be a personal interest<sup>22</sup> and

<sup>18</sup> A pollutant is an emission which can be harmful to human health or the environment, can cause damage to material assets, and can impair the aesthetic qualities of the environment, or can interfere with other legitimate uses of the environment (Article 3(49) of the EPL).

<sup>19</sup> The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997. (*Journal of Laws*. 1997, No. 78, item 483, as amended, elsewhere cited as the Constitution).

<sup>20</sup> HEJBUDZKI, *c. d.*

<sup>21</sup> Directive 2008/50/EC of the European Parliament, and of the Council, 2008/50/WE of 21 May 2008, on ambient air quality and cleaner air for Europe (*Official Journal of the European Union*. L 152. 11.6.2008, p. 1) – commonly referred to as the CAFE Directive.

<sup>22</sup> See e.g. MAZUR, P. Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego. *Państwo i Prawo*. 1999, No. 11, pp. 51–62; SKOWROŃSKA-BOCIAN, E. *Prawo cywilne: część ogólna: zarys wykładu*.

b) those which emphasise that there are no grounds for determining an intrinsic personal interest in the form of the possibility of enjoying the benefits of the natural environment.<sup>23</sup>

At present, however, the legal scholarship more often invokes the direct approach, according to which the right to enjoy the value of the natural environment fulfils the prerequisites for a personal interest, and may be recognised as such.<sup>24</sup> Nevertheless, as M. Hejbudzki states, “when assessing whether there has been a violation of such a personal interest, it is necessary to take into account not only the sphere of the individual experiences of a natural person, but the average human reaction must be borne in mind. Basing on objective criteria, it should be determined whether, as a result of the actions of a given perpetrator, the emotional sphere of a given person, connected with his or her specific personal interest, has been infringed.”<sup>25</sup>

Moving now onto court rulings, the starting point should be that the case law of the Supreme Court to date has been diverse, and has indicated

a) that the human right to an uncontaminated biological environment is not a personal subjective right, and that it may be protected by the means provided for in Article 24 of the Civil Code only if the violation of that right constitutes at the same time an infringement or threat to personal rights, the subject matter of which is personal interests within the meaning of Article 23 of the Civil Code.<sup>26</sup> Importantly, this decision has been subject to critical assessment, and

b) another, different view, recognising the existence of the right to enjoy the benefits of an uncontaminated environment as a subjective personal right, within the meaning of Article 23 of the Civil Code.<sup>27</sup>

In the Author’s opinion, one of the indirect objectives of the latest Resolution of the Supreme Court was to consider whether the gravity and social significance is important enough to qualify life in a clean environment to be in the list of personal interests. A positive conclusion in this respect would result in the granting of an independent category of the subjective right to live in a clean environment. There is no doubt that attempts

---

Warszawa: LexisNexis, 2005, p. 97; GRZYBOWSKI, S. Głos do wyroku SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75. *Orzecznictwo Sądów Polskich*. 1976, No. 12, item. 232, pp. 540–542; SZPUNAR, A. *Ochrona dóbr osobistych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1979, pp. 153–154; KATNER, W. J. Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska do prawo obywatelskie czy także podmiotowe prawo cywilne? *Studia Prawno Ekonomiczne*. 1990, No. 45, pp. 35–50; RADECKI, W. Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego. *Palestra*. 1979, No. 11–12, p. 14; RADECKI, W. Żądanie wstrzymania działalności szkodliwej dla środowiska w prawie cywilnym. *Palestra*. 1983, No. 10, p. 10. This right is referred to in different ways, such as the right to live in a clean environment, and the right to enjoy a clean, unpolluted, environment.

<sup>23</sup> SMÓLSKA-KORPAŁA, M. Ochrona dóbr osobistych w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. *Nauka Polska*. 1981, No. 3, p. 5; KSIĘŻAK, c. d.; KALUS, S. Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego, pkt 34. In: FRAS, M. – HABDAS, M. (eds.). *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2018. In: Lex 2018 [online]. [cit. 2021-09-19]. Available at: <https://sip.lex.pl>.

<sup>24</sup> HEJBUDZKI, c. d., p. 130.

<sup>25</sup> Id.

<sup>26</sup> The judgment of the Supreme Court of 10 July 1975 in case No. I CR 356/75, OSP 1976/12/232.

<sup>27</sup> The decision of the Supreme Court of 20 July 1984, case No. II CR 5/84. *Państwo i Prawo*. 1988, No. 2, p. 140.

are currently being made to link the effects of the polluting of one of the components of the environment, e.g., the air, with a personal interest or health, as explicitly articulated in Article 23 of the Civil Code. Importantly, any decision concerning the independence of the subjective right to live in a clean environment with clean air should not be taken in isolation from the situational context, with particular emphasis on the permanent and long-term exceedance of air-quality standards in Poland.<sup>28</sup>

In the latest case pending before the Polish Supreme Court (Case No. III CZP 27/20),<sup>29</sup> the following legal question was formulated. “*Does the right to live in a clean environment enabling one to breathe in atmospheric air which meets the quality standards set out in generally binding legislation, in places where a person stays for a sustained period of time, in particular in his or her place of residence, constitute a personal interest subject to protection under Article 23 of the Civil Code,<sup>30</sup> in conjunction with Articles 24 and 448 of the Civil Code?*”

It follows from above that the legal issue submitted for the court’s consideration essentially amounts to the question of whether that protection may also be exercised by means of civil-law measures,<sup>31</sup> and, more specifically, those for the protection of personal interests. The answer to this question is of fundamental importance, since the recognition of a value as a personal interest entails the right to require others to respect it, and the exercising of this right is affected by a claim permissible to prevent the violation of personal interests, and to remove its consequences (i.e., claims for injunctive relief provided for in Article 24 of the Civil Code), which may be submitted in both the case of threatening a personal interest and its infringement, and – in the event of an infringement of a personal interest – a claim for monetary compensation for this infringement, or by the donation of an appropriate amount to a public cause (Article 448 of the Civil Code).<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> At this point, it is worth mentioning that on Friday 8 October 2021, the UN Human Rights Council adopted a resolution (48/13) recognizing the Human Right to a Healthy Environment.

<sup>29</sup> Only as an aside does the author note that the hearing and decision in this case was postponed at least twice.

<sup>30</sup> Pursuant to Article 23 of the Civil Code, the personal interests of a human being, such as, in particular, health, freedom, dignity, freedom of conscience, name or pseudonym, image, privacy of correspondence, inviolability of home, and scientific, artistic, inventive, or improvement achievements, are protected by civil law, independently of protection under other regulations.

<sup>31</sup> Personal interests remain under the protection of civil law, regardless of the protection provided by other laws. For many years, the protection of values which have the status of personal interests in law, in particular life or health, has been provided for by criminal law, but also by administrative law, which defines the tasks and responsibilities of public-administration bodies in terms of organising social life and the ongoing satisfaction of various social needs, as well as setting limits on the exercising of a number of individual freedoms in the public interest. See also TRZEWIK, J. *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2016; and more about international legal regulations on air protection: DOKTÓR-BINDAS, K. *Prawo do czystego powietrza. Przegląd Konstytucyjny*. 2020, No. 4, pp. 1–33. As is indicated in the justification to the Supreme Court’s Resolution of 28 May 2021, “*public subjective rights, by establishing which the State undertook to create a legal system with certain characteristics, also indirectly aim at securing personal interests, as values covered by legal protection at different levels and in different subjective relationships, but they are not identical to personal interests*”.

<sup>32</sup> Podstawowe założenia i cel pozwu. In: *Pozyвам smog* [online]. [cit. 2021-08-09]. Available at: <https://pozywamsmog.eu/podstawowe-zalozenia-i-cel-pozwu/>.

According to the rationale of the Regional Court in Gliwice (the originator of the legal question to the Supreme Court), the right to pollution-free air, which is essential for life, should be classified as being closely related to the natural person, the essence of humanity and human nature, and inalienable and effective in relation to other persons, and thus meeting the indicated prerequisites of a personal interest.

Going back to the Resolution adopted on 28 May 2021, the Court found that:

*“1. The right to live in a clean environment is not a personal interest.*

*2. Subject to protection as a personal interest (Article 23 of the Civil Code in conjunction with Articles 24 and 448 of the Civil Code) are health, freedom, and privacy, the infringement of (or threat to) which can lead to the violation of air-quality standards specified in the legal regulations.”*

In the Court’s assessment, *“the environment is not a personal interest, but a common good, the care of which is the duty of every member of society, just as it is the duty of the State, as an organised community, and its authorities [...] Human and civil rights, which States – parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – have undertaken to respect and to ensure their fulfilment, are not the same as the personal interests regulated in Article 23 of the Civil Code, although many of these rights are secured at the appropriate level of protection of personal interests.”*

The court emphasised that the question of the form of the breach of standards to which air should be subjected to remained outside the scope of the issue submitted to the Supreme Court for its decision. In the Court’s assessment, it was necessary for the author of the legal question (the Regional Court in Gliwice) to determine, in respect of the case in question, whether liability could be proven in the commission of a specific act leading to air pollution (e.g., the burning of a substandard fuel in a boiler room) or also by failure to establish and enforce such standards of conduct. Compliance with which would make it possible to protect the environment against degradation.

## CONCLUSIONS

This article has aimed to familiarise the reader with the issue of clean air, currently being discussed in Poland in the context of the protection of subjective rights.

The decision of the Supreme Court stipulates that the right to live in a clean environment does not have the autonomous character of a subjective right, and, therefore, it is not possible to create, on this basis, rights constituting the content of a subjective right in the form of claims for compensation for the infringement of a personal interest, which would be the *“right to live in a clean environment”*. Nevertheless, this Resolution does not mean that it is not possible to pursue claims related to poor air quality by means of a civil action. Indeed, the infringement of the right to live in a clean environment with clean air should be viewed from the perspective of the infringement of other defined personal interests, and more specifically as a derivative of the *“right to health”*.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> See more KSIĘŻAK, *c. d.*

It will often (if not always) be the case that a violation of the right to live in a clean environment will at the same violate other rights, such as the right to health. In this respect, one could use the rule “*according to which a personal interest which is better characterised and more specific should precede an interest of a more-general dimension*”<sup>34</sup> (i.e. the right to health – the evident infringement of the acceptable standards, harming one’s health beyond any doubt, will, as a rule, render irrelevant any additional reference to the right to live in a clean environment).<sup>35</sup>

Ewa Radecka, Ph.D.

Faculty of Law and Administration, Institute of Law, University of Silesia in Katowice

ewa.olejarczyk@us.edu.pl.

---

<sup>34</sup> HEJBUDZKI, *c. d.*, p. 130.

<sup>35</sup> However, as M. Hejbudzki rightly states, the application of the conflict of laws rule *lex specialis derogat legi generali* may not lead to automatism detached from the circumstances of individual factual states *in concreto* (HEJBUDZKI, *c. d.*, p. 130).

RECENZE



HAK, JAN – VÍCHA, ONDŘEJ. PRÁVO NA INFORMACE  
O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ VE STŘEDOEVROPSKÉM KONTEXTU.  
PRAHA: WOLTERS KLUWER ČR, 2020, 230 S.

Odborná publikace s názvem *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu* je ve své oblasti ojedinělým dílem. Vedle mapování klíčových nástrojů, kterými se veřejnost dozvídá o stavu a následném vývoji životního prostředí, tkví její přínos zejména v dosud neprovedeném srovnání předmětné právní úpravy s úpravami v sousedních státech, a to v kontextu vnitrostátním, uniijním i mezinárodním. Neobvykle velký prostor pro toto srovnání vyplývá ze skutečnosti, že veškeré sousední státy jsou společně s Českou republikou povinny respektovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupnosti veřejnosti k informacím o životním prostředí a současně také tzv. Aarhurskou úmluvu, tj. Úmluvu Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která je však, dle jejích slov, se směrnicí povětšinou kompatibilní.

Zmíněnými autory jsou Mgr. Jan Hak a JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D., kteří se z profesního hlediska problematice přístupu k informacím o životním prostředí věnují dlouhodobě. Oba působí na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, kdy Hak je studentem doktorského studijního programu a Vícha odborným asistentem. Oba jsou rovněž členy České společnosti pro právo životního prostředí.

Publikace je určena především pro odbornou veřejnost, nicméně je psána natolik srozumitelně, že i pro neodborné publikum může být vhodným, pochopitelným zdrojem. Jak již bylo naznačeno v úvodu, cílem díla je přinést ucelené srovnání právních úprav středoevropských států v oblasti pasivního přístupu práva na informace o životním prostředí na základě jasných, předem vymezených kritérií. Přestože se publikace jasně distancuje od problematiky aktivního přístupu, základní rozdíl mezi těmito způsoby poskytování informací alespoň okrajově vysvětluje. Nejprve je uveden základní vhled do problematiky, kdy autoři alespoň v krátkosti představují historické okénko vývoje práva na informace o životním prostředí, na druhou stranu však zmiňují i nejaktuálnější trendy v této problematice především s ohledem na přijetí Zelené dohody pro Evropu, následně je pozornost věnována Směrnici EU o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. V úvodu zmíněné Aarhurské úmluvě autoři bohužel věnují výrazně menší prostor.

Navazující kapitoly pak tvoří již konkrétní analýzy právních úprav v rámci středoevropského kontextu. Na české právní úpravě je ilustrován algoritmus, na základě kterého autoři dále jednotně a přehledně posuzují právní úpravy sousedních států. Po představení způsobu, jakým Česká republika vymezuje environmentální informaci, se publikace zaměřuje na vybraný zákon (zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace

o životním prostředí), konkrétně jakým způsobem definuje informaci o životním prostředí a povinné subjekty, za jakých podmínek lze o tyto informace požádat, případně kdy může být přístup k informacím (legálně) omezen, a konečně jaká právní ochrana je oprávněným osobám poskytována. Pořadí, ve kterém byly sousední země v publikaci zařazeny, nebylo zvoleno náhodně. Přednost dostaly ty státy, které jsou s Českou republikou společně nástupnickými státy již zaniklých uskupení. Jsou zde proto potenciální vazby k soudobé úpravě. Po analýze rakouského práva (zákon č. 495/1993 BGBl., o informacích o životním prostředí) se autoři věnují právní úpravě Slovenska (zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, zákon č. 171/1998 Z. z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí). Není překvapující, že právě té je věnována největší pozornost. Pozitivně lze kvitovat, že v úvodu ke každému ze států je věnována pozornost i jeho státnímu zřízení a vzhledu do legislativního procesu, kdy například v případě Německa (německý spolkový zákon ze dne 22. prosince 2004, o informacích o životním prostředí) upozorňují na dualitu v podobě předpisů Spolku a jednotlivých spolkových zemí. Publikace samozřejmě neopomíjí ani polskou právní úpravu (zákon č. 1227/2008 Dz. U., o zpřístupňování informací o životním prostředí a jeho ochraň, účasti veřejnosti při ochraň životního prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí). Jednotlivé právní úpravy jsou hodnoceny zejména v kontextu zmiňované Směrnice EU, tedy jak důkladně byla její transpozice provedena, v jakých případech je úprava se směrnici v kolizi, případně kdy jde úprava naopak nad její rámec, a je tedy možné se touto úpravou za určitých okolností inspirovat. V odůvodněných případech dochází i ke srovnání mezi státy jako takovými, případně o doplnění o problémy z praxe a stávající judikaturu.

Lze konstatovat, že cíle, které si autoři pro publikaci stanovili, dokázali vyčerpávajícím způsobem naplnit. Výsledek představuje abstrakci stěžejních myšlenek, která je koherentní, přehledná a je více než patrný rozsáhlý výzkum, který musel být jejímu vytvoření věnován. Zmíněnou skutečnost podtrhuje také obsáhlý vše shrnující závěr, ve kterém se autoři nebáli přispět vlastním názorem na jednotlivé uváděné aspekty. I přes zmíněný menší prostor věnovaný Aarhurské úmluvě publikaci shledávám velice zdařilou a doufám, že autorský kolektiv do budoucna obdobným způsobem zmapuje také zde neprobrané zpřístupňování informací aktivní.

Mgr. Nikola Mrkývková  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
421709@mail.muni.cz

doi: 10.14712/23366478.2022.8

RADECKI, WOJCIECH. PRAWNA OCHRONA ŚRODOWISKA  
W POLSCE, CZECHOSŁOWACJI, CZECHACH I SŁOWACJI.  
STUDIUM PRAWNOPORÓWNAWCZE. WARSZAWA:  
PROKURATURA KRAJOWA, 2020, 432 S.

Recenzovaná kniha polského profesora práva životního prostředí Wojciecha Radeckiego je jeho nejnovější vědeckou monografií, kterou napsal během covidové pandemie. Má významný vztah k české právní vědě. Nejprve však pár slov o osobnosti autora. Vědecká činnost prof. Radeckiego je v posledních 30 letech úzce spojena s Polskou akademií věd, kde až do předloňského roku pracoval a od r. 2006 byl vedoucím oddělení práva životního prostředí Ústavu právních věd Polské akademie věd, který má sídlo v jeho domovské Wroclawi. V této souvislosti je třeba zmínit, že je to právě on, kdo spolu s prof. dr. Jerzym Sommerem toto pracoviště vybuodoval a učinil z něho místo nejen celopolského, ale i mezinárodního významu. V roce 2014 byl prof. Wojciech Radecki jmenován doktorem honoris causa na Univerzitě v Katowicích. Měl jsem tu čest jako jediný zástupce české právní vědy být u toho přítomen osobně.

Profesor Radecki je především nesmírně pracovitý, jeho bibliografie čítá přes 180 knih a cca 2 100 dalších drobnějších odborných prací. Publikační činnost pana profesora Radeckiego zahrnuje rozsáhlá díla monografická, učebnicová i vynikající právnické komentáře stěžejních zákonů (jak z oblasti práva životního prostředí, tak i jemu blízkého práva trestního, správního a dalších právních odvětví). V posledních letech se pan profesor intenzivně zabývá srovnávacími studiemi, zejména pokud jde o právní řády Polska, Česka a Slovenska.

Je třeba zdůraznit, že pan profesor Radecki, který je mj. i vystudovaným bohemistou, napsal o českém právu, především právu životního prostředí, ale i správním, trestním či ústavním právu, již téměř 150 monografií, odborných článků a komentovaných recenzí (což je jeho specialitou, napsat recenzi na některé z českých odborných děl, a přitom provést ještě srovnání s polskou úpravou či polským řešením daného problému). Je členem redakční rady vědeckého časopisu *České právo životního prostředí*, kam pravidelně již dvacet let přispívá, v posledních letech se svojí asistentkou dr. Darjou Daneckou. Kromě toho je hostujícím profesorem Právnické fakulty Univerzity Karlovy, kde působí v oborech správní právo a právo životního prostředí.

Česká věda v oblasti práva životního prostředí si pana profesora Radeckiego velmi váží, o čemž svědčí mimo jiné i skutečnost, že před jedenácti lety byl vyzván, aby napsal předmluvu ke 3. vydání české učebnice Milan Damohorský a kolektiv: *Právo životního prostředí* (Praha: C. H. Beck, 2010). V rámci odborné předmluvy pro naši učebnici prof. Radecki zdůraznil význam spolupráce polské, české a slovenské právní vědy, společné kořeny v historii i současné podobné problémy, se kterými se všechny tři partnerské země potýkají od vstupu do Evropské unie.

Samostatnou kapitolu tvoří konferenční činnost. Profesor Radecki spolu s prof. dr Jerzym Sommerem, prof. JUDr. Soňou Košičiarovou, Ph.D. (Právnická fakulta Trnavské univerzity, Slovensko) a prof. JUDr. Milanem Damohorským, DrSc., stál u vytvoření a organizování každoročních česko-polsko-slovenských konferencí z oboru práva životního prostředí, které se od roku 2000 každoročně konají na různá aktuální témata v jedné z partnerských zemí (systém rotace pořadající země). Z nich vznikají jak vynikající recenzované sborníky a kolektivní monografie, tak i vystává řada podnětů, a to jak pro právní praxi, tak i pro další teoretický výzkum. Prof. Radecki je jediným Polákem, který se účastnil prvních 20 ročníků konference (a pak přišla bohužel éra pandemie koronaviru a zavřené hranice). Navíc pan profesor mnohé z nich spoluorganizoval a na všech aktivně překládal pro ostatní účastníky z polštiny i z češtiny.

Na tuto krásnou éru vzpomíná v předmluvě své nejnovější vědecké monografie, která je předmětem této recenze. V předmluvě uvádí, že ho na myšlenku komparace právní úpravy ochrany životního prostředí všech tří partnerských zemí (a reminiscence na československý právní řád) přivedl právě 20. ročník konference, který se konal v roce 2019 v Praze na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Pan profesor Radecki využil toho, že měl nastudovány veškeré potřebné odborné studie, komentáře, učebnice a vědecké monografie v předmětné oblasti a že by mu bylo líto, kdyby se z uplynulých dvaceti ročníků konferencí zachovaly jen sborníky. Proto se pustil do své syntézy poznání právní úpravy ochrany životního prostředí všech tří partnerských slovanských zemí.

Výsledkem je kniha o 432 stranách. Jejím obsahem je komparace právní úpravy ochrany životního prostředí nejprve v Polsku a Československu a pro období po roce 1992 komparace v Polsku, Česku a Slovensku. Po obsáhlé předmluvě bilancující uvedených 20 let polsko-česko-slovenské spolupráce, vysvětlující význam komparace jednotlivých právních řádů mezi sebou (včetně jejich vztahu k evropskému unijnímu právu) a objasňující důvody vzniku této monografie, následují jednotlivé části věcně právního charakteru.

První část je úvodem do problematiky životního prostředí a jeho ochrany. Pan profesor se věnuje základním pojmům klíčovými pro oblast práva životního prostředí. V subkapitole 1.3 pan profesor rozebírá, zda právní věda používá spíše pojem „právo životního prostředí“ či „právo ochrany životního prostředí“ (v polské a české vědě), přičemž upozorňuje i na slovenský přístup, používání anglikanismu „environmentálně právo“.

V druhé části se pan profesor věnuje historickému exkurzu do vývoje právní úpravy ochrany životního prostředí ve srovnávaných zemích (včetně Československa), přičemž významný prostor věnuje především historii ochrany přírody a krajiny od 19. století. Postupně pak zachycuje vznik práva životního prostředí na přelomu 80. a 90. let 20. století a výklad dotahuje až do období vstupu a členství Polska, Česka a Slovenska v EU.

Třetí část monografie (od s. 65) představuje nejrozsáhlejší část knihy, neboť pojednává o obecné části systému práva životního prostředí. Nejprve porovnává v kapitole 3. prameny práva životního prostředí a v kapitole 4. ústavní základy ochrany životního prostředí. Pan profesor jakožto bohemista ani ve své nejnovější monografii nezapomněl na svůj oblíbený jazykový příklad, který uvádí ve svých dílech z oblasti srovnávacího práva velmi často, a sice, že polsky „konstytucja“ je česky „ústavní zákon“ a polsky „ustawa“ je česky „zákon“, což je pro porozumění velmi užitečné. V páté kapitole se

zabývá organizací veřejné správy a soudů v oblasti ochrany životního prostředí. V kapitole 6. přináší komparaci právních nástrojů ochrany životního prostředí, přičemž je dělí na koncepční, administrativní, ekonomické a dále rozlišuje nástroje posuzování vlivů na životní prostředí (které však obvykle třeba česká právní věda řadí mezi administrativní nástroje). Sedmá kapitola je věnována tématu účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, zde autor srovnává právní úpravu v jednotlivých zemích na pozadí základu, který tvoří Aarhuská úmluva z roku 1998, jedna z nejdůležitějších mezinárodních úmluv v oblasti práva životního prostředí vůbec.

Pan profesor je původem specialistou na trestní právo a na správní trestání. Není proto divu, že významnou část své nejnovější monografie (kapitolu 8. čítající skoro 100 stran, tj. 1/4 celé knihy) věnoval tématu právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí. Postupně se zabývá různými pojetím a formami ekologicko-právní odpovědnosti, přičemž samostatné podkapitoly jsou zaměřeny na oblast správního trestání, odpovědnosti za trestné činy a odpovědnosti za škody na životním prostředí. Zatímco výklady správního trestání a soudního trestání jsou velmi podrobné až vyčerpávající a komparace je zde opravdu obdivuhodně podrobná, u subkapitoly o odpovědnosti za škody na životním prostředí autor věnuje pozornost spíše soukromoprávní odpovědnosti nežli veřejnoprávní. Tzv. odpovědnost za ekologickou újmu je zde zastoupena spíše v evropském kontextu (směrnice 2004/35/ES), přičemž např. českou úpravu odpovědnosti za ekologickou újmu řešenou na základě zákona č. 17/1992 Sb. v jednotlivých složkových zákonech pan profesor až v takové míře podrobnosti nerozebírá. Navíc ji řadí k československé právní úpravě a současně české úpravě odpovědnosti za ekologickou újmu se příliš nevěnuje.

Předposlední část knihy se zabývá tématy ze zvláštní části práva životního prostředí. Tato část je poměrně kratší, ve srovnání s předchozí, věnovanou obecné části systému práva životního prostředí. Pan profesor to vysvětluje tím, že jednak je pro zvláštní část k dispozici ohromné množství podkladů, které bylo obtížné zpracovat, za druhé, právní úprava zvláštní části systému práva životního prostředí se ve všech srovnávaných zemích vyvíjí velmi dynamicky, a tak by podrobnější výklad zvláštní části brzy zastaral, a za třetí, velká část témat je upravena v evropském unijním právu na společné úrovni, tudíž rozdíly v jednotlivých zemích často nejsou.

Z hlediska tematického zaměření v kapitole 9. autor rozebírá a komparuje právní úpravu ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Největší pozornost věnuje ochraně přírody a krajiny, a to jak obecné, tak zvláštní ochraně, přičemž samostatný oddíl tvoří ochrana dřevin. Následují komparace právní úpravy ochrany lesů, lovné zvíře, ryb, vod, ovzduší, ozónové vrstvy Země a ochrany klimatu. Kapitola 10. pak obsahuje komparaci právní úpravy ochrany životního prostředí před zvláštními zdroji ohrožení. Autor vybral témata nakládání s odpady, ochranu před hlukem a vibracemi a prevenci závažných průmyslových havárií. Trochu překvapivě zde není právní úprava výroby a nakládání s chemickými látkami nebo právní úprava v oblasti ionizujícího a neionizujícího záření.

Pokud jde o závěry vědecké monografie pana profesora, ty autor představil v poslední (již nečíslované) části na s. 405 až 415. Celá monografie je zakončena zdařile shrnujícím závěrem, který prokazuje nejen hluboké teoretické znalosti autora, ale i jeho smysl

pro realitu fungování práva životního prostředí. Nejprve zdůrazňuje význam ústavně-právních norem jakožto základu pro prameny práva životního prostředí a význam mezinárodního a evropského unijního práva pro tuto oblast. Poté se již věnuje závěrům k vybraným tématům, zejména pokud jde o předmět a obsah práva životního prostředí (české čtenáře jistě zaujmou popisované rozdíly a shody mezi – jak pan profesor uvádí – „pražskou“ a „brněnskou“ školou), právo materiální a procesní a obecnou kontra zvláštní část systému práva životního prostředí. Vybraným a snad lze říci i oblíbeným tématům věnoval pan profesor podrobnější úvahy, zejména ochraně přírody a krajiny či pojetí deliktů a odpovědnosti.

Monografie je doplněna seznamem citované odborné literatury, přičemž jednotliví autoři jsou řazeni abecedně. České kolegyně a kolegy jistě potěší, že nás pan profesor Radecki cituje často a některé z nás opravdu hodně. Děkujeme!

Co říci nakonec? Je třeba vyslovit panu profesorovi velký obdiv. Jeho monografie je počtem stránek úctyhodná, ale ještě úctyhodnější je její obsah. V prvé řadě bych chtěl zdůraznit velmi promyšlenou a propracovanou strukturu monografie. Prof. Radecki v ní zúročil svoji opravdu více než padesátiletou zkušenost se zahraničními právními úpravami, kterými pro něj byl a je československý a později český a slovenský právní řád. Jak již jsem výše uvedl, autor nastudoval ohromné množství odborné literatury a využil i své letité zkušenosti z řešení grantových projektů, přednáškových turné a vědeckých konferencí v Česku, na Slovensku a v Polsku. Nelze nezmínit i jeho časté osobní konzultace s námi, a to jak v oblasti právní, tak i jazykové.

Autorovi se povedlo vystihnout podstatné otázky a témata obecné části systému práva životního prostředí a na ně navázal tématy zvláštní části práva životního prostředí. Pozoruhodné jsou jeho závěry, se kterými se jistě i česká právní věda může ztotožnit. Jde nesporně o vynikající monografii, první svého druhu, která i zasvěcenému čtenáři představuje polský, český a slovenský obor práva životního prostředí ve vzájemných souvislostech a rozdílech, přičemž lze podtrhnout její přínos pro právní vědu ve všech třech zemích Střední Evropy.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
stejskal@prf.cuni.cz

doi: 10.14712/23366478.2022.9

VARIA



# NÁRODNÍ REGULACE AKTIVIT V OBLASTI KOSMICKÝCH ZDROJŮ<sup>1</sup>

ŠIMON PEPŘÍK

## **Abstract:** National Regulation Regarding Space Resource Activities

The aim of this article is to describe the national regulations regarding space resource activities in selected countries. The list of countries includes major space-faring countries, Luxembourg for its progressive legislation, and the Czech Republic, European Space Agency and European Union for comparison.

The article presents an overview of the steps taken by each country in the field of space resources and discusses their current policies. Where they are not known, it is attempted to estimate them based on an analysis of publicly available documents and information. A conclusion is made presenting possible future development in space-faring countries as well as the direction of the international community.

**Keywords:** national regulation; outer space resources; celestial bodies; outer space; Artemis Accords; SpaceResources.lu

**Klíčová slova:** národní regulace; kosmické zdroje; nebeská tělesa; kosmický prostor; Artemis Accords; SpaceResources.lu

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.10

## 1. ÚVOD

Využívání přírodních zdrojů,<sup>2</sup> nacházejících se na nebeských tělesech, je novodobá myšlenka, se kterou Smlouva o zásadách činnosti států při výzkumu a využívání kosmického prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských těles<sup>3</sup> (dále jen „Kosmická

<sup>1</sup> Text tohoto článku vychází z diplomové práce s názvem *Právní režim přírodních zdrojů na nebeských tělesech*, která byla obhájena 27. 1. 2021 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy (Digitální repozitář Univerzity Karlovy [online]. [cit. 2021-09-08]. Dostupné na: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/124444>).

<sup>2</sup> Za přírodní zdroje lze považovat látky, materiály a nehmotné jevy, přirozeně se vyskytující v přírodě (v její živé i neživé části), které mohou být použity pro hospodářskou výrobu nebo mohou sloužit k uspokojování lidských potřeb. Kosmickými zdroji jsou přírodní zdroje nacházející a vyskytující se v kosmickém prostoru a na nebeských tělesech. Jsou jimi jak nerostné suroviny, tak energie, záření a další nehmotné statky (vakuum, mikrogravitace a oběžné dráhy). Jejich společnou vlastností je skutečnost, že se nacházejí v kosmu, tedy mimo planetu Zemi a její atmosféru.

<sup>3</sup> Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, UNTC No. 8843 [online]. 27. 1. 1967 [cit. 2021-09-08]. Dostupné na: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20610/volume-610-I-8843-English.pdf>.

smlouva“) v době svého vzniku nepočítala. Byť i v dnešní době jde zatím stále jen o teoretický koncept, je pravděpodobné, že jeho praktické provedení je pouze otázkou času. Již dnes se tomuto tématu věnují kosmické agentury i soukromé společnosti, jejichž cílem je kromě výzkumu také využívání kosmických zdrojů k ekonomickému prospěchu.<sup>4</sup> Přírodní zdroje na nebeských tělesech totiž mohou obsahovat drahé kovy jako zlato, platinu a palladium, které jsou na Zemi velmi vzácné, ale také vodu, jejíž přítomnost na nebeských tělesech by byla velmi významná jak pro její funkci základní složky živých organismů<sup>5</sup> a nezbytné podmínky pro jejich přežití, tak pro její složení z prvků vodíku a kyslíku, které se využívají pro výrobu paliva kosmických lodí<sup>6</sup> a v neposlední řadě také pro její schopnost radiačního stínění a její využitelnost pro ukládání energie.<sup>7</sup> Zejména voda by tak byla využitelná ve všech fázích získávání přírodních zdrojů na nebeských tělesech: byla by těžena a dovážena na Zemi za účelem ekonomického zisku, byla by využívána na místě jako součást systému životní podpory lidských posádek a také by byla zpracovávána na palivo kosmických lodí dovážejících produkty z kosmických zdrojů z nebeských těles zpátky na Zemi.

Vzhledem k tomu, že Kosmická smlouva se právním režimem přírodních zdrojů na nebeských tělesech explicitně nezabývá, vyvstává otázka, zda získávání a následné využívání a případná komercializace surovin z kosmických zdrojů je v rozporu či v souladu s mezinárodním právem.

Ani Dohoda o Měsíci nepřinesla jednoznačné řešení problematické otázky využívání kosmických zdrojů. V Dohodě o Měsíci jsou Měsíc a jeho přírodní zdroje prohlášeny za společné dědictví lidstva (*common heritage of mankind*), nicméně k vyjádření obsahu této zásady má dojít na základě mezinárodního režimu, k jehož vzniku se státy zavazují přistoupením k Dohodě o Měsíci, až se bude využívání přírodních zdrojů Měsíce ukazovat jako realizovatelné.<sup>8</sup> Vzhledem k tomu, že takový mezinárodní režim, jehož vytvoření je předpokladem pro mezinárodní správu využívání přírodních zdrojů Měsíce, nevznikl, zůstává zásada *common heritage of mankind* nenaplněna. Jelikož Dohodou o Měsíci není vázán žádný ze států s významným kosmickým programem, který

---

<sup>4</sup> Jako příklad mohou posloužit společnosti amerických miliardářů, Blue Origin, SpaceX a Virgin Galactic, jejichž cílem je podstatně snížit náklady na vynesení rakety na oběžnou dráhu, a tím přiblížit zdroje na Měsíci, Marsu a na asteroidech lidskému využití.

<sup>5</sup> Zajímavostí týkající se živých organismů v kosmickém prostoru je 14. září 2020 oznámený objev molekuly fosfanu v oblacích Venuše. Tento plyn na Zemi vzniká především průmyslovou činností nebo činností mikroorganismů, které žijí v prostředí bez kyslíku. Otázka, zda je tento plyn v atmosféře Venuše biologického původu, zaujala jak širokou veřejnost, tak kosmické agentury. NASA i ruská kosmická agentura Roskosmos oznámily plány na mise k Venuši, které by se odpovědí na tuto otázku měly zabývat (viz též: KARLÍK, T. Venuše se stala přes noc lákavým cílem: Rusko ji chce nyní zkoumat samo, bez spolupráce s USA. In: *ČT24* [online]. 16. 9. 2020 [cit. 2020-07-11]. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/veda/3184902-venuse-se-stala-pres-noc-lakavym-cilem-rusko-ji-chce-nyni-zkoumat-samo-bez-spoluprace-s>; KARLÍK, T. NASA chce hledat život na Venuši sama: zvažuje vyslání robotické sondy. In: *ČT24* [online]. 17. 9. 2020 [cit. 2020-07-11]. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/veda/3185820-nasa-chce-hledat-zivot-na-venus-i-sama-zvazuje-vyslani-roboticke-sondy>).

<sup>6</sup> Seeker. How Close Are We to Mining in Space? In: *Youtube* [online]. 14. 8. 2019 [cit. 2020-07-11]. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=d44TQRewClc>.

<sup>7</sup> SPUDIS, P. Lunar Resources: Unlocking the Space Frontier. *Ad Astra* [online]. 2011, Vol. 23, No. 2 [cit. 2020-09-24]. Dostupné na: <https://space.nss.org/lunar-resources-unlocking-the-space-frontier/>.

<sup>8</sup> Dohoda o činnosti států na Měsíci a jiných nebeských tělesech, čl. 11.

by se zabýval i výzkumem a využíváním Měsíce, je Dohoda o Měsíci považována za neúspěšný pokus o mezinárodněprávní regulaci postavení Měsíce a jeho přírodních zdrojů a činnosti států a jiných subjektů při jejich zkoumání a využívání.

Otázku legality získávání, využívání a případné komercializace surovin z kosmických zdrojů se proto některé státy snaží řešit na úrovni svých národních legislativ a v současné době můžeme také pozorovat první případ mezinárodní dohody věnující se tomuto tématu. Aby byla v takových právních předpisech, mezinárodních dohodách a případném mezinárodním rámci obsažena srovnatelná úprava základních zásad a aby se tyto principy věnovaly obdobným institutům, došlo k přijetí Zásad dlouhodobé udržitelnosti v kosmickém prostoru a k vydání *Building Blocks for the Development of an International Framework for the Governance of Space Resource Activities*.

Tento příspěvek navazuje na článek s názvem *Právní režim přírodních zdrojů na nebeských tělesech*.<sup>9</sup> Pro podrobnější informace týkající se právního režimu přírodních zdrojů na nebeských tělesech vyplývajících z mezinárodních smluv a jiných mezinárodních dokumentů autor odkazuje na zmiňovaný článek.

### 1.1 ZÁSADY DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI V KOSMICKÉM PROSTORU

V červnu roku 2019 přijal Výbor Organizace Spojených národů pro mírové využívání kosmického prostoru<sup>10</sup> (*Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, dále jen „COPUOS“) dokument s názvem Zásady dlouhodobé udržitelnosti v kosmickém prostoru,<sup>11</sup> ve kterém předkládal doporučení týkající se politiky a regulačního rámce pro kosmické aktivity. Vzhledem k nezávaznosti tohoto dokumentu COPUOS rovněž vyzval státy a mezinárodní mezivládní organizace, aby dobrovolně přijaly opatření, která zajistí implementaci těchto doporučení.<sup>12</sup>

Tento dokument byl součástí každoroční Zprávy COPUOS, ve které byl vyjádřen poznatek několika delegací, že nové právní otázky, vyvstávající z pokračujícího rozvoje vědy a technologií, jako jsou ty týkající se využívání kosmických zdrojů, by měly být řešeny na základě vícestranných jednání.<sup>13</sup> Ve zprávě byla také popsána výměna názorů jednotlivých delegací na potenciální právní modely pro činnosti spočívající ve výzkumu, získávání a využívání kosmických zdrojů. Jedna z delegací tvrdila, že přestože v současnosti

<sup>9</sup> PEPŘÍK, Š. Právní režim přírodních zdrojů na nebeských tělesech. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2021, Vol. LXVII, č. 3, s. 153–166 [cit. 2021-09-08]. Dostupné na: [https://karolinum.cz/data/clanek/9469/Iurid\\_67\\_3\\_0153.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/9469/Iurid_67_3_0153.pdf).

<sup>10</sup> COPUOS byl zřízen v prosinci 1959 rezolucí Valného shromáždění Organizace spojených národů RES 1472 (XIV) jako stálý výbor OSN; rok po ustanovení *ad hoc* komise pro mírové využití kosmického prostoru.

<sup>11</sup> Guidelines for the Long-term Sustainability of Outer Space Activities of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space: Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space A/74/20 [online]. 20. 8. 2019 [cit. 2021-09-08]. Dostupné na: [https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2019/a/a7420\\_0\\_html/V1906077.pdf](https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2019/a/a7420_0_html/V1906077.pdf).

<sup>12</sup> Long-term Sustainability of Outer Space Activities. In: *United Nations Office for Outer Space Affairs* [online]. [cit. 2020-10-25]. Dostupné na: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/topics/long-term-sustainability-of-outer-space-activities.html>.

<sup>13</sup> Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space A/74/20 [online]. 3. 7. 2019, s. 26 [cit. 2020-10-25]. Dostupné na: [https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2019/a/a7420\\_0\\_html/V1906077.pdf](https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2019/a/a7420_0_html/V1906077.pdf).

není technologicky uskutečnitelné věnovat se aktivitám v oblasti kosmických zdrojů, skutečnost, že některé státy se již těmito otázkami zabývají ve svých národních legislativách, vyžaduje, aby byla tato záležitost řešena mnohostranně s cílem vyvinout mezinárodní právní rámec, v jehož mezích by tyto činnosti mohly být prováděny. Rovněž zazněl názor, že aktivity v oblasti kosmických zdrojů by měly být prováděny na základě zásad udržitelného využívání přírodních zdrojů a zabránění škodlivé kontaminaci a měly by být koordinovány na mezinárodní úrovni s cílem zabránit konkurenčním zájmům a minimalizovat konflikty. Dále zazněl názor, že subjekty zapojené do aktivit v oblasti kosmických zdrojů by měly spolupracovat, aby se budoucí činnosti mohly vyvíjet vhodným a praktickým způsobem a ve shodě s mezinárodním právem. Vzhledem k rostoucímu zájmu a poptávce po vývoji těchto aktivit by neměl ve vývoji zaostávat ani právní rámec a regulace těchto činností. Několik delegací vyjádřilo přesvědčení, že by měla být vytvořena pracovní skupina, která by se těmito otázkami zabývala a která by postupně formovala návrh mezinárodních pravidel upravujících všechny aktivity v oblasti kosmických zdrojů v souladu s právním rámcem a zásadami stanovenými ve stávajících smlouvách kosmického práva. Podle jedné delegace by se taková pracovní skupina měla zabývat přípravou článků mezinárodní smlouvy, která by stanovila závazný a komplexní mezinárodní právní rámec pro výzkum a využívání kosmických zdrojů.<sup>14</sup>

## 1.2 ZÁKLADNÍ ZÁSADY PRO ROZVOJ MEZINÁRODNÍHO RÁMCE PRO ŘÍZENÍ AKTIVIT V OBLASTI KOSMICKÝCH ZDROJŮ (*BUILDING BLOCKS FOR THE DEVELOPMENT OF AN INTERNATIONAL FRAMEWORK FOR THE GOVERNANCE OF SPACE RESOURCE ACTIVITIES*)

V prosinci 2014 svolal Haagský institut pro globální spravedlnost diskuzi o správě kosmických zdrojů, ke které byli přizváni vědci, představitelé průmyslu, diplomaté, politici i právníci. Diskuze poukazovala jak na chybějící shodu na legálnosti využívání přírodních zdrojů z asteroidů, Měsíce a jiných nebeských těles v souladu s mezinárodními smlouvami, tak na neexistenci dohody ohledně požadované struktury, kterou by se takové aktivity měly řídit.<sup>15</sup> V návaznosti na tuto diskuzi byla vytvořena Haagská mezinárodní pracovní skupina pro správu kosmických zdrojů (dále jen „Haagská pracovní skupina“),<sup>16</sup> které bylo dáno za cíl posuzovat potřebu regulační struktury pro činnosti v oblasti kosmických zdrojů a následně připravit dokument představující základní použitelné prvky této struktury. V případě vzniku takové potřeby měla Haagská pracovní skupina podporovat a vést státy k jednání o mezinárodní dohodě nebo

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 32–34.

<sup>15</sup> Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. The Hague Space Resources Governance Working Group [online]. 12. 4. 2018 [cit. 2021-11-30]. Dostupné na: [https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2018/aac\\_105c\\_22018crp/aac\\_105c\\_22018crp\\_18\\_0\\_html/AC105\\_C2\\_2018\\_CRP18E.pdf](https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2018/aac_105c_22018crp/aac_105c_22018crp_18_0_html/AC105_C2_2018_CRP18E.pdf).

<sup>16</sup> Haagská pracovní skupina je tvořena členy a pozorovateli a je pořádána konsorciem organizací ze všech kontinentů, jehož hlavním společníkem je Institut leteckého a kosmického práva Univerzity v Leidenu. Česká republika je mezi členy zastoupena delegátem Ministerstva dopravy a mezi pozorovateli zástupcem Univerzity Karlovy.

právně nezávazném dokumentu.<sup>17</sup> Vzhledem k tomu, že dochází k vývoji činností, jejichž předmětem je využívání kosmických zdrojů, a s ohledem na neexistenci jasného rámce, který by tyto činnosti řídil, vyvstává zde potřeba přezkumu předkládaných koncepcí, aby byl zajištěn soulad s mezinárodními smlouvami v oblasti kosmických zdrojů. Takové koncepce musí umožňovat, podporovat a koordinovat využívání kosmických zdrojů a musí být přijatelné pro země s kosmickým programem i pro ostatní zúčastněné státy.<sup>18</sup> Za účelem reagovat na tyto požadavky a v souladu se svým vytyčeným cílem vydala v listopadu 2019 Haagská pracovní skupina dokument *Building Blocks for the Development of an International Framework for the Governance of Space Resource Activities*<sup>19</sup> (Základní zásady pro rozvoj mezinárodního rámce pro řízení aktivit v oblasti kosmických zdrojů; dále jen „Building Blocks“). Building Blocks představují ve dvaceti bodech základní témata, která by měla být východisky pro mezinárodní diskuzi o případném vývoji mezinárodního rámce řídicího aktivity zaměřené na využívání kosmických zdrojů. Vypracováním tohoto dokumentu Haagská pracovní skupina zamýšlela přispět k národním, regionálním i světovým snahám o správu aktivit v oblasti kosmických zdrojů. Building Blocks především nabízejí úpravu nabývání vzájemně uznávaných přednostních práv subjekty k vyhledání a získání kosmických zdrojů, a to na maximální určenou dobu a na maximální určené ploše, na základě registrace subjektů v mezinárodním registru.<sup>20</sup> Dále navrhuje, aby mezinárodní režim zaručoval sdílení prospěchu z využívání kosmických zdrojů, a to tak, že státy a mezinárodní organizace, odpovědné za aktivity v oblasti kosmických zdrojů, zajistí sdílení prospěchu z nich prostřednictvím podpory účasti všech států na aktivitách týkajících se kosmických zdrojů, zejména států rozvojových.<sup>21</sup> V souladu s článkem VI Kosmické smlouvy, podle kterého jsou státy odpovědné za národní aktivity prováděné v kosmickém prostoru, ať již jsou uskutečňovány vládními organizacemi nebo nevládní institucemi, pak předpokládá, že by státy a mezinárodní organizace měly předem přezkoumat každé rozhodnutí směřující k aktivitám v oblasti kosmických zdrojů, čímž má být předcházeno škodlivým dopadům těchto aktivit. Náležitý postup takové kontroly by měl být ustanoven mezinárodním rámcem, aby bylo zaručeno, že tyto aktivity budou prováděny bezpečně.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> United Nations Office for Outer Space Affairs. The Hague Space Resources Governance Working Group [online]. [cit. 2020-07-08]. Dostupné na: [https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2016/aac\\_105c\\_22016crp/aac\\_105c\\_22016crp\\_17\\_0\\_html/AC105\\_C2\\_2016\\_CRP17E.pdf](https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2016/aac_105c_22016crp/aac_105c_22016crp_17_0_html/AC105_C2_2016_CRP17E.pdf).

<sup>18</sup> International Institute of Air and Space Law. The Hague International Space Resources Governance Working Group. In: *Leiden University* [online]. [cit. 2020-07-08]. Dostupné na: <https://www.universiteitleiden.nl/en/law/institute-of-public-law/institute-of-air-space-law/the-hague-space-resources-governance-working-group#sponsors>.

<sup>19</sup> The Hague International Space Resources Governance Working Group. Building Blocks for the Development of an International Framework on Space Resource Activities [online]. 2019 [cit. 2020-07-09]. Dostupné na: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/lucht--en-ruimterecht/space-resources/final-bb.pdf>.

<sup>20</sup> Tamtéž, body 4–5.

<sup>21</sup> Tamtéž, bod 13.

<sup>22</sup> BITTENCOURT NETO, O. DE O. – HOFMANN, M. – MASSON-ZWAAN, T. – STEFOUDI, D. (eds.). *Building Blocks for the Development of an International Framework for the Governance of Space Resource Activities: a Commentary* [online]. The Netherlands: Eleven International Publishing, 2020, s. 65–68 [cit. 2020-09-12]. Dostupné na: <https://boeken.rechtsgebieden.boomportaal.nl/publicaties/9789462361218#57>

Vzhledem ke svému doporučujícímu charakteru nepodávají Building Blocks odpověď na otázku, zda kosmické zdroje jsou nebo nejsou způsobilé přivlastnění. Místo toho představují zásady, na jejichž základě by měl být vytvořen mezinárodní rámec, který by se věnoval správě využívání kosmických zdrojů. Building Blocks rovněž vyzývají k tomu, aby při formulování vnitrostátních legislativ bylo dbáno na zásady v Building Blocks vyjádřené, aby byly vnitřní předpisy států porovnatelné mezi sebou a v ideálním případě také obsahově obdobné.

## 2. POSTOJ STÁTŮ K AKTIVITÁM V OBLASTI KOSMICKÝCH ZDROJŮ

Některé státy se rozhodly využít neexistence konkrétní mezinárodní úpravy aktivit v oblasti kosmických zdrojů a upravit tuto problematiku vlastními vnitrostátními předpisy. V této části budou představena stanoviska Spojených států amerických, Ruské federace, Čínské lidové republiky, Indické republiky a Lucemburského velkovévodství k problematice získávání a využívání kosmických zdrojů, případně jejich národní legislativa upravující tuto oblast. První čtyři státy jsou vzhledem ke svým úspěchům a budoucím plánům v oblasti kosmických aktivit považovány za kosmické velmoci, jejichž postoj k této problematice bude v budoucnosti pravděpodobně velmi zásadní. Lucemburskému velkovévodství je věnována pozornost zejména z důvodu progresivity jeho zákonodárství a pro velmi rozsáhlou skupinu mezinárodních partnerů, se kterými v této oblasti navázalo spolupráci. Pro srovnání je také uvedeno postavení České republiky k otázce kosmických zdrojů a přístup Evropské kosmické agentury a Evropské unie.

### 2.1 SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ

Spojené státy americké ke konci roku 2015 přijaly zákon *U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act*<sup>23</sup> (zákon o konkurenceschopnosti komerčních aktivit v kosmickém prostoru; dále jen „The Space Act“), který ve svých čtyřech částech novelizoval americké kosmické právo, zejména pak jeho část týkající se komerčního využívání kosmického prostoru, s cílem podpořit průmysl v oblasti výzkumu a využívání kosmických zdrojů.

První část The Space Act upravuje starší zákon Spojených států amerických *Commercial Space Launch Act*<sup>24</sup> z roku 1984, který byl přijat za účelem usnadnění soukromého podnikání v oblasti komercializace kosmických aktivit a technologií.<sup>25</sup> První část The Space Act se dále zaměřuje na změny metodiky pro stanovení limitu odpovědnosti třetích stran pro nabyvatele licence. Také upravuje podmínky účasti takzvaných

<sup>23</sup> U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act, Public Law 114-90, ze dne 25. 11. 2015.

<sup>24</sup> Commercial Space Launch Competitiveness Act, Public Law 98-575, ze dne 30. 10. 1984.

<sup>25</sup> GOUYON MATIGNON, L. DE. The Commercial Space Launch Act of 1984. In: *Space Legal Issues* [online]. 3. 6. 2019 [cit. 2020-09-26]. Dostupné na: <https://www.spacelegalissues.com/the-commercial-space-launch-act-of-1984/>.

vládních astronautů na zprostředkovaných letech, podmínky užívání Mezinárodní vesmírné stanice a novelizuje zapojení jednotlivých států Spojených států amerických do sektoru komerčních startovacích raket a budoucích vládních systémů.<sup>26</sup>

Čtvrtá část The Space Act s názvem *Space Resource Exploration and Utilization* (Výzkum a využívání kosmických zdrojů) přinesla nejvýznamnější změny. Kromě definování kosmického zdroje a zdroje z asteroidu<sup>27</sup> také výslovně umožňuje občanům Spojených států amerických<sup>28</sup> věnovat se komerčnímu průzkumu a využívání kosmických zdrojů.

#### 2.1.1 PRÁVO KE ZDROJŮM

Ve čtvrté části The Space Act se stanoví, že „*občan Spojených států amerických, věnující se komerčnímu získávání zdroje z asteroidu nebo kosmického zdroje podle této kapitoly, má práva k jakémukoli získanému zdroji z asteroidu nebo kosmickému zdroji, včetně práva držet, vlastnit, přepravovat, užívat a prodat zdroj z asteroidu nebo kosmický zdroj, získaný v souladu s platnými právními předpisy, včetně mezinárodních závazků Spojených států amerických*“.<sup>29</sup> Z tohoto ustanovení vyplývá, že taková práva jsou uznávána jen v rozsahu jurisdikce Spojených států amerických, tedy na území nebo před soudy Spojených států amerických.<sup>30</sup> Zmíněné mezinárodní závazky Spojených států amerických odkazují na článek II Kosmické smlouvy. The Space Act dále i výslovně zmiňuje, že „*přijetím tohoto zákona Spojené státy americké neuplatňují svrchovanost nebo svrchovaná či výlučná práva nebo jurisdikci či vlastnictví nad žádným nebeským tělesem*“.<sup>31</sup>

Na otázku, zda zákaz přivlastnění kosmického prostoru a nebeských těles, který je vyjádřený v článku II Kosmické smlouvy, znamená zákaz přivlastnění konkrétních zdrojů nebo i jejich komerčního využívání, odpovídá F. von der Dunk<sup>32</sup> ve prospěch úpravy The Space Act. Podle F. von der Dunka je východiskem přístupu ke kosmickému prostoru obecná svoboda, kterou lze omezit pouze mezinárodním konsensem, a výslovný zákaz komerčního využívání kosmického prostoru neexistuje. Jedinou podmínkou Kosmické smlouvy v tomto směru je požadavek vyjádřený

<sup>26</sup> DUNK, F. VON DER. The US Space Launch Competitiveness Act of 2015. In: *JURIST* [online]. 30. 11. 2015 [cit. 2020-09-26]. Dostupné na: <https://www.jurist.org/commentary/2015/11/frans-vonderdunk-space-launch/>

<sup>27</sup> Kosmický zdroj je pro účely The Space Act definován jako „*abiotický zdroj in situ v kosmickém prostoru, včetně vody a nerostů*“. Zdrojem z asteroidu se rozumí „*kosmický zdroj nacházející se na jediném asteroidu nebo uvnitř něj*“.

<sup>28</sup> Za občana Spojených států amerických je pro účely tohoto zákona považována: a) fyzická osoba, která je občanem Spojených států amerických; b) právnická osoba vzniklá nebo existující podle práva Spojených států amerických; c) právnická osoba vzniklá nebo existující podle práva jiného státu, jestliže její většinový podíl je držen fyzickou nebo právnickou osobou podle a) nebo b).

<sup>29</sup> U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act, § 51303.

<sup>30</sup> DUNK, c. d.

<sup>31</sup> U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act, sekce 403.

<sup>32</sup> Frans von der Dunk je profesorem kosmického práva na Univerzitě v Nebrasce. Rovněž zastupuje Nizozemsko v komisi pro kosmické právo Asociace pro mezinárodní právo. Je ředitelem odboru pro styk s veřejností Mezinárodního institutu kosmického práva a býval poradcem kosmických agentur (včetně ESA, JAXA), národních vlád, Organizace spojených národů, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a dalších subjektů (viz též: Frans von der Dunk. In: *University of Nebraska–Lincoln* [online]. [cit. 2020-09-28]. Dostupné na: <https://law.unl.edu/frans-von-der-dunk/>).

v článku VI, podle kterého státy nesou mezinárodní odpovědnost za národní činnost, bez ohledu na to, zda ji vykonávají vládní organizace nebo nevládní instituce. Činnost těchto nevládních institucí je povolována a kontrolována příslušným státem. Podle F. von der Dunka tak Spojené státy americké přijetím The Space Act postupují v souladu s článkem VI Kosmické smlouvy, jelikož jím stanoví právní rámec pro komerční aktivity uskutečňované v kosmickém prostoru a na nebeských tělesech. F. von der Dunk v přijetí The Space Act rovněž spatřuje výzvu Spojených států amerických mezinárodnímu společenství ke společné práci na vývoji mezinárodního režimu, který by tuto oblast upravoval.<sup>33</sup>

### 2.1.2 VÝKONNÉ NAŘÍZENÍ VYBÍZEJÍCÍ K MEZINÁRODNÍ PODPOŘE ZÍSKÁVÁNÍ A VYUŽÍVÁNÍ KOSMICKÝCH ZDROJŮ

Prezident Spojených států amerických vydal 6. dubna 2020 výkonné nařízení,<sup>34</sup> ve kterém charakterizuje politiku Spojených států amerických týkající se komercializace kosmického prostoru. Ve výkonném nařízení je prezentován názor Spojených států amerických na kosmický prostor, který jimi není považován za *global commons*,<sup>35</sup> a na účast na komerčním výzkumu, získávání a využívání zdrojů v kosmickém prostoru, ke které by měl mít právo každý občan Spojených států amerických. Z těchto důvodů je ve výkonném nařízení obsažena výzva Spojených států amerických k mezinárodní podpoře pro veřejné a soukromé získávání a využívání kosmických zdrojů, v souladu s platným právem. Za tímto účelem pověřil prezident ministra zahraničí, aby usiloval o sjednávání společných prohlášení, dvoustranných a vícestranných dohod s dalšími státy, týkajících se bezpečného a udržitelného získávání a využívání kosmických zdrojů. Dále výkonné nařízení obsahuje odmítnutí Dohody o Měsíci, kterou Spojené státy americké nepovažují za součást mezinárodního obyčejového práva, s odůvodněním, že není účinným či nezbytným nástrojem pro podporu komerční účasti v dlouhodobém výzkumu a využívání nebeských těles.<sup>36</sup>

Zásadní rozdíl mezi úpravou The Space Act a výkonným nařízením vybízejícím k mezinárodní podpoře získávání a využívání kosmických zdrojů spočívá v dikci těchto

<sup>33</sup> DUNK, *c. d.*

<sup>34</sup> Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources, E.O. 13914, ze dne 6. 4. 2020.

<sup>35</sup> Mezi *Global Commons*, které jsou tradičně vymezovány jako ty části světa, jež nespadají do jurisdikce žádného státu a ke kterým mají všechny státy přístup, patří podle Geralda Stanga, spolupracovníka Ústavu Evropské unie pro studium bezpečnosti, volné moře, vzdušný prostor, kosmický prostor a kyberprostor (viz též: STANG, G. Global commons: between cooperation and competition. In: *The European Union Institute for Security Studies* [online]. 8. 4. 2013 [cit. 2020-09-28]. Dostupné na: <https://www.iss.europa.eu/content/global-commons-between-cooperation-and-competition>). Podle společné Tematické úvahy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, Úřadu Vysokého komisaře OSN pro nejméně rozvinuté země, Ústavu OSN pro hospodářské a sociální záležitosti, Programu OSN pro životní prostředí a Populačního fondu OSN patří mezi *Global Commons* volné moře, vzdušný prostor, kosmický prostor a Antarktida, které se jako oblasti zdrojů řídí zásadou *common heritage of mankind* (viz též: UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015 [online]. 2013 [cit. 2020-09-28]. Dostupné na: [https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/thinkpieces/24\\_thinkpiece\\_global\\_governance.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/24_thinkpiece_global_governance.pdf)).

<sup>36</sup> Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources, sekce 1, 2 a 3.

dvou předpisů. Zatímco The Space Act uznává práva občanů Spojených států amerických k získaným kosmickým zdrojům a hovoří o podpoře soukromého sektoru v aktivitách v kosmickém prostoru, výkonné nařízení již hovoří o podpoře veřejného i soukromého získávání a využívání kosmických zdrojů.

### 2.1.3 ARTEMIS ACCORDS

10. září 2020 vydal Národní úřad pro letectví a kosmonautiku Spojených států amerických (dále jen „NASA“) výzvu soukromým společnostem k předložení nabídek na sběr kosmických zdrojů, k nimž by práva následně byla za úplaty převedena na NASA. Podle ředitele NASA Jima Bridenstinea je důvodem tohoto kroku snaha dokázat, že je taková aktivita možná a že je na čase, aby byl dán základ regulační jistotě při získávání kosmických zdrojů a obchodování s nimi.<sup>37</sup> Tato výzva nebyla určena pouze soukromým společnostem sídlícím ve Spojených státech amerických, ale všem soukromým společnostem z celého světa, které jsou schopny získat mezi padesáti a pěti sty gramy měsíčního regolitu<sup>38</sup> do roku 2024 a následně převést vlastnická práva k těmto zdrojům na NASA. 3. prosince 2020 pak NASA oznámila výběr čtyř společností, se kterými uzavřela smlouvu na získání a dopravu měsíčních přírodních zdrojů a následné převedení práv k nim na NASA.<sup>39</sup>

Takové výzvy plánuje NASA v budoucnu opakovat. Jejich hlavním účelem je podnítit a standardizovat získávání a prodej měsíčního materiálu. J. Bridenstine uvedl, že NASA chce dokázat, že kosmické zdroje mohou být obchodovány jak mezi společnostmi a fyzickými osobami, tak mezi státy navzájem. Podle M. Golda<sup>40</sup> jsou kosmické zdroje palivem, které bude Spojené státy americké a celé lidstvo pohánět ke hvězdám.<sup>41</sup>

Tato spolupráce se soukromými společnostmi je jedním z kroků na cestě k dlouhodobé a udržitelné lidské přítomnosti na Měsíci, což je cílem programu Artemis.<sup>42</sup> Za tímto účelem vydala NASA v květnu roku 2020 dokument s názvem Artemis Accords, ve kterém stanoví zásady spolupráce při civilním průzkumu a využívání

<sup>37</sup> WALL, M. NASA wants to buy moon dirt from private companies. In: *Space* [online]. 10. 9. 2020 [cit. 2020-10-16]. Dostupné na: <https://www.space.com/nasa-buy-moon-dirt-private-companies.html>.

<sup>38</sup> Regolit je vrstva volného, sypkého kamene a prachu, která leží na skalním podloží. Měsíční regolit je vytvářen dopady meteoritů na měsíční povrch. Složení regolitu na různých planetách a asteroidech se značně liší (viz též: RAFFERTY, J. P. Regolith. In: *Britannica* [online]. [cit. 2020-10-16]. Dostupné na: <https://www.britannica.com/science/regolith>).

<sup>39</sup> NASA Selects Companies to Collect Lunar Resources for Artemis Demonstrations. In: *National Aeronautics and Space Administration* [online]. 3. 12. 2020 [cit. 2020-12-05]. Dostupné na: <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-selects-companies-to-collect-lunar-resources-for-artemis-demonstrations>.

<sup>40</sup> Mike Gold působil do dubna roku 2021 v NASA jako dočasný pomocný ředitel kanceláře pro mezinárodní a mezirezortní vztahy. V minulosti byl rovněž členem delegace Spojených států amerických při COPUOS (viz též: Mike Gold, Former Associate Administrator for Space Policy and Partnerships. In: *National Aeronautics and Space Administration* [online]. 7. 4. 2021 [cit. 2021-10-31]. Dostupné na: [https://www.nasa.gov/feature/Michael\\_Gold](https://www.nasa.gov/feature/Michael_Gold)).

<sup>41</sup> NASA Selects Companies to Collect Lunar Resources for Artemis Demonstrations.

<sup>42</sup> Cílem kosmického programu Artemis je znovu přistát s lidskou posádkou na Měsíci a připravit následný výzkum Marsu. Artemis se od programu Apollo odlišuje zejména tím, že na něm s NASA spolupracují i další kosmické agentury a soukromé společnosti zabývající se výzkumem a využíváním kosmického prostoru (viz též: National Aeronautics and Space Administration. Artemis PLAN: NASA's Lunar Exploration Program Overview [online]. 2020 [cit. 2020-10-16]. Dostupné na: [https://www.nasa.gov/sites/default/files/atoms/files/artemis\\_plan-20200921.pdf](https://www.nasa.gov/sites/default/files/atoms/files/artemis_plan-20200921.pdf)).

Měsíce, Marsu, komet a asteroidů pro mírové účely.<sup>43</sup> Podle J. Bridenstinea bude Artemis nejrozsáhlejším a nejrozmanitějším mezinárodním programem v historii lidského průzkumu kosmu a Artemis Accords jsou prostředkem, na jehož základě má vzniknout jednotná globální koalice, která tento program povede.<sup>44</sup> Podepsání Artemis Accords a přistoupení k nim bude předpokladem pro účast kosmických agentur na programu Artemis. Účelem Artemis Accords má být vytvoření společné vize prostřednictvím souboru zásad, směrnic a příkladů nejlepší praxe, s cílem zlepšit správu civilního průzkumu a využívání kosmického prostoru, s úmyslem postupovat dále v programu Artemis. Artemis Accords představují politický závazek vůči v nich vyjádřeným zásadám, z nichž mnohé operativně provádějí povinnosti obsažené v Kosmické smlouvě. Kosmickým zdrojům se Artemis Accords věnují v sekci 10 čtyřmi články:

- 1) Signatáři berou na vědomí, že využívání kosmických zdrojů může prospět lidstvu poskytováním kritické podpory pro bezpečný a udržitelný provoz.
- 2) Signatáři zdůrazňují, že dobývání a využívání kosmických zdrojů, včetně jejich získávání z povrchu či podloží Měsíce, Marsu, komet nebo asteroidů, by mělo být prováděno způsobem, který je v souladu s Kosmickou smlouvou a který podporuje provádění bezpečných a udržitelných kosmických aktivit. Signatáři potvrzují, že dobývání kosmických zdrojů neznámá ve své podstatě přivlastnění ve smyslu článku II Kosmické smlouvy a že smlouvy a jiné právní nástroje, týkající se kosmických zdrojů, by měly být v souladu s Kosmickou smlouvou.
- 3) Signatáři se zavazují informovat generálního tajemníka Organizace Spojených národů, jakož i veřejnost a mezinárodní vědeckou komunitu, o svých činnostech v oblasti dobývání kosmických zdrojů, v souladu s Kosmickou smlouvou.
- 4) Signatáři mají v úmyslu využít své zkušenosti v rámci těchto dohod k tomu, aby přispěli k mnohostrannému úsilí o další rozvoj mezinárodních postupů a pravidel, platných pro dobývání a využívání kosmických zdrojů, a to i prostřednictvím pokračujícího úsilí v COPUOS.

V prvním článku sekce 10 (podobně jako v sekci 1) je patrné prohlášení o prospěchu kosmických aktivit pro celé lidstvo, Artemis Accords však neodkazují na zásadu *province of mankind*, vyjádřenou v Kosmické smlouvě, ani na zásadu *common heritage of mankind*.<sup>45</sup> vyjádřenou v Dohodě o Měsíci, kterou navíc Spojené státy americké nepovažují za účinný či potřebný nástroj mezinárodního práva a odmítají, že by mohla být brána za součást mezinárodního obyčejového práva.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> National Aeronautics and Space Administration. Artemis Accords [online]. [cit. 2020-10-16]. Dostupné na: [https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords\\_v7\\_print.pdf](https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords_v7_print.pdf).

<sup>44</sup> STRICKLAND, A. Eight nations sign NASA's Artemis Accords that guide cooperative exploration of the moon. In: *CNN* [online]. 14. 10. 2020 [cit. 2020-10-16]. Dostupné na: <https://edition.cnn.com/2020/10/14/world/artemis-accords-nations-sign-nasa-scen-trnd/index.html>.

<sup>45</sup> V sekci 9 signatáři vyjadřují svůj úmysl zachovat „kosmické dědictví“ (v originále *outer space heritage*), které však podle nich zahrnuje historicky významná místa přistání člověka nebo robota, artefakty, kosmické lodě a další důkazy o činnosti na nebeských tělesech. Se zásadou *common heritage of mankind* tak toto ustanovení nijak nesouvisí.

<sup>46</sup> Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources.

13. října 2020 se podepsáním Artemis Accords připojilo ke Spojeným státům americkým sedm zemí: Australské společenství, Italská republika, Japonsko, Kanada, Lucemburské velkovévodství, Spojené arabské emiráty a Spojené království Velké Británie a Severního Irska.<sup>47</sup> V následujících měsících se pak k Artemis Accords postupně připojila Ukrajina,<sup>48</sup> Korejská republika,<sup>49</sup> Nový Zéland,<sup>50</sup> Brazilská federativní republika<sup>51</sup> a Polská republika.<sup>52</sup> Evropská kosmická agentura (dále jen „ESA“) se bezprostředně k Artemis Accords nepřipojila, nicméně Italská republika, Lucemburské velkovévodství a Spojené království Velké Británie a Severního Irska jsou členy ESA. ESA nadto zajišťuje pro NASA dodavatele servisních modulů pro kosmickou loď Orion, která má být součástí programu Artemis, a ředitel NASA na Mezinárodním astronautickém kongresu v říjnu 2020 přiznal, že NASA spoléhá na podporu Evropské kosmické agentury při provádění programu Artemis s tím, že ESA je pro tento program rozhodujícím partnerem.

Podle C. Johnsona<sup>53</sup> stojí za vydáním Artemis Accords snaha Spojených států dosáhnout dohody s dalšími státy, aniž by taková dohoda musela procházet standardním procesem přijímání mezinárodní smlouvy. C. Johnson tvrdí, že Spojené státy americké nechtějí zdlouhavě vyjednávat o něčem, co je v jejich zájmu, a proto vydaly tento dokument, ke kterému mohou ostatní státy přistupovat.<sup>54</sup> Podle generálního ředitele ruské kosmické agentury Roskosmos D. Rogozina je program Artemis na to, aby se k němu mohla připojit i Ruská federace, příliš zaměřený na zájmy Spojených států amerických.<sup>55</sup>

Mezi státy, které se připojily k Artemis Accords, chybí mimo jiné Indická republika, Francouzská republika (oba tyto státy jsou signatáři Dohody o Měsíci) a Spolková republika Německo. Znatelná je také absence afrických států a větší zastoupení rozvojových zemí.

---

<sup>47</sup> The Artemis Accords: Principles of Cooperation in the Civil Exploration and Use of the Moon, Mars, Comets, and Asteroids for Peaceful Purposes [online]. 13. 10. 2020 [cit. 2021-09-08]. Dostupné na: <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf>.

<sup>48</sup> Ukraine becomes the 9th country to sign the Artemis Accords. In: *U.S. Embassy in Ukraine* [online]. 17. 2. 2020 [cit. 2021-07-28]. Dostupné na: <https://ua.usembassy.gov/ukraine-becomes-the-9th-country-to-sign-the-artemis-accords/>.

<sup>49</sup> Republic of Korea Joins List of Nations to Sign Artemis Accords. In: *National Aeronautics and Space Administration* [online]. 27. 5. 2021 [cit. 2021-07-28]. Dostupné na: <https://www.nasa.gov/feature/republic-of-korea-joins-list-of-nations-to-sign-artemis-accords>.

<sup>50</sup> New Zealand Signs Artemis Accords. In: *National Aeronautics and Space Administration* [online]. 1. 6. 2021 [cit. 2021-07-28]. Dostupné na: <https://www.nasa.gov/feature/new-zealand-signs-artemis-accords>.

<sup>51</sup> Brazil Signs Artemis Accords. In: *National Aeronautics and Space Administration* [online]. 15. 6. 2021 [cit. 2021-07-28]. Dostupné na: <https://www.nasa.gov/feature/brazil-signs-artemis-accords>.

<sup>52</sup> Poland Signs Artemis Accords at International Astronautical Congress. In: *U.S. Embassy & Consulate in Poland* [online]. 27. 8. 2021 [cit. 2021-10-31]. Dostupné na: [https://pl.usembassy.gov/artemis\\_eng/](https://pl.usembassy.gov/artemis_eng/).

<sup>53</sup> Christopher D. Johnson je poradcem v oblasti kosmického práva ve společnosti Secure World Foundation. Kosmické právo rovněž vyučuje na Univerzitě v Georgetownu (viz též: Christopher D. Johnson. In: *Secure World Foundation* [online]. [cit. 2020-10-16]. Dostupné na: <https://swfound.org/about-us/our-team/christopher-d-johnson/>).

<sup>54</sup> GRUSH, L. NASA announces international Artemis Accords to standardize how to explore the Moon. In: *The Verge* [online]. 15. 5 2020 [cit. 2020-10-16]. Dostupné na: <https://www.theverge.com/2020/5/15/21259946/nasa-artemis-accords-lunar-exploration-moon-outer-space-treaty>.

<sup>55</sup> KLUGER, J. A New Space Pact Seeks to Ensure Peace and Prosperity on the Moon. In: *Time* [online]. 14. 10. 2020 [cit. 2020-10-16]. Dostupné na: <https://time.com/5899880/artemis-accords-moon-peace/>.

Byť podobný jev předvídal a navrhoval M. Gold,<sup>56</sup> tak podmínění účasti v kosmickém programu přistoupením ke dvoustranné či vícestranné dohodě, která určuje normy chování, je novinkou v oblasti mezinárodního kosmického práva.<sup>57</sup>

## 2.2 RUSKÁ FEDERACE

V současné době legislativa Ruské federace neobsahuje úpravu otázky získávání a využívání kosmických zdrojů. Stanovisko Ruské federace lze seznat z komentáře Informačního a tiskového oddělení Ministerstva zahraničních věcí Ruské federace, ve kterém bylo reagováno na výše zmíněné výkonné nařízení prezidenta Spojených států amerických ze dne 6. dubna 2020. V tomto komentáři se vyjadřuje k současnému směřování politik států ve věci výzkumu a využívání kosmických zdrojů, které považuje za velmi rizikové pro mezinárodní spolupráci a porozumění, a to i v kosmickém prostoru. Ministerstvo zahraničních věcí připomíná všeobecně uznávané zásady a normy mezinárodního kosmického práva, kodifikované v Kosmické smlouvě, která stanoví, že kosmický prostor včetně Měsíce a nebeských těles si jednotlivé státy nemohou přivlastnit. Dále pak tvrdí, že je naléhavě potřeba, aby mezinárodní společenství kolektivně usilovalo o zabránění tomu, aby se kosmický prostor a nebeská tělesa staly místem mezinárodních konfliktů. Z toho důvodu Ministerstvo zahraničních věcí zdůrazňuje zájem a ochotu Ruské federace vést praktickou a otevřenou diskuzi na toto téma, v souladu s normami a zásadami mezinárodního práva, a zároveň v rámci Organizace Spojených národů a COPUOS.<sup>58</sup> Tiskový mluvčí prezidenta Ruské federace Dmitry Peskov uvedl, rovněž v reakci na výkonné nařízení prezidenta Spojených států amerických ze dne 6. dubna 2020, že jakékoli pokusy o privatizaci kosmického prostoru by byly nepřijatelné.<sup>59</sup> V březnu roku 2019 ruská místopředsedkyně vlády Tatyana Golikova oznámila, že v lednu toho roku Ruská federace předložila Lucemburskému velkovévodství návrh dohody o spolupráci při výzkumu a využívání kosmického prostoru.<sup>60</sup> K přímé

<sup>56</sup> Po uplynutí padesáti let od vzniku Kosmické smlouvy M. Gold tvrdil, že odolala zkoušce času. Podle něj je její pružnost a zastávání základních a podstatných principů důvodem, proč je Kosmická smlouva dnes stejně relevantní, jako byla v roce 1967. V návaznosti na to M. Gold navrhoval, aby se státy s podobnými zájmy vzájemně oslovovaly a dosahovaly shody ve svých výkladech prostřednictvím dvoustranných a vícestranných dohod. Tímto by šlo dospět k napravení nedostatků Kosmické smlouvy, aniž by tím bylo riskováno otevření Kosmické smlouvy k častým úpravám ze strany mnoha států (viz též: Hearing of the Senate Space, Science, and Competitiveness Subcommittee: Reopening the American Frontier: Exploring How the Outer Space Treaty Will Impact American Commerce and Settlement in Space [online]. 23. 5. 2017 [cit. 2020-11-12]. Dostupné na: <https://www.commerce.senate.gov/services/files/1E3724FE-15BC-4B24-8BA1-D5404C7DF904>).

<sup>57</sup> NEWMAN, CH. Artemis Accords: why many countries are refusing to sign Moon exploration agreement. In: *The Conversation* [online]. 19. 10. 2020 [cit. 2020-11-12]. Dostupné na: <https://theconversation.com/amp/artemis-accords-why-many-countries-are-refusing-to-sign-moon-exploration-agreement-148134>.

<sup>58</sup> Comment by the Information and Press Department on the US President's executive order on encouraging international support for the recovery and use of space resources. In: *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation* [online]. 7. 4. 2020 [cit. 2020-10-26]. Dostupné na: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4096701](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4096701).

<sup>59</sup> Any attempts to 'privatize' outer space unacceptable – Kremlin. In: *TASS Russian News Agency* [online]. 7. 4. 2020 [cit. 2020-10-26]. Dostupné na: <https://tass.com/science/1141217>.

<sup>60</sup> SOLDATKIN, V. Russia wants to join Luxembourg in space mining. In: *REUTERS* [online]. 6. 3. 2019 [cit. 2020-10-27]. Dostupné na: <https://uk.reuters.com/article/us-luxembourg-russia-space/russia-wants-to-join-luxembourg-in-space-mining-idUKKCN1QNI0Q>.

spolupráci v oblasti využívání kosmických zdrojů návrh nesměřuje z důvodu chybějící mezinárodní úpravy i ruské národní legislativy v této oblasti.<sup>61</sup>

Jak bylo zmíněno výše, Ruská federace se nepřipojila k Artemis Accords. Z těchto skutečností lze tedy usuzovat, že Ruská federace má k získávání a využívání kosmických zdrojů a ke komercializaci těchto aktivit spíše negativní postoj.

### 2.3 ČÍNSKÁ LIDOVÁ REPUBLIKA

V roce 2003 se Čínská lidová republika stala třetí zemí, která úspěšně poslala člověka do kosmu a od té doby ve svém kosmickém programu postupuje velmi rychle kupředu. V roce 2016 vyslala na oběžnou dráhu Země kosmickou loď bez lidské posádky Tiangong-2. V roce 2021 pak vynesla na oběžnou dráhu Země základní modul své budoucí kosmické stanice Tiangong, která by měla být dokončena kolem roku 2022 a mít stálou posádku tří astronautů. Následně by měla fungovat asi 15 let.<sup>62</sup> V lednu 2019 sonda Chang'e-4 jako první v historii přistála na odvrácené straně Měsíce.<sup>63</sup> V prosinci 2020 sonda Chang'e-5, přistála na povrchu Měsíce, úspěšně odebrala vzorky regolitu a ty následně dopravila zpátky na Zemi. Šlo o první vzorky měsíčního povrchu dopravené na Zemi po čtyřiceti čtyřech letech.<sup>64</sup> Čínská lidová republika připravuje také kosmickou loď, která by vynesla lidskou posádku na Měsíc.<sup>65</sup> K tomuto účelu vyvíjí novou nosnou raketu, kterou představila v září roku 2020 na Čínské kosmické konferenci. Přestože tedy zatím Čínská lidová republika oficiálně nepředstavila program přistání člověka na Měsíci, je zřejmé, že takový plán má a chystá se ho v blízké budoucnosti začít naplňovat.<sup>66</sup>

V prosinci roku 2017 zveřejnila Informační kancelář Státní rady Bílou knihu o čínských kosmických aktivitách v roce 2016. V tomto dokumentu jsou popisovány již uskutečněné úkoly a mise a představovány budoucí cíle. Součástí těch je vyslat sondu k Marsu, zkoumat možnosti transportu vzorků z Marsu zpátky na Zemi, výzkum asteroidů a planetárního systému Jupiteru. Rovněž je zmíněna snaha urychlit utváření právního systému zaměřeného na přijímání národní legislativy upravující kosmický průmysl. Přímo kosmické zdroje nebo jejich využívání Bílá kniha nezmiňuje, vyjadřuje však názor Čínské lidové republiky, že „všechny státy mají stejná práva na mírový výzkum a využívání kosmického prostoru včetně nebeských těles a že činnosti všech

<sup>61</sup> Russia proposes signing deal with Luxembourg on space research cooperation. In: *TASS Russian News Agency* [online]. 6. 3. 2019 [cit. 2020-10-27]. Dostupné na: <https://tass.com/science/1047731>.

<sup>62</sup> DAVID, L. China selects 18 new astronauts in preparation for space station launch. In: *Space* [online]. 8. 10. 2020 [cit. 2020-10-27]. Dostupné na: <https://www.space.com/china-selects-new-astronauts-for-space-station>.

<sup>63</sup> China Moon mission lands Chang'e-4 spacecraft on far side. In: *BBC* [online]. 2. 1. 2019 [cit. 2020-12-02]. Dostupné na: <https://www.bbc.com/news/science-environment-46724727>.

<sup>64</sup> AMOS, J. China's Chang'e-5 mission returns Moon samples. In: *BBC* [online]. 16. 12. 2020 [cit. 2022-02-05]. Dostupné na: <https://www.bbc.com/news/science-environment-55323176>; srov. China to launch Chang'e-5 lunar probe in 2020. In: *People's Daily Online* [online]. 28. 10. 2019 [cit. 2020-10-28]. Dostupné na: <http://en.people.cn/n3/2019/1028/c90000-9626774.html>.

<sup>65</sup> JONES, A. This Is China's New Spacecraft to Take Astronauts to the Moon. In: *Space* [online]. 2. 10. 2019 [cit. 2020-10-28]. Dostupné na: <https://www.space.com/china-new-spacecraft-crewed-moon-missions.html>.

<sup>66</sup> JONES, A. China is building a new rocket to fly its astronauts on the moon. In: *Space* [online]. 1. 10. 2019 [cit. 2020-10-28]. Dostupné na: <https://www.space.com/china-rocket-for-crewed-moon-missions>.

zemí v kosmickém prostoru by měly být přínosem pro jejich ekonomický rozvoj, sociální pokrok a mír, bezpečnost, přežití a rozvoj lidstva. Mezinárodní spolupráce v kosmickém prostoru by měla dodržovat základní zásady vyjádřené v Kosmické smlouvě a v Deklaraci o mezinárodní spolupráci při výzkumu a využívání kosmického prostoru pro blaho a v zájmu všech zemí, s přihlédnutím zejména k potřebám rozvojových zemí. Čínská lidová republika zastává názor, že mezinárodní výměny a spolupráce by měly být posíleny na základě rovnosti a vzájemného prospěchu, mírového využívání a inkluzivního rozvoje.<sup>67</sup> Čínská lidová republika se dále v Bílé knize zavazuje podporovat činnosti týkající se využívání kosmického prostoru v rámci Organizace spojených národů a také aktivity mezivládních a nevládních organizací, které podporují rozvoj kosmického průmyslu.<sup>68</sup>

Na půdě Mezinárodního astronautického kongresu v Mexiku v roce 2016 při prezentaci konceptu kosmické solární elektrárny mluvil viceprezident Čínské akademie kosmických technologií Li Ming o možnosti výstavby této elektrárny při využívání kosmických zdrojů získaných z asteroidů, což by výrazně snížilo náklady na její vybudování.<sup>69</sup> Li rovněž označil těžbu zdrojů na Měsíci a asteroidech za prioritu čínských plánů.<sup>70</sup>

Čínská lidová republika se nepřidala k Artemis Accords, účast na programu Artemis jí ze strany Spojených států amerických nebyla nabídnuta. V roce 2011 Kongres Spojených států amerických zakázal NASA jakoukoli formu spolupráce s Čínskou lidovou republikou nebo společností, ve které by Čínská lidová republika vlastnila podíl.<sup>71</sup>

Oficiální postoj k otázce, zda získávání a využívání kosmických zdrojů je či není v rozporu s článkem II Kosmické smlouvy, Čínská lidová republika zatím s mezinárodním společenstvím nesdílela. Vzhledem k jejím aktivitám a investicím v oblasti výzkumu a plánům budoucích misí lze však předpokládat, že se bude přiklánět k názoru, že řečené aktivity nejsou v rozporu s článkem II Kosmické smlouvy. Tuto domněnku podporuje i skutečnost, že v lednu roku 2018 podepsala Čínská národní kosmická agentura s Lucemburským velkovévodstvím Memorandum o porozumění, které poskytuje rámec mimo jiné pro spolupráci v oblasti ekonomických, právních, regulačních a technologických aspektů využívání kosmických zdrojů.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> State Council of the People's Republic of China. Full text of white paper on China's space activities in 2016 [online]. 28. 12. 2016 [cit. 2020-10-28]. Dostupné na: [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/12/28/content\\_281475527159496.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/12/28/content_281475527159496.htm).

<sup>68</sup> Tamtéž.

<sup>69</sup> GOSWAMI, N. China in Space: Ambitions and Possible Conflict. *Strategic Studies Quarterly* [online]. 2018, Vol. 12, No. 1, s. 81 [cit. 2020-10-30]. Dostupné na: [www.jstor.org/stable/26333878](http://www.jstor.org/stable/26333878).

<sup>70</sup> Tamtéž, s. 84.

<sup>71</sup> Department of defense and full-year continuing appropriations act, Public Law 112-10, ze dne 15. 4. 2011.

<sup>72</sup> The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. Luxembourg cooperates with China in the exploration and use of outer space for peaceful purpose, including in the utilization of space resources [online]. 16. 1. 2018 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: <https://spacelu.com/wp-content/uploads/2019/06/10-2018-01-17-press-release-cooperation-china-luxembourg.pdf>.

## 2.4 INDICKÁ REPUBLIKA

Prvním a zatím posledním indickým astronautem se již v roce 1984, díky spolupráci Indické republiky a tehdejšího Svazu sovětských socialistických republik, stal Rakesh Sharma, který v kosmické lodi Sojuz T-11 absolvoval let k sovětské kosmické stanici Saljut-7.<sup>73</sup> Indické kosmické lodě zatím na svých palubách lidskou posádku nenesly. To by se však mělo změnit v roce 2022, kdy má Indická republika v úmyslu uctít sedmdesáté páté výročí vyhlášení nezávislosti tím, že se stane čtvrtou zemí, která úspěšně pošle člověka do kosmu.<sup>74</sup> Kosmická loď Gaganyaan (jejíž možná budoucí posádka v současnosti podstupuje výcvik v ruském Středisku přípravy kosmonautů J. A. Gagarina<sup>75</sup>) je součástí stejnojmenného programu, který je prvním článkem indického plánu na vybudování vlastní kosmické stanice.<sup>76</sup>

Indická kosmická agentura svými úspěšnými misemi bez posádky k Měsíci a k Marsu, plánovanými budoucími misemi s lidskou posádkou a dalšími programy ukazuje, že je důležitým aktérem v oblasti kosmických aktivit.

V roce 2017 byl zveřejněn návrh zákona o kosmických aktivitách, který se měl stát základem indického kosmického práva. Důvodová zpráva k návrhu uvádí, že vzhledem k celkovému rozvoji kosmických aktivit je patrná potřeba vnitrostátní úpravy, která by podpořila účast nevládních agentur či soukromých společností na takových činnostech. Při vytváření návrhu se indický Úřad kosmických aktivit inspiroval Modelovým zákonem o národní legislativě týkající se kosmických aktivit,<sup>77</sup> který vydala Asociace mezinárodního práva. Podobně jako The Space Act se i indický návrh zákona o kosmických aktivitách vztahoval na indické občany a na právnické osoby registrované v Indické republice. V úvodu návrh definoval základní pojmy jako kosmický objekt a komerční aktivita, kterou definoval jako „*vypuštění kosmického objektu, použití kosmického objektu, provoz, navádění a vstup kosmického objektu do a z kosmického prostoru a všechny funkce pro provádění uvedených činností, včetně pořízení objektů pro uvedené účely*“.<sup>78</sup> Zmínka o kosmických zdrojích chybí jak v této definici, tak v celém návrhu zákona o kosmických aktivitách. Jeho hlavním účelem mělo být stanovení pravidel pro registraci, odpovědnost a udílení licencí k provádění takových kosmických

<sup>73</sup> GREGERSEN, E. Rakesh Sharma. In: *Britannica* [online]. 9. 1. 2020 [cit. 2020-11-05]. Dostupné na: <https://www.britannica.com/biography/Rakesh-Sharma>.

<sup>74</sup> Gaganyaan mission to take Indian astronaut to space by 2022: PM Modi. In: *The Hindu* [online]. 15. 8. 2018 [cit. 2020-11-05]. Dostupné na: <https://www.thehindu.com/news/national/gaganyaan-mission-to-take-indian-astronaut-to-space-by-2022-pm-modi/article24695817.ece>.

<sup>75</sup> DAVID, L. 4 Indian astronauts are training in Russia for future spaceflights. In: *Space* [online]. 8. 9. 2020 [cit. 2020-11-05]. Dostupné na: <https://www.space.com/indian-astronauts-train-with-russian-agency.html>.

<sup>76</sup> PERI, D. India to have its own space station: ISRO. In: *The Hindu* [online]. 13. 6. 2019 [cit. 2020-11-05]. Dostupné na: <https://www.thehindu.com/sci-tech/science/india-to-have-a-separate-space-station-isro/article27898707.ece>.

<sup>77</sup> Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. Information on the activities of international intergovernmental and non-governmental organizations relating to space law [online]. 26. 3. 2013 [cit. 2021-10-11]. Dostupné na: [https://www.unoosa.org/pdf/limited/c2/AC105\\_C2\\_2013\\_CRP06E.pdf](https://www.unoosa.org/pdf/limited/c2/AC105_C2_2013_CRP06E.pdf).

<sup>78</sup> Government of India, Department of Space. Draft Space Activities Bill, 2017 [online]. 21. 11. 2017 [cit. 2020-11-05]. Dostupné na: [https://prsindia.org/files/bills\\_acts/bills\\_parliament/1970/Draft%20Space%20Activities%20Bill%202017.pdf](https://prsindia.org/files/bills_acts/bills_parliament/1970/Draft%20Space%20Activities%20Bill%202017.pdf).

aktivit a nastavení kontrolních mechanismů a systému přestupků a postihů za ně.<sup>79</sup> Tento návrh zákona nakonec nebyl přijat a Indická republika tak zůstává bez zákonné úpravy kosmického práva.

Indická republika, podobně jako Čínská lidová republika, veřejně nedeklarovala své stanovisko týkající se legality získávání a využívání kosmických zdrojů. Na rozdíl od Čínské lidové republiky však ani její plány a budoucí mise nenaznačují vývoj tímto směrem. Zde je rovněž vhodné připomenout, že Indická republika jako jediný stát s rozsáhlým kosmickým programem podepsala Dohodu o Měsíci. Podepsána byla v roce 1982, k ratifikaci zatím nedošlo a je tedy otázkou, jaký je skutečně postoj Indické republiky k Dohodě o Měsíci a k zásadě *common heritage of mankind* v ní vyjádřené.

## 2.5 LUCEMBURSKÉ VELKOVÉODSTVÍ

V červenci roku 2017 přijalo Lucemburské velkovévodství zákon *Loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace*<sup>80</sup> (zákon o výzkumu a využívání kosmických zdrojů; dále jen „lucemburský zákon o kosmických zdrojích“) a jako první země v Evropě následovalo Spojené státy americké v právní úpravě získávání přírodních zdrojů v kosmickém prostoru a na nebeských tělesech. Účelem tohoto zákona (podobně jako v případě The Space Act) není snaha o přivlastnění kosmického prostoru či nebeských těles, ale definování pozice Lucemburského velkovévodství ke statusu zdrojů, které lze získávat na nebeských tělesech a v kosmickém prostoru, a vytvoření účinného právního a regulačního rámce, který bude zajišťovat stabilitu a zaručovat vysokou úroveň ochrany investorů, průzkumníků a těžařů.<sup>81</sup> V důvodové zprávě k návrhu tohoto zákona lucemburský zákonodárce uvádí prohlášení (ve kterém lze spatřovat další podobnost tohoto zákona s The Space Act), že tento návrh zákona nezamýšlí ani nepředpokládá prohlášení suverenity nad nebeským tělesem, jeho částí či částí kosmického prostoru, čímž odkazuje na článek II Kosmické smlouvy, a snaží se tak dopředu rozptýlit pochybnosti o případném rozporu ustanovení tohoto zákona se zásadou zákazu přivlastnění.<sup>82</sup>

### 2.5.1 PRÁVO KE ZDROJŮM

První článek lucemburského zákona o kosmických zdrojích stanoví, že „kosmické zdroje jsou způsobilé přivlastnění“.<sup>83</sup> V původním znění návrhu zákona však tento článek uváděl, že kosmické zdroje jsou způsobilé přivlastnění v souladu s mezinárodním právem. Tímto zákonodárce sledoval záměr dosáhnout právní jistoty v tomto směru. Názor, že toto znění není v rozporu s články I a II Kosmické smlouvy,

<sup>79</sup> Tamtéž.

<sup>80</sup> Loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, Mémorial A674, ze dne 20. 7. 2017.

<sup>81</sup> Legal Framework. In: *Luxembourg Space Agency* [online]. 18. 11. 2019 [cit. 2020-09-28]. Dostupné na: <https://space-agency.public.lu/en/agency/legal-framework.html>.

<sup>82</sup> MAN, P. DE. Luxembourg's law on space resources rests on a contentious relationship with international framework. In: *The Space Review* [online]. 23. 10. 2017 [cit. 2020-10-08]. Dostupné na: <https://www.thespacereview.com/article/3355/1>.

<sup>83</sup> Loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, čl. 1.

zákonodárce obhajoval v důvodové zprávě k návrhu zákona odkazem na belgického teoretika Françoise Laurenta, který v 19. století označil ryby, koryše a další divoká zvířata za věc ničí, a tedy způsobilou přivlastnění. Zákonodárce tvrdil, že znění článku 1 tohoto návrhu zákona se opírá o stejný princip vyjádřený Laurentem, tedy že kosmické zdroje jsou přivlastnitelné stejným způsobem jako ryby, na rozdíl od nebeských těles, která si, tak jako širé moře, přivlastnit nelze. Po přezkoumání návrhu zákona lucemburskou Státní radou,<sup>84</sup> tato vydala doporučení, ve kterém prohlašuje, že Kosmická smlouva explicitně nezakazuje přivlastnění kosmických zdrojů soukromými osobami pro komerční účely, vzhledem k tomu, že k této otázce nezaujímá stanovisko.<sup>85</sup> K analogii s mořským právem, kterou argumentuje lucemburský zákonodárce ve prospěch práva ke kosmickým zdrojům, Státní rada projevila nesouhlas, jelikož území, na kterém by se nacházely těžební lokality, jsou součástí sféry, nad kterou žádný stát nemůže prohlásit suverenitu či si ji jinak přivlastnit, a proto si ji nemůže přivlastnit ani soukromá osoba, byť to Kosmická smlouva výslovně nezakazuje. Státní rada dále upozornila na další zásadní problém, spočívající v řešení otázky ochrany těžebních lokalit na nebeských tělesech na základě vnitrostátního práva, s přihlédnutím k tomu, že výkon takové ochrany by mohl představovat nárokování si suverenity. Státní rada také poukázala na to, že vnitrostátní přiznání práv ke kosmickým zdrojům nezaručuje uznání takových práv dalšími státy. Vzhledem k těmto problémům tedy otázku přivlastňování přírodních zdrojů v kosmickém prostoru a na nebeských tělesech nebylo možné považovat za vyřešenou, a její řešení tedy nemohlo požívat právní jistoty, kterou jí chtěl lucemburský zákonodárce přisoudit. Státní rada ve svém doporučení uzavírala, že využívání kosmických zdrojů v současnosti není podporováno mezinárodním rámcem, který by takové využívání reguloval, protože lze pochybovat o tom, že by původní návrh zákona mohl dosáhnout zákonodárcem vytyčeného cíle právní jistoty.<sup>86</sup> Byť tedy na základě výše uvedených argumentů lucemburská Státní rada navrhovala článek 1 z návrhu lucemburského zákona o kosmických zdrojích vypustit, rozhodl se lucemburský zákonodárce pro změnu

---

<sup>84</sup> Státní rada Lucemburského velkovévodství tvoří dvacet jedna členů, kteří jsou jmenováni velkovévodou na dvanáct let. Úkolem Státní rady je vyjadřovat svá stanoviska k vládním a parlamentním návrhům zákonů a nařízení. Státní rada rovněž vyjadřuje stanovisko k otázkám, které jí pokládá velkovévoda, či které jí jsou předloženy ze zákona. Názory a stanoviska Státní rady jsou zásadně poradního charakteru, ale vzhledem k unikameralismu lucemburského parlamentu dává lucemburská ústava Státní radě v určitých případech možnost vetovat legislativní návrhy (viz též: Council of State. In: *The Luxembourg Government* [online]. 28. 11. 2018 [cit. 2020-10-08]. Dostupné na: <https://gouvernement.lu/en/systeme-politique/conseil-etat.html>).

<sup>85</sup> Státní rada Lucemburského velkovévodství připouští, že v Dohodě o Měsíci takový zákaz stanoven je, nicméně její ustanovení nepovažuje za relevantní vzhledem k tomu, že Lucemburské velkovévodství Dohodu o Měsíci neratifikovalo.

<sup>86</sup> Základním problémem dle lucemburské Státní rady je otázka, zdali je možné, aby vnitrostátní zákonodárce zajistil pro své občany právní jistotu ve věci, jejíž mezinárodněprávní legálnost je sporná. V souvislosti s tímto pak vyvstávají další otázky, jako otázka vzájemného uznávání soudních rozhodnutí týkajících se kosmických aktivit, dále také otázka, zda požadavek volného přístupu všech do oblastí nebeských těles, vyjádřený v článku I Kosmické smlouvy, znamená, že by soukromé osoby a společnosti nemohly odmítnout přístup dalším stranám do jejich zařízení. V neposlední řadě rovněž zůstává nezodpovězena otázka ochrany prostředí kosmického prostoru a nebeských těles, jeho zachování pro budoucí generace a případná mezinárodní odpovědnost státu za jeho porušení.

jeho znění do současně platné podoby. Došlo tedy k odstranění odkazu na mezinárodní právo, se kterým měla být způsobilost kosmických zdrojů k přivlastnění v souladu.<sup>87</sup>

Podle analýzy lucemburské Státní rady je hlavním problémem skutečnost, že zákonné využívání kosmických zdrojů vyžaduje přesvědčivé rozhodnutí na mezinárodní úrovni, bez kterého je vnitrostátní zákonodárství, kladoucí si za cíl přiznat vlastnická práva ke kosmickým zdrojům svým občanům, bez účinku. Právní jistota v této věci tak nemůže být zajištěna, pokud základ práv ke zdrojům, přiznaným vnitrostátním právem, nevychází z existujícího mezinárodněprávního režimu.<sup>88</sup>

V následujících článcích se lucemburský zákon o kosmických zdrojích na rozdíl od The Space Act nevěnuje detailnějšímu popisu obsahu práva ke kosmickému zdroji, ale naopak obsahuje podrobnou úpravu podmínek pro získání písemného povolení mise, jejímž cílem je výzkum a využívání kosmických zdrojů pro komerční účely. Podobně jako The Space Act i lucemburský zákon o kosmických zdrojích stanoví, že oprávněný provozovatel může vykonávat povolenou činnost pouze v souladu s podmínkami, danými povolením, a mezinárodními závazky Lucemburského velkovévodství.<sup>89</sup> Dále jsou stanoveny podmínky pro právní formu žadatele o oprávnění (na rozdíl od The Space Act může být povolení k misi podle lucemburského zákona o kosmických zdrojích uděleno pouze žadateli, který je právnickou osobou) a pro jeho vnitřní systém finančních, technických a zákonem vyžadovaných postupů a opatření, organizační struktury, účinných procesů identifikace, správy, monitorování a hlášení rizik, kontrolních a bezpečnostních rizik.<sup>90</sup> Samotných práv ke kosmickým zdrojům se tedy týká pouze jediný článek lucemburského zákona o kosmických zdrojích. Oproti The Space Act tak jde o úpravu převážně zaměřenou na podmínky a náležitosti, které musí žadatel o oprávnění splňovat.

Dle P. de Mana<sup>91</sup> je lucemburský zákon o kosmických zdrojích, usilující o implementaci článku VI Kosmické smlouvy, pouze „formální úpravou, která ve skutečnosti neuspěla ve snaze o dosažení stanoveného cíle právní jistoty pro soukromé subjekty. Naopak spíše slouží k ochraně státu před obviněním z porušování mezinárodních pravidel a přesouvá odpovědnost za dodržování mezinárodního práva na soukromé subjekty vykonávající činnost, k jejímuž výkonu by možná ani neměli být oprávněni“<sup>92</sup>

Jak bylo zmíněno výše, Lucemburské velkovévodství podepsalo v říjnu roku 2020 Artemis Accords, a přijalo tak úpravu v tomto dokumentu obsaženou. Čtyři články Artemis Accords věnující se kosmickým zdrojům však na stanovisku Lucemburského velkovévodství nic razantního nemění, naopak potvrzují postoj vyjádřený v lucemburském zákoně o kosmických zdrojích, že kosmické zdroje jsou způsobilé přivlastnění.

---

<sup>87</sup> MAN, c. d.

<sup>88</sup> Tamtéž.

<sup>89</sup> Loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, čl. 2 odst. 3.

<sup>90</sup> Tamtéž, čl. 7.

<sup>91</sup> Philip de Man učí na univerzitě v Lovani kosmické právo. Je expertem na mezinárodní právo uplatňované na zbrojení v kosmickém prostoru v rámci mezinárodní skupiny pro kosmické právo. Rovněž je členem delegace Belgického království při COPUOS (viz též: Philip de Man. In: *KU Leuven* [online]. [cit. 2020-10-08]. Dostupné na: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/people/00060149>).

<sup>92</sup> MAN, c. d.

### 2.5.2 INICIATIVA SPACERESOURCES.LU

Od roku 2017 podepsalo Lucemburské velkověvodství Memoranda o porozumění,<sup>93</sup> týkající se spolupráce v oblasti kosmických aktivit, s celkem devíti státy, z toho s osmi z nich se Lucemburské velkověvodství dohodlo na spolupráci se zvláštním zaměřením na oblast získávání a využívání kosmických zdrojů. Těmito osmi státy jsou Spojené arabské emiráty, Japonsko, Čínská lidová republika, Portugalská republika, Česká republika, Polská republika, Belgické království a jeden ze států Australského společenství – Nový Jižní Wales. Konkrétně v Memorandu o porozumění uzavřeném mezi Lucemburským velkověvodstvím a Českou republikou signatáři vyjadřují společný úmysl propagovat v rámci národních politik i v mezinárodních organizacích udržitelné využívání kosmických zdrojů ku prospěchu lidstva. Také zamýšlejí usilovat o konstruktivní dialog s ostatními státy Organizace spojených národů a podporovat jej s cílem vytvořit transparentní rámec pro využívání kosmických zdrojů. Oba signatáři se mají pravidelně informovat a konzultovat svá stanoviska k ekonomickým, právním, regulačním a technologickým aspektům komerčního využívání kosmických zdrojů. Na závěr je pak v Memorandu o porozumění poznamenáno, že neobsahuje žádné povinnosti na základě mezinárodního práva, ani vnitrostátního práva signatářů.<sup>94</sup> Vzhledem k obecným formulacím obsaženým v tomto Memorandu o porozumění a vzhledem k cílům, kterých se Lucemburské velkověvodství přijímáním takových Memorand o porozumění

---

<sup>93</sup> Memorandum o porozumění je jedním z druhů mezinárodní smlouvy, není však vždy právně závazným dokumentem. Často vyjadřuje vůli signatářů společně směřovat k určitému cíli nebo je určitým předstupněm na cestě k uzavření právně závazné mezinárodní smlouvy. Případná právní závaznost Memoranda o porozumění se posuzuje na základě úmyslu a postavení stran a výkladu obsahu dokumentu. Viz tiskové zprávy lucemburského Ministerstva hospodářství, oznamující podepsání Memorand s jednotlivými státy: The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. Luxembourg and the United Arab Emirates to cooperate on space activities with particular focus on the exploration and utilization of space resources [online]. 10. 10. 2017 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: <https://space-agency.public.lu/dam-assets/press-release/2017/2017-10-10-press-release-mou-space.pdf>; The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. Luxembourg and Japan agree to cooperate on exploration and commercial utilization of space resources [online]. 29. 11. 2017 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: <https://space-agency.public.lu/dam-assets/press-release/2017/2017-11-29-press-release-mou-japan-space.pdf>; The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. Luxembourg cooperates with China in the exploration and use of outer space for peaceful purpose, including in the utilization of space resources [online]. 16. 1. 2018 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: <https://spacelu.com/wp-content/uploads/2019/06/10-2018-01-17-press-release-cooperation-china-luxembourg.pdf>; The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. Luxembourg and the Czech Republic cooperate in the frame of space resources exploration and utilization [online]. 10. 10. 2018 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: <https://space-agency.public.lu/dam-assets/press-release/2018/2018-10-10-Press-release-MoU-Czech-Lux-FINAL.pdf>; The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. Luxembourg and the Republic of Poland agree to cooperate on space activities with particular focus on the exploration and utilization of space resources [online]. 12. 10. 2018 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: <https://space-agency.public.lu/dam-assets/press-release/2018/2018-10-05-Press-Release-MOU-Luxembourg-Poland-Space.pdf>; The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. The Grand Duchy of Luxembourg and Belgium join forces to develop the exploration and utilisation of space resources [online]. 23. 1. 2019 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: <https://space-agency.public.lu/dam-assets/press-release/2019/2019-01-23-ENG-joint-press-release-BE-LU.pdf>; New South Wales and Luxembourg sign MoU on future space activities. In: *Luxembourg Space Agency* [online]. 3. 2. 2020 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: [https://space-agency.public.lu/en/news-media/news/2020/new\\_south\\_wales\\_mou.html](https://space-agency.public.lu/en/news-media/news/2020/new_south_wales_mou.html).

<sup>94</sup> Memorandum of Understanding between the Ministry of Transport of the Czech Republic and the Ministry of the Economy of the Grand Duchy of Luxembourg on a Cooperation in the Frame of Space Resources Exploration and Utilization. 2. 10. 2018.

snaží dosáhnout, lze předpokládat, že Memoranda o porozumění přijatá s ostatními státy budou obsahově podobná tomu podepsanému s Českou republikou.<sup>95</sup>

V červnu roku 2017 podepsali lucemburský ministr hospodářství Etienne Schneider a generální ředitel ESA Jan Wörner společné prohlášení,<sup>96</sup> ve kterém se shodli na příležitosti k dalšímu studiu technických a vědeckých aspektů aktivit v oblasti výzkumu a využívání kosmických zdrojů. Na toto prohlášení navázali v listopadu roku 2019 Memorandem o spolupráci,<sup>97</sup> ve kterém projevíli zájem o další posilování spolupráce v oblasti kosmických zdrojů.

Se Spojenými státy americkými podepsalo Lucemburské velkověvodství v květnu roku 2019 Memorandum o porozumění, jehož cílem je podporovat pokračující růst kosmického průmyslu prostřednictvím nových obchodních a investičních příležitostí a také posílení koordinace politiky v této oblasti.<sup>98</sup> V říjnu roku 2020 pak Lucemburské velkověvodství dále prohloubilo svou spolupráci se Spojenými státy americkými podepsáním Artemis Accords.

S Ruskou federací vytvořilo Lucemburské velkověvodství společnou Radu pro vědeckou a technickou spolupráci, která se má mimo jiné zabývat výzkumem kosmických technologií.<sup>99</sup> O spolupráci v oblasti získávání a využívání kosmických zdrojů však nejde.

Tato Memoranda uzavírá Lucemburské velkověvodství v rámci své iniciativy *SpaceResources.lu* s cílem harmonizovat pravidla pro výzkum a využívání kosmických zdrojů. Iniciativa *SpaceResources.lu*, zahájená v roce 2016, je nástrojem lucemburské snahy stát se průkopníkem v oblasti výzkumu a využívání kosmických zdrojů. Cílem této iniciativy je zajistit, aby výzkum kosmických zdrojů v jejím rámci sloužil k mírovým účelům, kosmické zdroje byly využívány udržitelným způsobem, v souladu s mezinárodním právem a ku prospěchu lidstva.<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> Tato Memoranda o porozumění nejsou veřejně přístupnými dokumenty. Z tohoto důvodu je popsán pouze obsah Memoranda o porozumění uzavřeného mezi Lucemburským velkověvodstvím a Českou republikou, jehož text byl pro účely této práce poskytnut ředitelem Odboru inteligentních dopravních systémů, kosmických aktivit a výzkumu, vývoje a inovací Ministerstva dopravy, Václavem Koberou. Na základě znalosti textu tohoto Memoranda je pak předpokládán podobný obsah ostatních Memorand i vzhledem k tomu, že na ně Lucemburské velkověvodství vzájemně odkazuje v tiskových zprávách vydávaných při uzavření dalšího Memoranda v této oblasti.

<sup>96</sup> The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. Luxembourg and the European Space Agency enhance cooperation on asteroid missions, related technology and space resources exploration and utilization [online]. 20. 6. 2017 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: [https://space-agency.public.lu/dam-assets/press-release/2017/2017\\_06\\_21%20Press%20Release%20ESA%20LeBourget.pdf](https://space-agency.public.lu/dam-assets/press-release/2017/2017_06_21%20Press%20Release%20ESA%20LeBourget.pdf).

<sup>97</sup> ESA and LSA confirm strategic partnership for European Space Resources Innovation Centre. In: *Luxembourg Space Agency* [online]. 27. 11. 2019 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: [https://space-agency.public.lu/en/news-media/news/2019/ESA\\_and\\_LSA\\_confirm\\_space\\_resources\\_partnership.html](https://space-agency.public.lu/en/news-media/news/2019/ESA_and_LSA_confirm_space_resources_partnership.html).

<sup>98</sup> United States and Luxembourg sign Memorandum on space cooperation. In: *Luxembourg Space Agency* [online]. 10. 5. 2019 [cit. 2020-11-02]. Dostupné na: <https://space-agency.public.lu/en/news-media/news/2019/united-states-memorandum.html>.

<sup>99</sup> Luxembourg agreed to cooperate with Russia on space resources. In: *Luxembourg Trade & Invest* [online]. 15. 2. 2018 [cit. 2020-11-02]. Dostupné na: <https://www.tradeandinvest.lu/news/luxembourg-agreed-cooperate-russia-space-resources/>.

<sup>100</sup> SpaceResources.lu Initiative. In: *Luxembourg Space Agency* [online]. 18. 11. 2019 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: <https://space-agency.public.lu/en/space-resources/the-initiative.html>.

V srpnu roku 2020 podepsala Lucemburská kosmická agentura s Lucemburským institutem vědy a technologie dohodu o spolupráci, jejímž cílem je vytvořit Evropské inovační centrum pro kosmické zdroje. Na základě výše zmíněného Memoranda o spolupráci uzavřeného v roce 2019 mezi Ministerstvem hospodářství Lucemburského velkovévodství a Evropskou kosmickou agenturou by se měla ESA stát strategickým partnerem tohoto centra. Dlouhodobým cílem Evropského inovačního centra pro kosmické zdroje má být umožnit integraci dalších evropských subjektů, soukromých i veřejných, aktivních v oblasti kosmických zdrojů. Hlavními čtyřmi budoucími aktivitami Evropského inovačního centra pro kosmické zdroje mají být: výzkum a vývoj v souvislosti s kosmickými zdroji, podpora ekonomických aktivit, řízení znalostí a řízení komunity.<sup>101</sup>

## 2.6 ČESKÁ REPUBLIKA

Od roku 2010 vydává Česká republika vždy na určité účinné období dokument s názvem Národní kosmický plán, ve kterém představuje národní kosmickou strategii a vymezuje kosmické aktivity, kterým se plánuje věnovat, a stanoví cíle, kterých chce v oblasti kosmických aktivit dosáhnout. Národní kosmický plán rovněž představuje politiku České republiky, „*směřující k tomu, aby Česká republika hrála významnou roli v rámci mezinárodního společenství v oblasti kosmických aktivit*“.<sup>102</sup> První dva Národní kosmické plány vydané pro roky 2010–2016, respektive 2014–2019, se otázkou kosmických zdrojů vůbec nezabývaly. Aktuální Národní kosmický plán pro roky 2020–2025 se již kosmickým zdrojům věnuje, když zmiňuje poznatky, které budou získány prostřednictvím mise HERA a mohou být následně cenným přínosem při budoucích misích zaměřených na získávání a využívání kosmických zdrojů na asteroidech, které jsou zde označovány jako zdroj extrémně hodnotných minerálů. Národní kosmický plán pak jako jeden z cílů stanovil snahu přispívat ke hledání obecně přijatelných řešení, podporovat mezinárodní spolupráci a usilovat o dosažení mezinárodního konsenzu zejména v oblastech, ve kterých takový konsenzus prozatím chybí, jako je například otázka využívání kosmických zdrojů.<sup>103</sup>

Kromě již výše zmíněného Memoranda o porozumění uzavřeného s Lucemburským velkovévodstvím o spolupráci v rámci průzkumu a využití kosmických zdrojů Česká republika uzavřela také smlouvu s Francouzskou republikou o spolupráci v oblasti průzkumu a využití kosmického prostoru k mírovým účelům.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> The Luxembourg Space Agency and LIST join forces to create a ‘European Space Resources Innovation Centre’ in Luxembourg. In: *Luxembourg Space Agency* [online]. 5. 8. 2020 [cit. 2020-11-10]. Dostupné na: [https://space-agency.public.lu/en/news-media/news/2020/ESRIC\\_Agreement\\_Launch.html](https://space-agency.public.lu/en/news-media/news/2020/ESRIC_Agreement_Launch.html).

<sup>102</sup> Ministerstvo dopravy České republiky. Národní kosmický plán 2020–2025 [online]. 14. 10. 2019, s. 4 [cit. 2020-11-09]. Dostupné na: [https://www.czechspaceportal.cz/wp-content/uploads/2020/08/NKP2020-2025\\_CZ.pdf](https://www.czechspaceportal.cz/wp-content/uploads/2020/08/NKP2020-2025_CZ.pdf).

<sup>103</sup> Tamtéž.

<sup>104</sup> Tamtéž.

Podle ředitele Odboru inteligentních dopravních systémů, kosmických aktivit a výzkumu, vývoje a inovací Ministerstva dopravy, Václava Kobery,<sup>105</sup> je přístup České republiky k problematice těžby v kosmickém prostoru a na nebeských tělesech obecně kladný, v této oblasti pak Česká republika preferuje vytvoření vhodného režimu v rámci Organizace spojených národů.<sup>106</sup>

## 2.7 EVROPSKÁ KOSMICKÁ AGENTURA

Evropská kosmická agentura je mezinárodní organizací čítající dvacet dva členských států. Kromě Finské republiky, Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku a Švýcarské konfederace jsou všichni členové ESA rovněž členskými státy Evropské unie. Lotyšská republika a Slovinská republika jsou přidruženými členy ESA a zbývající členské státy Evropské unie s Evropskou kosmickou agenturou uzavřely dohody o spolupráci. Na základě dohody o spolupráci se na některých projektech ESA podílí také Kanada.<sup>107</sup>

Cílem ESA je „*zajišťovat a podporovat spolupráci mezi členskými státy v oblasti kosmického výzkumu a technologií za výlučně mírovými účely a jejich kosmických aplikací s úmyslem jejich využití pro vědecké účely a pro funkční systémy kosmických aplikací*“.<sup>108</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, ESA podepsala s Lucemburským velkovévodstvím v roce 2019 Memorandum o spolupráci, ve kterém oba signatáři vyjádřili společný zájem na dalším posilování spolupráce v oblasti kosmických zdrojů. K Artemis Accords ESA samotná nepřistoupila, nicméně všechny tři evropské státy, které se k Artemis Accords v roce 2020 přidaly, jsou členskými státy ESA.

V květnu roku 2019 ESA zveřejnila Strategii přístupu ke kosmickým zdrojům. V úvodu tohoto dokumentu jsou kosmické zdroje označeny za hlavní téma budoucích mezinárodních činností. Evropa se musí do těchto aktivit bezodkladně zapojit, aby měla vliv na určování jejich směru a aby z nich měla prospěch. Strategie přístupu ke kosmickým zdrojům následně uvádí základní otázky, kterými se dále zabývá. Byť mezi zásadní otázky bezpochyby patří i právní, regulační a politický rámec kosmických zdrojů, tak mezi těmi, kterými se Strategie přístupu ke kosmickým zdrojům zabývá, není zastoupen. Tato skutečnost je odůvodněna tím, že není úkolem ESA, ale jejích členských států, zabývat se těmito konkrétními aspekty. ESA nemůže ze své pozice interpretovat a rozvíjet právní rámec použitelný pro kosmické zdroje. K tomuto může přispět pouze poskytováním příležitostí k výměně informací a koordinaci mezi členskými státy.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> JUDr. Václav Kobera je rovněž delegátem České republiky v orgánech ESA a ve vybraných orgánech Evropské unie pro vesmír.

<sup>106</sup> KOBERA, V. Dotaz na postoj České republiky k problematice kosmických zdrojů [e-mailová komunikace]. 9. 11. 2020 [cit. 2020-11-09].

<sup>107</sup> ESA facts. In: *The European Space Agency* [online]. [cit. 2020-11-06]. Dostupné na: [https://www.esa.int/About\\_Us/Corporate\\_news/ESA\\_facts](https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/ESA_facts).

<sup>108</sup> Evropská kosmická agentura (ESA). In: *Czech Space Portal* [online]. [cit. 2020-11-06]. Dostupné na: <https://www.czechspaceportal.cz/esa-gsa/evropska-kosmicka-agentura-esa/>.

<sup>109</sup> ESA Space Resources Strategy. In: *European Space Agency* [online]. 23. 5. 2019 [cit. 2020-11-06]. Dostupné na: <https://exploration.esa.int/web/moon/-/61369-esa-space-resources-strategy>.

## 2.8 EVROPSKÁ UNIE

Evropská unie ve spolupráci s ESA vypracovala v roce 2000 společnou kosmickou strategii a v roce 2003 zahájila Politiku EU pro oblast vesmíru.<sup>110</sup> Evropská unie má několik kosmických programů, mezi ty nejznámější patří například Galileo a Copernicus. V roce 2017 přijala Evropská unie novou Evropskou kosmickou strategii. Čtyři hlavní cíle této strategie jsou: maximalizovat přínosy kosmu pro společnost a hospodářství EU, podporovat celosvětově konkurenceschopné a inovační evropské kosmické odvětví, posilovat úlohy Evropy jako globálního aktéra a podporovat mezinárodní spolupráci. Tato strategie nehovoří o potenciálu využívání kosmických zdrojů a ani neobsahuje sdělení stanoviska Evropské unie k této otázce. Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 12. září 2017 žádá Evropskou komisi, aby „*monitorovala stávající cíle soukromého odvětví v oblastech, jako je těžba ve vesmíru, a zvažila, jaký mohou mít tyto cíle dopad na nynější právní rámec a zejména na Kosmickou smlouvu*“. Evropský parlament dále poznamenává, že je třeba se vyhnout závodům o vyčerpitelné kosmické zdroje, a vyzývá členské státy, aby „*vyvíjely činnost směrem ke koordinovanému evropskému postupu, a vyzývá Komisi, aby se ujala vedení při sjednávání konsenzu*“. Evropský parlament také uznává, že „*vesmír je společným dědictvím lidstva*“.<sup>111</sup>

## 3. ZÁVĚR

Na přístupu k otázce získávání a využívání kosmických zdrojů nepanuje na mezinárodní úrovni shoda. Na straně jedné je přesvědčení, že komerční využívání kosmických zdrojů není v rozporu s mezinárodním kosmickým právem, a tedy ani se zásadou zákazu přivlastnění kosmického prostoru a nebeských těles vyjádřenou v článku II Kosmické smlouvy. Tento názor, reprezentovaný zejména postojem Spojených států amerických a Lucemburského velkovévodství, dále zastávají především státy, které jsou signatáři Artemis Accords. Na straně druhé je přesvědčení, že komerční využívání kosmických zdrojů je v rozporu s mezinárodním kosmickým právem. Tento názor se opírá především o široký výklad zásady zákazu přivlastnění, dle kterého spolu s kosmickým prostorem a nebeskými tělesy nejsou způsobilé přivlastnění ani jejich přírodní zdroje, které tak není možné ani získávat a využívat. Zde je nutno podotknout, že ani jedna z kosmických velmocí takto široce zásadu zákazu přivlastnění formálně neinterpretuje. Mezi těmito dvěma hlavními názorovými proudy je pak oblast, ve které se nacházejí státy, které se oficiálně nepřiklonily ani k jednomu z nich. Mezi tyto patří především Čínská lidová republika, Indická republika a Ruská federace.

<sup>110</sup> V červnu 2018 Evropská komise navrhla vytvoření Agentury Evropské unie pro kosmický program, která by měla být odpovědná za úkoly spojené s bezpečnostní akreditací pro všechna opatření Unie v kosmickém odvětví a měla by nahradit stávající Agenturu pro evropský globální navigační družicový systém (viz též: Legislative train schedule: a Europe fit for the digital age. In: *European Parliament* [online]. 23. 8. 2020 [cit. 2020-11-06]. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-crypto-assets-2/10-2020>).

<sup>111</sup> Usnesení Evropského parlamentu P8\_TA(2017)0323 ze dne 12. 9. 2017, o kosmické strategii pro Evropu (2016/2325(INI)).

Čínská lidová republika ani Indická republika se nepřipojily k Artemis Accords, ale obě vyvíjejí svůj kosmický program a mají velké plány zahrnující mimo jiné mise na Měsíc. Indická republika je nadto od roku 1982 signatářem Dohody o Měsíci. Tyto dvě kosmické velmoci tak mohou svým budoucím příkloněním se k jednomu názorovému proudu významně ovlivnit utváření mezinárodního rámce či případného obyčejového pravidla.

Ruská federace se rovněž oficiálně nepřiklonila ani k jednomu ze dvou hlavních názorů. Mezi Ruskou federací a Lucemburským velkovévodstvím sice probíhají jednání o spolupráci v oblasti kosmických zdrojů, účast na americkém programu Artemis však Ruská federace odmítá.

Určitý vliv na vývoj mezinárodního konsenzu mohou mít také Francouzská republika a Spolková republika Německo. Kromě toho, že oba státy jsou největšími přispěvateli do rozpočtu Evropské kosmické agentury,<sup>112</sup> postavení Francouzské republiky přidává na významu také skutečnost, že kosmodrom, z něhož startují i kosmické rakety ESA, se nachází na území francouzského departmentu Guyana. Na území Spolkové republiky Německo je pak konstruován servisní modul pro kosmickou loď Orion,<sup>113</sup> která se má v rámci programu Artemis vydat k Měsíci. Francouzská republika je od roku 1980 signatářem Dohody o Měsíci. Ani jedna z těchto dvou zemí se nepřidala k Artemis Accords. K této skutečnosti mluvčí Ministerstva hospodářství a energetiky Spolkové republiky Německo sdělil, že „německá vláda má v zásadě zájem na dalším rozvoji právního rámce stávajícího mezinárodního práva na mnohostranné úrovni“.<sup>114</sup>

V oficiálních i neoficiálních vyjádřeních, v memorandech o porozumění, v mezinárodních dohodách i ve dvou zákonech, které v současnosti upravují otázku získávání a využívání kosmických zdrojů, jsou patrné odkazy na Kosmickou smlouvu a ustanovení zmiňující potřebu vzniku mezinárodního režimu. Takový režim, ideálně vyjádřený v mnohostranné mezinárodní smlouvě, však zatím neexistuje a nezdá se pravděpodobné, že by mezinárodní společenství v blízké budoucnosti šlo ke konsenzu v otázce právního režimu přírodních zdrojů v kosmickém prostoru a na nebeských tělesech.

Mgr. Šimon Peprík  
Ministerstvo spravedlnosti  
simon.peprik@gmail.com

---

<sup>112</sup> ESA budget 2020. In: *The European Space Agency* [online]. 14. 1. 2020 [cit. 2020-11-13]. Dostupné na: [https://www.esa.int/ESA\\_Multimedia/Images/2020/01/ESA\\_budget\\_2020](https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2020/01/ESA_budget_2020).

<sup>113</sup> NASA Gains Broad International Support for Artemis Program at IAC. In: *National Aeronautics and Space Administration* [online]. 8. 11. 2019 [cit. 2020-11-13]. Dostupné na: <https://www.nasa.gov/feature/nasa-gains-broad-international-support-for-artemis-program-at-iac>.

<sup>114</sup> STIRN, A. Wie die USA das Völkerrecht aushebeln könnten. In: *Spektrum.de* [online]. 30. 10. 2020 [cit. 2020-11-13]. Dostupné na: <https://www.spektrum.de/news/wie-die-usa-das-voelkerrecht-aushebeln-koennten/1787216>.

## PROBLEMATIKA ZPRACOVÁVÁNÍ DNA PRO FORENZNÍ ÚČELY Z POHLEDU OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ<sup>1</sup>

KATEŘINA LIPANOVÁ

**Abstract:** **DNA Processing for Forensic Purposes from the Point of View of Data Protection**

The article deals with the topical issue of the current information age, related to the legal protection of genetic data as a special category of personal data. This article presents an analysis of the current legal regulation of DNA processing for forensic purposes in the context of the legal protection of genetic data. The processing of DNA profiles for forensic purposes is an issue to which the Office for Personal Data Protection has paid considerable attention, especially with regard to the constant topicality and sensitivity of this topic. Therefore, the article also focuses on the Office's decision-making practice in matters of processing DNA profiles for forensic purposes in the light of the case law of administrative courts. The author considered both some particular consequences of the impact of current legal regulation as well as the subjective perception of these impacts.

The aim of the article is to contribute to raising the awareness about the risks of the processing of DNA profiles for forensic purposes based on the current legal regulation and to explain the importance of applying the principle of proportionality as one of the key principles of personal data protection in the processing of genetic data. Based on the analysis, the article concludes that in the case of DNA processing for forensic purposes by the Czech Police, it is therefore necessary to balance the interest of the police and the general public in clarifying crime with the right to privacy, especially personal data protection. According to this test, which the interference with personal rights must always be in proportion to the seriousness of the committed crime or criminal accusation.

**Keywords:** DNA sample; DNA profile; National DNA Database; buccal smear; genetic data; forensic genetics; special category of personal data; personal data protection; principle of proportionality

**Klíčová slova:** vzorek DNA; profil DNA; Národní databáze DNA; bukalní stěr; genetické údaje; kriminalistická genetika; zvláštní kategorie osobních údajů; ochrana osobních údajů; princip proporcionality

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.11

---

<sup>1</sup> Článek vyjadřuje ryze osobní názory autorky.

## 1. ÚVOD

Většina lidí si pravděpodobně pod pojmem „osobní údaj“ vybaví především jméno a příjmení, bydliště, rodné číslo, rodinný či zdravotní stav, nikoliv však nositelku genetické informace, tedy DNA, a to přesto, že žádný jiný osobní údaj necharakterizuje jedince v takové komplexnosti jako právě DNA, což je ostatně i důvodem masivního rozvoje využívání výsledků analýz DNA po celém světě, zejména v oblasti zdravotnictví a kriminalistiky (dokazování trestné činnosti za pomoci kriminalistických stop a identifikace). Obě výše uvedené oblasti využívání DNA jistě otevírají mnoho otázek z hlediska právního rámce zpracování DNA. Ve svém článku se proto budu jedné z nich blíže věnovat, a sice zpracování DNA pro forenzní účely, kdy policie využívá výsledky analýzy DNA.

I přes nepopíratelný velký význam a přínos, jenž má využití DNA v rámci vyšetřování kriminality z hlediska objasňování trestných činů,<sup>2</sup> se nesporně jedná též o velký zásah do soukromí dotčených osob, jejichž DNA je zpracováváno. Proto se na oblast zpracování DNA Policií ČR (dále jen „PČR“ či „policie“) dlouhodobě zaměřil i Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) v rámci výkonu své dozorové činnosti. Úřad tím deklaruje, že si je citlivosti problematiky zpracování DNA pro forenzní účely PČR velmi dobře vědom. V rámci své konstantní rozhodovací praxe v této oblasti se Úřad především snaží upozornit na nedostatky právní úpravy tohoto zpracování, jež tkví zejména v její vágnosti, nedostatečnosti a v neposlední řadě též netransparentnosti. Zatím však bohužel stále bez patřičné odezvy. Článek si proto klade jako jeden ze svých cílů blíže analyzovat problematiku zpracování DNA pro forenzní účely PČR zahrnující její právní úpravu i praxi z pohledu ochrany osobních údajů a zároveň v této souvislosti i přiblížit (nejen odborné) veřejnosti postoj Úřadu a správních soudů k této problematice, jenž je promítnut v judikatuře těchto soudů a v rozhodovací praxi Úřadu.

Článek sestává z šesti částí – kapitol, kapitola 3 je pro větší přehlednost dále členěna na podkapitoly. Po tomto úvodu následuje druhá kapitola svým obsahem obecná, dále následují dvě kapitoly popisně-analytického charakteru v rovině objektivního práva (kapitoly 3, 4) a kapitola analytická ve vztahu k rozhodovací a judikатурní praxi (kapitola 5). Kapitoly 3, 4, 5 rovněž obsahují dílčí hodnotící soudy, jež jsou dále shrnuty v samostatném Závěru (část 6). Pro celistvé uchopení tématu je v článku stručně popsána historie využití DNA v kriminalistické genetice a jsou zde taktéž stručně vymezeny základní pojmy, jež jsou v článku užity. Poněkud rozsáhleji je v článku popsán právní rámec zpracování DNA pro forenzní účely a jeho proměny v čase, neboť jeho znalost je pro pochopení této problematiky stěžejní.

Právní argumentace je sestavena logicky, od vyšších ústavních principů, přes zákonné provedení, k výkladové a aplikační praxi. Vedle nezbytné deskriptivní metody je článek založen na metodě analytické, konkrétně se jedná o analýzu relevantní právní

<sup>2</sup> A ostatně rovněž v oboru práva soukromého, zejména pokud jde o problematiku určování filiace. K tomu srov. např. FRINTA, O. Určování rodičovství – aktuální otázky. In: RADVANOVÁ, S. a kol. *Rodina a dítě v novém občanském zákoníku*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 46 a násl., zejm. s. 49–53; FRINTOVÁ, D. Určení otcovství. In: ZUKLÍNOVÁ, M. – DVOŘÁK, J. – ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Díl druhý, Rodinné právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 77 a násl., zejm. s. 83.

úpravy, a to i v mezinárodním kontextu, a analýzu judikatury českých soudů. Jako hlavní cíl si tento článek klade odpověď na otázku, zda je současná česká právní úprava a praxe forenzní genetiky vyhovující, a to jak z hlediska obsahového, tedy intenzity zásahu do práva na ochranu osobních údajů ve vztahu k sledovanému veřejnému zájmu (test proporcionality), tak i z hlediska své formy (zákon či interní akt).

## 2. PROFIL DNA A JEHO VYUŽITÍ V KRIMINALISTICKÉ GENETICE

Jak je všeobecně známo, DNA je zkrácený výraz pro kyselinu deoxyribonukleovou, která je nositelkou genetické informace a vyskytuje se ve všech živých buněčných organismech. Kriminalistická genetika využívá jedinečnosti uspořádání dusíkatých bází v molekule DNA k identifikaci konkrétního jedince (pachatele či oběti trestného činu). K takové identifikaci pochopitelně může dojít pouze tehdy, pokud existuje srovnávací materiál. Je proto zapotřebí dvou vzorků DNA, přičemž dochází k porovnávání profilů DNA získaných z těchto vzorků prostřednictvím analýzy DNA. Prvním vzorkem je tzv. „potencionální“ vzorek DNA (označovaný jako „stopa“), tedy biologický materiál lidského původu (např. krev, sliny, pot, ejakulát, vlasy, chlupy), který je zaslán ke zjištění profilu DNA a jeho následnému uložení v Národní databázi DNA. Profilem DNA je pak označován výsledek genetické identifikační analýzy, s jehož pomocí lze s vysokou pravděpodobností (uvádí se spolehlivost vyšší než 99,999 %, tedy praktická neomylnost, s výjimkou jednovaječných dvojčat) identifikovat lidského jedince (osobu), neboť z něj lze vyčíst řadu informací o fyzických charakteristikách daného jedince.<sup>3</sup> Jedná se o varianty (alely) u vybraného souboru několika genetických polymorfizmů, nikoliv o komplexní vzorec DNA. Podle citovaného zdroje k identifikaci člověka stačí množství DNA odpovídající 50 pikogramům (jedna buňka lidského těla obsahuje množství DNA odpovídající přibližně 6 pikogramům). Druhým vzorkem je srovnávací vzorek DNA, opět se jedná o biologický materiál lidského původu, ovšem tentokrát získaný od konkrétní osoby za účelem srovnání jejího profilu DNA s profily DNA ze stop uložených v Národní databázi DNA (dále jen „ND DNA“). Za tímto účelem využívá Policie ČR neinvazivní metody bukalního stěru z dutiny ústní. Bukální stěr spočívá v setření povrchu vnitřní plochy ústní dutiny tamponem ze sterilní normalizované odběrové soupravy, přičemž není nutné dotčené osobě otvírat ústa, ale postačí pouhé „odchlípení“ spodního rtu, který je následně z vnitřní strany setřen. Podle Ústavního soudu se jedná o neinvazivní metodu odběru biologického materiálu, která je naprosto bezbolestná a není spojena s nebezpečím pro zdraví osoby, která se jí podrobuje.<sup>4</sup> I z tohoto vzorku je, stejně jako ze „stopy“ z místa činu, prostřednictvím analýzy DNA určen profil DNA. Metoda identifikace osob pomocí

<sup>3</sup> Když se řekne... DNA: DNA – osobní údaj budoucnosti. *Informační Bulletin Úřadu* [online]. 2006, č. 3, s. 12–14 [cit. 2021-12-10]. Dostupné na: [https://www.uouu.cz/files/zpravodaj/bulletin\\_2006\\_03.pdf](https://www.uouu.cz/files/zpravodaj/bulletin_2006_03.pdf).

<sup>4</sup> Stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st. 30/10 ze dne 30. listopadu 2010: sejmутí pachové stopy, odebrání vzorku vlasů a bukalního stěru z hlediska zákazu nucení k sebeobvinění [online]. Bod 25 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?s=st-30-10\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?s=st-30-10_1).

profilu DNA je užívána od osmdesátých let dvacátého století. Objevena byla v roce 1984 britským vědcem Alecem Jeffreysem. Poprvé byla v praxi využita britským Scotland Yardem v roce 1987, kdy byl pomocí získaného profilu DNA usvědčen britský pekař Colin Pitchfork, dvojnásobný vrah dvou 15letých dívek (jednalo se o vraždy z let 1983 a 1986), který tak bývá označován za prvního vraha usvědčeného genetikou.

S rozvojem využívání analýz DNA začaly postupně vznikat i databáze k uchovávání profilů DNA. První srovnávací databázi DNA na světě byla Národní databáze DNA ve Velké Británii (*NDNAD; UK National Criminal Intelligence DNA Database*) zřízená v roce 1995, kam byly vkládány DNA obžalovaných nebo již odsouzených osob. Uvádí se, že v roce 2005 měla tato databáze 3,1 milionu profilů a v roce 2020 už 6,6 milionu profilů (z toho 5,6 milionu osob bez duplikátů). V letech 2019–2020 bylo do databáze přidáno 270 000 vzorků, které byly naplněny vzorky získanými z míst činu a odebrány podezřelým z trestného činu. Skotská databáze DNA (*Scottish DNA Database*) byla zřízena rovněž roku 1995 a Databáze DNA Severního Irska (*The Northern Ireland DNA Database Governance Board*) v listopadu 2011.

Na problematiku zpracování DNA a s ní související vznik databází DNA reagovala i Evropská unie a Rada Evropy. Jako nejvýznamnější lze uvést následující dva dokumenty. V rámci Evropské unie bylo v roce 1997 rezolucí Rady EU č. 97/C 193/02<sup>5</sup> rozhodnuto o zřizování národních databází, respektive byly členské státy Evropské unie v čl. I. této rezoluce vyzvány ke zvážení jejich založení. Důraz byl kladen zejména na vzájemnou kompatibilitu těchto databází, které za tímto účelem měly být vybudovány na stejných standardech, aby mohlo dojít k porovnání jednotlivých genetických profilů v nich uložených. Tomuto cíli napomáhá zejména databázový systém CODIS (*Combined DNA Index System*) vyvinutý FBI, který je světově nejrozšířenějším databázovým softwarem genetických profilů, určeným pro kriminalistické účely.<sup>6</sup> CODIS tvoří i část Národní databáze ČR, kde se uchovávají genetické profily ve formě alfanumerického kódu. Jedná se o profily získané prostřednictvím analýzy DNA ze vzorků od osob i ze stop z místa činu.

Na půdě Rady Evropy bylo v roce 1992 přijato Doporučení č. r (92) 1 Výboru ministrů Rady Evropy určené členskými státy této mezinárodní organizace, o využívání analýzy DNA v rámci systému trestní justice [dále jen „Doporučení č. r (92) 1“]. V čl. 8 tohoto doporučení je uvedeno, že uchovávání výsledků analýzy DNA by mělo být omezeno jen na závažné trestné činy, ohrožující život, zdraví nebo bezpečnost osob: „*Measures should be taken to ensure that the results of DNA analysis and the information*

<sup>5</sup> Council resolution of 9 June 1997 on the exchange of DNA analysis result (97/C 193/02). *Official Journal of the European Communities* [online]. 24. 6. 1997 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0624\(02\)&from=LT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0624(02)&from=LT).

<sup>6</sup> Tento software je poskytován FBI státním institucím po celém světě za účelem zajištění jednotné správy dat. Uvádí se, že v současné době je používán zhruba ve 40 státech. Jak uvádí Policie ČR na svých webových stránkách: „*Smluvní povinnosti stanovené americkou stranou jasně zakazují vstupování třetích osob do databáze. Tím je garantována ochrana před zneužitím osobních údajů v ní obsažených. Vstup do systému databáze je umožněn jen omezenému počtu vyškolených policistů a každá jejich činnost v databázi je monitorována. Vymazat vložený genetický profil je oprávněn v Policii ČR pouze jeden certifikovaný pracovník KUP (Kriminalistický ústav Praha) a i tato činnost je zaznamenána.*“ (VANČO, E. Policie ČR nezneužívá DNA. In: *Policie České republiky: zpravodajství 2008* [online]. 2008 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://www.policie.cz/clanek/informacni-servis-zpravodajstvi-policie-cr-nezneuziva-dna.aspx>)

*soderived is deleted when it is no longer necessary to keep it for the purposes for which it was used. The results of DNA analysis and the information so derived may however be retained where the individual concerned has been convicted of serious offences against the life, integrity and security of persons. In such cases strict storage periods should be defined by domestic law.*<sup>7</sup>

Přestože Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy nejsou, stejně jako rezoluce Rady EU, právně závazná, jedná se o důležité interpretační nástroje mající za cíl sjednotit přístup členských států v jednotlivých oblastech, které upravují. Z tohoto důvodu je nutné brát předmětné dokumenty, zejména pak Doporučení č. r (92) 1, v potaz při posuzování oprávněnosti zpracování DNA PČR, což Úřad při své dozorové činnosti činí.

### 3. PRÁVNÍ TITUL ZPRACOVÁNÍ VZORKU A PROFILU DNA JAKO ZVLÁŠTNÍ KATEGORIE OSOBNÍCH ÚDAJŮ (DŘÍVE CITLIVÝ OSOBNÍ ÚDAJ) POLICIÍ ČR K FORENZNÍM ÚČELŮM

#### 3.1 ZPRACOVÁNÍ DNA POLICIÍ ČESKÉ REPUBLIKY PRO FORENZNÍ ÚČELY PODLE ZÁKONA O POLICII ČR ZA ÚČINNOSTI ZÁKONA Č. 101/2000 SB.

Na zpracování DNA PČR se do 23. dubna 2019 vztahoval zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (dále jen zákon č. 101/2000 Sb.). Zákon č. 101/2000 Sb. byl obecným právním předpisem v oblasti ochrany osobních údajů, který se dle § 3 odst. 2 tohoto zákona vztahoval „*na veškeré zpracovávání osobních údajů, ať k němu dochází automatizovaně nebo jinými prostředky*“, kromě „*zpracování osobních údajů, které provádí fyzická osoba výlučně pro osobní potřebu*“ ve smyslu § 3 odst. 3 tohoto zákona. Podle ustanovení § 3 odst. 4 se zákon nevztahoval na nahodilé shromažďování osobních údajů, pokud tyto údaje nebyly dále zpracovávány. Zpracování osobních údajů PČR zákon č. 101/2000 Sb. ze své věcné působnosti explicitně nevylučoval, pouze ve svém původním znění v § 3 odst. 6 stanovil, že se § 5, § 9, § 11, § 16 a § 27 tohoto zákona nepoužijí pro zpracování osobních údajů PČR, včetně její Národní ústředny Interpolu, při odhalování trestné činnosti. S účinností od 26. července 2004 ustanovení § 3 odst. 6 zákona č. 101/2000 Sb. vylučovalo působnost § 5 odst. 1 a § 11 a § 12 tohoto zákona (již tedy ne ustanovení § 9 tohoto zákona) na zpracování osobních údajů nezbytných pro plnění povinností správce stanovených zvláštními zákony, mimo jiné též pro zajištění předcházení, vyhledávání, odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů podle § 3 odst. 6 písm. d) tohoto zákona.<sup>8</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, DNA je nositelkou genetické informace, tedy genetického údaje. S účinností od 26. července 2004 byl genetický údaj subjektu údajů označen za tzv. citlivý údaj ve smyslu § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb.<sup>9</sup> Že se jedná o citlivý

<sup>7</sup> Council of Europe, Committee of Ministers. Recommendation No. R (92) 1 [online]. 1992 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/09000016804e54f7>.

<sup>8</sup> Pozn.: Jedná se o změnu provedenou zákonem č. 439/2004 Sb., ze dne 24. června 2004.

<sup>9</sup> Genetický údaj subjektu údajů byl do taxativního výčtu citlivých osobních údajů podle § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb. doplněn zákonem č. 439/2004 Sb., ze dne 24. června 2004.

osobní údaj, potvrdil i Nejvyšší správní soud.<sup>10</sup> Vedení evidence biologických vzorků a profilů DNA proto odpovídalo definici zpracování osobních údajů ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., neboť se jednalo o systematické operace s osobními údaji. Správcem těchto osobních údajů ve smyslu § 4 písm. j) zákona č. 101/2000 Sb. pak byla PČR, neboť určila účel a prostředky takového zpracování osobních údajů a odpovídala za něj.

Podle § 9 zákona č. 101/2000 Sb. bylo možné zpracovávat citlivé údaje jen tehdy, pokud k tomu dal subjekt údajů výslovný souhlas, nebo při naplnění některé z dalších, taxativně vymezených podmínek podle § 9 písm. b) až i) zákona č. 101/2000 Sb. Právní titul dle § 9 písm. i) zákona č. 101/2000 Sb. umožňoval zpracovávat citlivé údaje podle zvláštních zákonů při předcházení, vyhledávání, odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů a pátrání po osobách. Muselo se tedy jednat o zpracovávání citlivých údajů bez souhlasu subjektů údajů za specifikovaným účelem, a to pouze na základě zmocnění ve zvláštním zákoně a v rozsahu a za podmínek stanovených v tomto zvláštním zákoně.

Tímto zvláštním zákonem vztahujícím se na zpracovávání DNA pro forenzní účely byl nejprve zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, který později nahradil zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Hlava čtvrtá nazvaná „Zpracování informací policií“ (§ 42d – § 42f), obsahovala v § 42d zákona č. 273/2008 Sb. obecný právní titul policie ke zpracování osobních údajů v rozsahu nezbytně nutném pro plnění úkolů policie vymezených v § 2 tohoto zákona. Výslovná zmínka o zpracování citlivých osobních údajů v ustanovení § 42d zákona č. 273/2008 Sb. chyběla, a to přestože, dle ustanovení § 42e odst. 1 písm. e) zákona č. 283/1991 Sb., byla PČR oprávněna mimo jiné odebrat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení (tedy citlivé údaje) za splnění podmínky nezbytnosti pro účely plnění úkolů PČR, stanovené v § 42d tohoto zákona. Kategorie osob, kterým mohla PČR vzorky DNA odebrat, byly v ustanovení § 42e zákona č. 283/1991 Sb. taxativně vymezeny. Jednalo se pouze o osoby obviněné (nikoliv podezřelé) ze spáchání trestného činu (bez jakékoliv kategorizace trestného činu) a o osoby nalezené, po nichž bylo vyhlášeno pátrání a které neměly způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. S účinností od 30. června 2006<sup>11</sup> bylo možné odebrat vzorek DNA i osobám ve výkonu trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu a osobám, jimž bylo uloženo ochranné léčení. Zatímco u osob ve výkonu trestu byla provedená jejich kategorizace na základě formy zavinění, jakožto subjektivní stránky trestného činu, u osob obviněných tato selekce provedena nebyla, a tak byl i nadále odběr DNA podle zákona č. 283/1991 Sb. možný u všech těchto osob bez ohledu na subjektivní stránku trestného činu.

Odběr DNA byl oprávněn výše uvedeným kategoriím osob provést policista, který při plnění úkolů PČR nemohl získat osobní údaje umožňující budoucí identifikaci jiným způsobem. Lze tedy konstatovat, že toto ustanovení i přes svůj nevhodný název svým obsahem odpovídalo znění § 63 současného zákona o Policii ČR č. 273/2008 Sb.,

<sup>10</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 168/2013-40 ze dne 30. dubna 2014 [online]. [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2013/0168\\_4As\\_\\_130\\_20140530081600\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0168_4As__130_20140530081600_prevedeno.pdf).

<sup>11</sup> Novela zákona o policii provedená zákonem č. 321/2006 Sb.

jenž upravuje prokázání, resp. zjištění totožnosti osob PČR. Policista mohl k odběru biologického vzorku DNA přistoupit pouze jako k subsidiárnímu řešení při nemožnosti získat osobní údaje jinak. Pokud tedy policista předmětné osobní údaje získal od dotčené osoby jiným způsobem, nebyl k odběru DNA vůbec oprávněn, a to ani s případným souhlasem dotčených osob, neboť státní moc lze dle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ČR uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. (V případě možnosti odebrat vzorek DNA na základě souhlasu by tento postup musel být stanoven zákonem, jako je tomu např. v případě § 114 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb.)

Při splnění výše uvedených (avšak velmi vágně formulovaných) zákonných podmínek odběru vzorku DNA byl policista dle ustanovení § 42e odst. 3 zákona č. 283/1991 Sb. oprávněn, i přes odpor dotčené osoby, po předchozí marné výzvě odběr provést (překonáním odporu).

Hlava pátá nazvaná „Zvláštní ustanovení o zpracování osobních údajů policií“ (jednalo se o § 42g – § 42m; od 1. ledna 2007 přibylo ustanovení § 42n)<sup>12</sup> již výslovné ustanovení (resp. zmínku) o zpracování citlivých osobních údajů obsahovala, a sice v § 42g odst. 3 zákona č. 283/1991 Sb. PČR byla k takovému zpracování osobních údajů oprávněna, bylo-li to s ohledem na povahu trestného činu nezbytné pro plnění úkolů policie v souvislosti s trestním řízením. Nebyla zde tedy podmínka, aby zpracování citlivých osobních údajů souviselo pouze se spácháním úmyslného trestného činu jako v ustanovení § 42e odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb. u osob ve výkonu trestu odnětí svobody. Kritérium „povahy“ trestného činu zde nebylo dále rozvedeno.

V ustanovení § 42g odst. 3 zákona č. 283/1991 Sb. chyběl výčet kategorií subjektů údajů, ke kterým se mělo zpracování citlivých osobních údajů, resp. uchování profilů DNA vztahovat. Ustanovení § 42e odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb. se totiž týkalo pouze odběru vzorků DNA, nikoliv jejich dalšího zpracování ve smyslu ustanovení § 42g odst. 3 zákona č. 283/1991 Sb., které na § 42e odst. 1 nadto ani neodkazovalo. Rovněž zde chyběla jakákoli zmínka o ND DNA, ať už o jejím vzniku, či o dalším zpracování profilů DNA v této databázi, přesto však PČR v tomto ustanovení spatřovala zákonný rámec pro další zpracování DNA v ND DNA. Podle ustanovení § 42g odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb. byla PČR oprávněna shromažďovat osobní údaje pouze ke stanovenému účelu, v rozsahu nezbytném pro naplnění tohoto účelu. V ustanovení § 42g odst. 3 zákona č. 283/1991 Sb. však zcela absentovalo vymezení účelu zpracování profilů DNA v ND DNA.

V zákoně č. 283/1991 Sb. rovněž nebyla upravena doba uchování profilů DNA získaných z odebraných vzorků postupem dle § 42e tohoto zákona. V ustanovení § 42i odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb. bylo pouze stanoveno, že: „*Policie nejméně jednou za 3 roky prověřuje, jsou-li zpracovávány osobní údaje nadále potřebné pro plnění úkolů policie v souvislosti s trestním řízením nebo při pátrání po osobách.*“ V případě další nepotřebnosti měla PČR provést bez zbytečného odkladu likvidaci těchto osobních údajů.

---

<sup>12</sup> Tamtéž.

Je zřejmé, že právní úprava zpracování DNA v zákoně č. 283/1991 Sb. měla mnoho zásadních nedostatků, zejména ve vztahu k dalšímu zpracování, především pak uchování profilů DNA, což se bohužel neměnilo ani s nástupem nové právní úpravy.

Dne 1. ledna 2009 vstoupil v účinnost nový policejní zákon – zákon č. 273/2008 Sb. (dále jen „zákon č. 273/2008 Sb.“), který zpracování osobních údajů PČR upravuje v rámci samostatné hlavy X nazvané práce s informacemi. Tento zákon však již neobsahuje samostatnou hlavu nazvanou zvláštní zpracování osobních údajů PČR, kterou obsahoval předchozí zákon o PČR č. 283/1991 Sb. (pozn.: jednalo se o hlavu 5), § 79 obsahoval pouze nadpis „Zvláštní ustanovení o zpracovávání osobních údajů policí“, a to do své novelizace provedené zákonem č. 111/2019 Sb.

Klíčovými ustanoveními pro zpracování osobních údajů PČR podle zákona č. 273/2008 Sb., který je stále účinný, jsou ustanovení § 60, § 63 § 65, § 79 a § 82. Do novely provedené zákonem č. 111/2019 Sb., s účinností od 24. dubna 2019 to byla též ustanovení § 85 a § 86. Blíže jsou tato ustanovení rozvedena v rámci následující podkapitoly.

### 3.2 ZPRACOVÁNÍ DNA POLICIÍ ČESKÉ REPUBLIKY PRO FORENZNÍ ÚČELY PODLE ZÁKONA O POLICII ČR OD ÚČINNOSTI ZÁKONA Č. 110/2019 SB.

Ještě za účinnosti zákona č. 101/2000 Sb. vstoupilo v použitelnost, resp. účinnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES [dále jen „nařízení (EU) 2016/679“], stalo se tak dne 25. května 2018.

Nařízení (EU) 2016/679, účinné od 25. května 2018, v čl. 2 vymezuje svoji věcnou působnost, a to pozitivně i negativně. Podle ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. d) nařízení (EU) 2016/679 se toto nařízení nevztahuje na zpracování osobních údajů prováděné příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení. Tuto problematiku upravuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV, tzv. „Trestněprávní směrnice“ [dále jen „směrnice (EU) 2016/680“]. Tato směrnice byla zveřejněna v *Úředním věstníku EU* dne 4. května 2016 spolu s nařízením (EU) 2016/679.

Směrnice (EU) 2016/680 (jakožto specifický nástroj harmonizace předpisů členských států) ve svém článku 8 věnovaném zákonnosti zpracování osobních údajů, určuje členským státům, aby stanovily, že „zpracování je zákonné, pouze pokud je nezbytné ke splnění úkolu prováděného příslušným orgánem pro účely stanovené v čl. 1 odst. 1 a v rozsahu nezbytném pro tyto účely a pokud má základ v právu Unie nebo členského státu“.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového

Jedná se tedy o účel prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení.

Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, účinný ode dne 24. dubna 2019, který ve své hlavě III. směrnici (EU) 2016/680 transponuje, v § 24 odst. 1 zakotvuje, že ustanovení této hlavy se použijí při zpracování osobních údajů, které je nezbytné pro plnění úkolu a výkon veřejné moci spravujícího orgánu stanovených jinými zákony za účelem předcházení, vyhledávání a odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů, výkonu trestů a ochranných opatření, zajišťování bezpečnosti České republiky nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, včetně pátrání po osobách a věcech.

Takovými zákony jsou např. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů, zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci aj.

Věcná působnost je pak mimo ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 110/2019 Sb. vymezena též v § 24 odst. 4 zákona č. 110/2019 Sb. tak, že se ustanovení této hlavy „*použijí na zpracování osobních údajů, které jsou nebo mají být zařazeny do evidence nebo pokud toto zpracování probíhá zcela nebo částečně automatizovaně*“. Vzhledem ke skutečnosti, že vedení evidence profilů DNA v ND DNA odpovídá této definici, je věcná působnost zpracování této zvláštní kategorie osobních údajů podle ustanovení hlavy III. zákona č. 110/2019 Sb. dána.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že co se týče zpracovávání DNA pro forenzní účely, je jeho právní základ stále stejný, jak podle § 9 písm. i) zákona č. 101/2000 Sb. (zákonu účinného do 23. dubna 2019), tak i dle § 24 odst. 1 zákona č. 110/2019 Sb. (účinného od 24. dubna 2019) – je to zákon o Policii České republiky, dříve zákon č. 283/1991 Sb., v současné době zákon č. 273/2008 Sb. – zejména ustanovení § 2, § 60, § 63, § 65, § 79 a § 82.

V § 60 zákona č. 273/2008 Sb. je stanoveno, že PČR zpracovává informace, včetně osobních údajů, v rozsahu nezbytném pro plnění svých úkolů v souladu s tímto zákonem a jiným právním předpisem. Zpracovávané informace musí PČR zabezpečit před neoprávněným přístupem, změnou, zničením, ztrátou nebo odcizením, zneužitím nebo jiným neoprávněným zpracováním.

Odběr vzorků DNA pro forenzní účely PČR je upraven především v § 63 a § 65 zákona č. 273/2008 Sb. Ustanovení § 63 zákona č. 273/2008 Sb. upravuje odběr vzorku DNA za účelem zjištění totožnosti konkrétní osoby u kategorií osob taxativně vymezených v § 63 odst. 2 písm. a) – písm. l) zákona č. 273/2008 Sb., a to pouze v případě: „*Nelze-li totožnost předvedené osoby zjistit na základě sdělených údajů ani v dostupných evidencích [...]*“.<sup>14</sup>

rozhodnutí Rady 2008/977/SVV. In: Úřední věstník L 119/89 [online]. 4. 5. 2016 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=CS>.

<sup>14</sup> Srov. § 63 odst. 4 zákona č. 273/2008 Sb.

V § 65 zákona č. 273/2008 Sb. jsou vymezeny kategorie osob, u kterých může PČR získávat osobní údaje pro účely budoucí identifikace, a to včetně odebrání biologických vzorků umožňujícího získání informací o genetickém vybavení – tedy vzorků DNA. Jedná se o osoby obviněné ze spáchání úmyslného trestného činu nebo osoby, kterým bylo sděleno podezření (dle § 179 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., ve znění zákona č. 265/2001 Sb.) pro spáchání takového trestného činu, osoby ve výkonu trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu, osoby, jimž bylo uloženo ochranné léčení nebo zabezpečovací detence, nebo osoby nalezené, po nichž bylo vyhlášeno pátrání a jejichž svéprávnost je omezena. V tomto ustanovení již tedy není podmínka užití odběru DNA pouze v případě, kdy by nebylo možné zjistit osobní údaje umožňující budoucí identifikaci jinak (jako v případě § 42e odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb.). Pokud nelze některý z těchto úkonů pro odpor osoby provést, je policista po předchozí marné výzvě oprávněn tento odpor překonat. Způsob překonání odporu musí být přiměřený intenzitě odporu. Překonat odpor osoby nelze, jde-li o odběr krve nebo jiný obdobný úkon spojený se zásahem do tělesné integrity. O těchto úkonech pak musí policista učinit úřední záznam.

Takto získané osobní údaje pak policie podle § 65 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb. zlikviduje, jakmile jejich zpracovávání není nezbytné pro účely předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti anebo stíhání trestných činů nebo zajišťování bezpečnosti České republiky, veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti.

Pro úplnost je třeba dodat, že odběr vzorků DNA je možný též na základě ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., podle něhož se odběru vzorku DNA musí podrobit „osoba, o kterou jde“, je-li tento úkon potřebný k provedení důkazu. Takovou osobou může být zejména obviněný, ale také poškozený nebo svědek.

Zpracování osobních údajů dále upravují ustanovení § 79 až § 88b zákona č. 273/2008 Sb., přičemž značná část textu těchto ustanovení byla vložena zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, s účinností od 24. dubna 2019. Jak je uvedeno v § 79 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb.: „*Odstavce 2 až 6 a § 79a až 88 se použijí na zpracování osobních údajů za účelem předcházení, vyhledávání a odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů, zajišťování bezpečnosti České republiky nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, včetně pátrání po osobách a věcech.*“

Ustanovení § 79 zákona č. 273/2008 Sb., které PČR považuje za právní základ pro zpracování profilů DNA v ND DNA, bylo několikrát novelizováno. V § 79 odst. 2 je stanoveno, že: „*Policie může zpracovávat osobní údaje, je-li to nezbytné pro účely uvedené v odstavci 1. Policie může zpracovávat osobní údaje také k ochraně důležitých zájmů subjektu údajů, které souvisí s účely uvedenými v odstavci 1.*“ Dle § 82 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. potřebnost dalšího zpracování osobních údajů pro plnění účelů uvedených v § 79 odst. 1 tohoto zákona PČR prověří nejméně jednou za 3 roky. Tento časový úsek je od přijetí zákona stále stejný a totožný s úpravou obsaženou v § 42i zákona č. 283/1991 Sb. Pro účely prověřování podle § 82 odst. 1 je PČR oprávněna vyžadovat opis z evidence Rejstříku trestů.

Dále zpracování osobních údajů ve vztahu k problematice zpracování DNA v ND DNA též v obecné rovině upravovala ustanovení § 85 a § 86 zákona

č. 273/2008 Sb., a to do 23. dubna 2019. Zrušena byla rozsáhlou novelou tohoto zákona provedenou zákonem č. 111/2019 Sb., s účinností od 24. dubna 2019.

Profil DNA (stejně jako vzorek DNA) je osobním údajem ve smyslu čl. 4 bodu 1 nařízení (EU) 2016/679,<sup>15</sup> konkrétně se jedná o genetický osobní údaj, „*týkající se zděděných nebo získaných genetických znaků fyzické osoby, které poskytují jedinečné informace o její fyziologii či zdraví a které vyplývají zejména z analýzy biologického vzorku dotčené fyzické osoby*“, definovaný v čl. 4 bodu 13 předmětného nařízení. Z recitálu 34 nařízení (EU) 2016/679 pak vyplývá, že: „*Genetické údaje by měly být definovány jako osobní údaje týkající se zděděných nebo získaných genetických znaků určité fyzické osoby, které vyplývají z analýzy biologického vzorku dotčené fyzické osoby, zejména chromozomů nebo kyseliny deoxyribonukleové (DNA) či ribonukleové (RNA), anebo z analýzy jiného prvku, která umožňuje získat rovnocenné informace.*“ Genetické údaje jsou tzv. „zvláštní kategorií“ osobních údajů, které jsou taxativně vymezeny v čl. 9 odst. 1 nařízení (EU) 2016/679, jejichž zpracování je zakázáno, pokud není splněna některá z výjimek z tohoto zákazu, uvedená v čl. 9 odst. 2 písm. a) – písm. j) nařízení (EU) 2016/679.

Vzhledem ke zvláštní úpravě zpracování osobních údajů PČR pro forenzní účely v rámci zákona č. 110/2019 Sb. je však ustanovení čl. 9 nařízení (EU) 2016/679 aplikovatelné pouze na zpracování kategorií zvláštních osobních údajů PČR, pro jiné účely než pro účely směrnice EU 2016/680. V případě PČR by v těchto případech přicházela v úvahu výjimka podle čl. 9 odst. 2 písm. g) nařízení (EU) 2016/679 vyžadující, aby zpracování bylo „*nezbytné z důvodu významného veřejného zájmu na základě práva Unie nebo členského státu, které je přiměřené sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky pro ochranu základních práv a zájmů subjektu údajů*“, a to při současném splnění podmínky zákonnosti zpracování podle čl. 6 odst. 1 nařízení (EU) 2016/679. V úvahu přichází právní titul podle čl. 6 odst. 1 písm. c) a písm. e) nařízení (EU) 2016/679, neboť ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679 právní titul zpracování pro účely oprávněných zájmů správce se nepoužije, protože se nevztahuje na zpracování prováděné orgány veřejné moci při plnění jejich úkolů. Konkrétním právním titulem jsou pak speciální zákonná ustanovení, zejména ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních).

#### 4. NÁRODNÍ DATABÁZE DNA Z POHLEDU OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Do provozu byla ND DNA uvedena PČR v polovině roku 2002 za účelem odhalování a předcházení trestné činnosti a skládá se z několika oddělených informačních systémů. „*Část Národní databáze DNA, kde se uchovávají genetické profily ve formě alfanumerického kódu, se nazývá CODIS (Combinet DNA Index Systém). Tento software*

<sup>15</sup> Pozn.: Dle systematiky nařízení (EU) 2016/679 se čl. 4 tohoto nařízení nedělí na odstavce, nýbrž na body.

byl vyvinut v USA a je poskytován státním institucím po celém světě, čímž je zaručen standardní provoz a jednotná správa dat.“<sup>16</sup>

Ke zřízení ND DNA došlo závazným pokynem policejního prezidenta č. 88/2002 (dále jen „ZPP 88/2002“), označovaným PČR za *interní akt řízení*, k naplňování, provozování a využívání ND DNA ze dne 29. května 2002.<sup>17</sup> Tento pokyn obsahoval celkem 10 článků a přílohu vztahující se k odběru ústního (bukálního) stěru – biologického vzorku DNA. V pokynu byl vymezen účel provozování databáze, ovšem (na rozdíl od výše uvedeného účelu ND DNA prezentovaného na webových stránkách PČR) poněkud nepřesně jen subjekty, resp. činnostmi těchto subjektů, které ND DNA naplňují a provozují, a subjekty, které provádí kriminalistickou genetickou expertizu ke zjištění profilu DNA v rámci prověřování nebo vyšetřování trestných činů uvedených v Rozkazu policejního prezidenta č. 52/2004, kterým se omezuje přijímání dožadání o genetická zkoumání znaleckými pracovišti PČR (dále jen „RPP 52/2004“).<sup>18</sup> V čl. 2 ZPP 88/2002 pak byly vyloženy některé pojmy v pokynu užívané (jako DNA, profil DNA, ústní – bukální, stěr, stopa, srovnávací vzorek atp.), ND DNA je zde definována jako „*policejní expertizní informační systém nakládající s osobními údaji s veškerým příslušenstvím nezbytným k provozování databáze profilů DNA*“.

V čl. 3 ZPP 88/2002, který vymezil obsah databáze, bylo uvedeno, že jsou v ní uchovávány profily DNA osob ve výkonu trestu pro trestné činy uvedené v RPP 52/2004, dále profily DNA osob, které byly pro takové trestné činy odsouzeny a dosud výkon trestu nenastoupily, a profily DNA osob, jimž bylo pro tyto trestné činy sděleno obvinění, a profily DNA osob, jimž bylo uloženo ochranné léčení, nebo osob nalezených, po nichž bylo vyhlášeno pátrání a které nemají způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Dále pokyn stanovil, že jsou zde uchovávány profily DNA získané ze stop z míst dosud neobjasněných trestných činů nebo mimořádných událostí a rovněž profily DNA osob, mrtvol, kosterních nálezů a částí lidských těl neznámé totožnosti (na zesnulé osoby se však ochrana osobních údajů nevztahuje).

Pro úplnost je nutno uvést, že ND DNA obsahuje též tzv. eliminační databázi, kde jsou uloženy profily DNA zúčastněných pracovníků (policistů, znalců a dalších osob), kteří by mohli kontaminovat biologický materiál určený k analýze DNA.

Dále ZPP 88/2002 upravoval zajišťování srovnávacích vzorků od osob podezřelých ze spáchání trestného činu a tzv. „domácích“ osob, tedy osob nepodezřelých ze spáchání trestného činu, ale majících jakýkoli jiný vztah k objasňování trestného činu. Tyto srovnávací vzorky měly být odebírány pouze za účelem porovnání profilů, a proto se profily DNA získané analýzou z těchto vzorků nestanou součástí ND DNA, pokud nedojde k obvinění dané osoby.

<sup>16</sup> SCHIMMER, D. Národní databáze DNA. In: *Policie České republiky: zveřejněné informace 2019* [online]. 17. 5. 2019 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://www.policie.cz/clanek/zverejnene-informace-2019-narodni-databaze-dna.aspx>.

<sup>17</sup> Závazný pokyn policejního prezidenta ze dne 29. května 2002 k naplňování, provozování a využívání Národní databáze DNA [online]. [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://www.pecina.cz/files/pokyn11.pdf>.

<sup>18</sup> Rozkaz policejního prezidenta ze dne 27. dubna 2004, kterým se omezuje přijímání dožadání o genetická zkoumání znaleckými pracovišti Policie České republiky [online]. 27. 4. 2004 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://www.pecina.cz/files/rozkaz1.pdf>.

V čl. 8 odst. 1 ZPP 88/2002 byly upraveny tzv. uschovací lhůty. Bylo zde stanoveno, že profily DNA obviněných a odsouzených osob jsou ponechány v ND DNA do jejich 80 let věku. (Pokud osoba zemře před dosažením tohoto věku, zůstane její profil DNA v ND DNA ještě dalších 20 let ode dne jejího úmrtí.)

Jako orgán příslušný k provádění dozoru nad zpracováním osobních údajů (tedy shromažďováním, uschováváním, zpřístupňováním, předáváním a jiným zpracováním osobních údajů v ND DNA) byl v čl. 10 ZPP 88/2002 uveden Úřad.

ZPP 88/2002 byl nahrazen pokynem policejního prezidenta č. 250/2013 ze dne 3. prosince 2013, s účinností od 1. ledna 2014.<sup>19</sup> (Pozn.: Na některých místech PČR tento pokyn nesprávně uvádí jako pokyn č. 250/2014 s ohledem na jeho účinnost od 1. ledna 2014.) Jednalo se opět o neveřejný dokument, jehož cenzurované znění poskytované PČR na základě žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. neumožňovalo seznat celý jeho obsah, a tedy ani případné odlišnosti od předchozí úpravy. Tento dokument byl oproti předchozímu pokynu podstatně obsáhlejší (jeho rozsah čítal 100 stran), neboť zrušil a nahradil více závazných pokynů a rozkazů policejního prezidenta. Podle posledních informací poskytnutých PČR v rámci dopovědi na žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. ze dne 25. března 2021 je v současné době aktuálně platný a účinný pokyn policejního prezidenta č. 275/2016, o identifikačních úkonech (dále jen „PPP č. 275/2016“), včetně jeho příloh, který je účinný od 1. ledna 2017.<sup>20</sup> Tento dokument, který zrušil pokyn policejního prezidenta č. 250/2013, je opět dostupný pouze v neoficiální verzi zveřejněné žadateli o informace dle zákona č. 106/1999 Sb.<sup>21</sup> Pokyn obsahuje 101 článků. V článku 7 PPP č. 275/2016 nazvaném „Postup po provedení identifikačních úkonů“ je stanoveno, že je příslušný útvar povinen prostřednictvím příslušného specialisty zajistit vložení údajů o provedení identifikačního úkonu, které vyžádal u zde uvedených kategorií osob.<sup>22</sup>

Současný stav regulace zpracování DNA pouhými neveřejnými pokyny policejního prezidenta zcela jistě nepředstavuje vhodnou formu regulace, a to především z hlediska požadavků na zpracování osobních údajů, které je postaveno na dodržování základních právních principů. Dochází zejména k porušování principu transparentnosti. Zatímco policisté k utajovaným pokynům policejního prezidenta přístup mají, veřejnost se musí jejich obsahu (mnohdy cenzurovaného) dovolávat, často i velmi složitě prostřednictvím soudu.

K dotazu na množství profilů DNA uložených v ND DNA uvádí PČR na svých stránkách, že v roce 2018 (k 20. květnu 2018) bylo v ND DNA uloženo celkem 245 392 profilů DNA, z toho: 219 009 profilů DNA osob obviněných, podezřelých a odsouzených a 20 201 profilů DNA z dosud neztotožněných stop zajištěných na místech trestných činů. Genetické profily jsou tvořeny unikátní řadou čísel a písmen. Tato informace

<sup>19</sup> Pokyn policejního prezidenta ze dne 3. prosince 2013, o identifikačních úkonech [online]. 3. 12. 2013 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [https://www.pecina.cz/files/Pokyn\\_PP\\_250-2013-neuplny.pdf](https://www.pecina.cz/files/Pokyn_PP_250-2013-neuplny.pdf).

<sup>20</sup> SCHIMMER, D. Interní akty řízení. In: *Policie České republiky: zveřejněné informace 2021* [online]. 25. 3. 2021 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://www.policie.cz/clanek/interni-akty-rizeni-392517.aspx>.

<sup>21</sup> Pokyn policejního prezidenta č. 275/2016 ze dne 15. prosince 2016 [online]. 15. 12. 2016 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://www.infoprovsechny.cz/request/8406/response/14484/attach/html/12/PPP.275%202016.pdf.html>.

<sup>22</sup> Tamtéž.

umožňuje jednoznačně identifikovat osobu a určit její pohlaví. U vzorků a profilů DNA živých osob se tak nepochybně jedná o zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 4 bodu 2 nařízení (EU) 2016/679 [za účinnosti zákona č. 101/2000 Sb. se jednalo o zpracování dle § 4 písm. b) tohoto zákona]. Do ND DNA jsou profily DNA vkládány pod stanoveným kódem (identifikátorem), který obsahuje označení znaleckého pracoviště, kód administrátora, kategorii vzorku, rok, číslo jednacích a pořadové číslo vzorku v rámci čísla jednacích.

Správcem ND DNA ve smyslu čl. 4 odst. 7) nařízení (EU) 2016/679 [pozn.: za účinnosti zákona č. 101/2000 Sb. ve smyslu § 4 písm. e) tohoto zákona] je PČR, neboť ta vymezila účel a prostředky zpracování osobních údajů. Vzhledem ke skutečnosti, že PČR jako organizační složka státu nemůže být ani subjektem přestupku (dříve správního deliktu) ve věci ochrany osobních údajů, a tedy ani účastníkem správního a soudního řízení, za situace, kdy je PČR spáchán přestupek, je třeba za subjekt tohoto přestupku považovat Českou republiku, zastoupenou Ministerstvem vnitra, jako subjektem jednajícím za Českou republiku na základě zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.<sup>23</sup> Věcným a provozním gestorem ND DNA je Kriminologický ústav Praha.

Hlavním nedostatkem ND DNA je, že pro její vznik a provozování není dostatečný právní základ. ND DNA byla zřízena za účinnosti zákona č. 283/1991 Sb., avšak bez výslovného zákonného zmocnění a pouze závazným pokynem policejního prezidenta.

Ministerstvo vnitra ve svých vyjádřeních k žalobám opakovaně argumentuje, že právní rámec pro zřízení ND DNA a její účel jsou stanoveny v § 79 ve spojení s § 65 zákona č. 273/2008 Sb. v rámci hlavy X nazvané „práce s informacemi“ a je jím budoucí identifikace pro účely vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů – tedy zjišťování a ověřování totožnosti osob prostřednictvím profilu DNA osob v souvislosti s plněním úkolů PČR na úseku odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů a pátrání po osobách, s tím, že je tento účel zpracování dále rozveden v interních aktech řízení PČR. Jedná se však o nepřijatelně extenzivní výklad těchto ustanovení.

I kdyby bylo (čistě hypoteticky) možno právní základ pro zpracování profilů DNA v ND DNA v těchto ustanoveních spatřovat, nemohlo by zmocňovat (ani reálně nezmocňuje) policejního prezidenta k úpravě otázek týkajících se omezení základních lidských práv, tedy práva na soukromí a na ochranu osobních údajů, interním dokumentem.

Ve výše uvedených ustanoveních – tedy v ustanovení § 79 a § 65 zákona č. 273/2008 Sb. (stejně jako v ustanovení § 42g odst. 3 dříve platného zákona o Policii ČR č. 283/1991 Sb.) – chybí jakákoli zmínka o ND DNA, ať už o jejím vzniku a účelu, či dalším zpracování profilů DNA v této databázi, včetně vymezení okruhu osob, jejichž profil DNA má být v ND DNA uchováván.

Co se týče ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., jako právního základu zpracování profilů DNA v ND DNA, je v tomto ustanovení pouze uvedeno, že PČR může při plnění svých úkolů pro účely budoucí identifikace u osob uvedených pod

---

<sup>23</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu ČR č. j. PlsN 2/96 ze dne 22. ledna 1997. In: *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nscr/plsn-2-96>.

písm. a) až d) tohoto ustanovení mimo jiné též „odebrat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“. Toto ustanovení je však pro adresáty právních norem velmi obecné a nekonkrétní, a tedy i málo předvídatelné. Není zde řečeno, jak bude s odebranými genetickými vzorky po určení profilu DNA nakládáno, jak bude dále nakládáno s profilem DNA, ani že profily DNA budou uchovávány v ND DNA. Rovněž zde není odkaz na žádný podzákoný právní předpis, který by danou problematiku upravoval. Chybí zde tedy jednoznačně jasný zákonný právní rámec pro jakékoli další zpracování odebraných vzorků DNA a profilů DNA, včetně jejich uchovávání v ND DNA.

V ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. je pouze uvedeno, že PČR může zpracovávat osobní údaje včetně citlivých osobních údajů bez souhlasu osoby, jíž se tyto údaje týkají, pokud je to nezbytné pro plnění jejích úkolů, a to bez ohledu na povahu trestného činu, ke kterému se toto zpracování vztahuje. Jedná se tedy opět o právní úpravu velmi vágní. Není zde výslovně uvedeno, že je tímto zpracováním osobních údajů PČR, včetně zvláštních kategorií osobních údajů ve smyslu čl. 9 odst. 1 nařízení (EU) 2016/679, myšleno jejich uchovávání v ND DNA. Nadto NSS v rámci své rozhodovací činnosti důrazně odlišuje právní úpravu odběru biologických vzorků umožňujících získat informaci o genetickém profilu podle § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. a jejich následné zpracovávání podle § 79 odst. 1 téhož zákona.<sup>24</sup>

Lze tedy shrnout, že základní otázky týkající se zpracování profilu DNA a jeho uložení v ND DNA od počátku nebyly a nadále nejsou upraveny zákonem, ale neveřejným dokumentem – závazným pokynem policejního prezidenta, jehož obsah PČR, potažmo Ministerstvo vnitra, odmítají poskytnout žadatelům o informace z důvodu ohrožení plnění základních úkolů PČR a z toho důvodu, že se dle jejich názoru jedná o interní akty řízení ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., tedy o vnitřní pokyn povinného subjektu, který zavazuje pouze příslušníky a zaměstnance PČR a který dle policejního prezidia „nemá žádný vliv na jeho činnost vůči osobám, které stojí mimo něj a nejsou mu nijak podřízeny“.<sup>25</sup> Že se jedná o zcela absurdní tvrzení, potvrdil následně i Městský soud v Praze jako správní soud ve svém rozsudku č. j. 10 A 251/2011-38 ze dne 10. ledna 2013, kde v rámci jeho odůvodnění mimo jiné uvedl, že: „[...] již sám fakt, že policie má k dispozici osobní údaje určité konkrétní fyzické osoby, zasahuje do jejích práv. Taková fyzická osoba se může oprávněně zajímat nejen o to, jaké osobní údaje o ní má policie k dispozici, ale též o to, kdy budou její osobní údaje z policejních databází odstraněny.“<sup>26</sup> Dále Městský soud v Praze konsta-

<sup>24</sup> Srov. bod [37] odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 134/2016-38 ze dne 24. října 2017.

<sup>25</sup> Rozhodnutí Policejního prezidia ČR č. j. PPR-33557-6/ČJ-2013-990740 ze dne 10. ledna 2014 o odmítnutí poskytnutí žádosti o poskytnutí informací žadatele – výkonného ředitele Iuridicum Remedium, o. s., advokáta J. Vobořila dle zákona č. 106/1999 Sb. týkající se informací ohledně využívání tzv. provozních a lokalizačních údajů a fungování Národní databáze DNA. Policejní prezidium České republiky. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů [online]. 10. 1. 2014 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [https://www.slidilove.cz/sites/default/files/140110\\_policejni-prezidium\\_odmitnuti-zadosti-no.1.pdf](https://www.slidilove.cz/sites/default/files/140110_policejni-prezidium_odmitnuti-zadosti-no.1.pdf).

<sup>26</sup> Rozsudek č. j. 10 A 251/2011-38 ze dne 10. ledna 2013. Právo na informace: odepření poskytnutí informace: vnitřní pokyn povinného subjektu. In: *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu* [online]. 2013, roč. XI, č. 6 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/pravo-na-informace-odepreni-poskytnuti-informace-vnitri-pokyn-povinneho-subjektu.p2833.html>.

toval, že: „Správní orgány však přehlížejí, že tímto ‚dopadem do práv třetích osob‘ je právě i shromažďování osobních údajů.“<sup>27</sup>

Z výše uvedeného tedy vyplývá oprávněnost požadavku přístupu k těmto dokumentům ze strany veřejnosti, respektive k obsahu, který zasahuje do práv fyzických osob (v případě zpracovávání vzorků a profilů DNA jako subjektů těchto údajů). Dále lze též dovodit nevhodnost (resp. nezákonnost) úpravy vztahující se ke zpracování profilů a vzorků DNA v rámci výše uvedených dokumentů policejního prezidenta, neboť tato úprava nespĺňuje základní parametry obecně závazného právního předpisu, a sice dostupnost a předvídatelnost. Pokud jsou určité informace veřejnosti nedostupné, nemůže dotčená osoba při tvrzeném porušení svých práv na tyto informace odkázat, tedy odkázat na konkrétní ustanovení neveřejného závazného pokynu policejního prezidenta, jehož obsah jí není znám, a policejní prezidium pravidelně odmítá většinu tohoto obsahu poskytovat žadatelům o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., s tím, že slouží pouze pro „vnitřní potřebu“ PČR. Žádný z těchto „tajných“ policejních dokumentů není oficiálně veřejnosti přístupný, což je situace v právním státě nepřijatelná.

Pokud PČR namítá, že fungování ostatních databází, které provozuje (např. daktyloskopické identifikační databáze AFIS 2000), rovněž není zakotveno v zákoně, neznamená to, že je tento přístup souladný se zákonem. Pro vedení jakékoliv databáze obsahující osobní údaje by PČR měla mít svůj výslovný zákonný podklad, neboť se jedná o způsob uplatňování státní moci – konkrétně realizaci svěřených pravomocí v rámci státní moci. Hlavním argumentem v tomto směru však je, že v případě zpracování informací vztahujících se k otiskům prstů dotčené osoby se nejedná o tak vážný zásah do jejího soukromí jako v případě zpracování biologických vzorků a profilů DNA, neboť otisky prstů pochopitelně neobsahují takové množství informací jako buněčné vzorky či profily DNA. V tomto smyslu se ostatně vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (dále jen „ESLP“) ve věci S. a Marper proti Spojenému království ze dne 4. prosince 2008.<sup>28</sup> A rovněž uvedl, že: „Uchovávání buněčných vzorků je obzvláště nežádoucí z důvodu hojnosti v nich obsažených genetických informací týkajících se zdravotního stavu.“<sup>29</sup> Dle ESLP tak „na samotný fakt uchovávání či memorování osobních údajů veřejnými orgány, ať jsou získány jakýmkoli způsobem, musí být nahlíženo tak, že má přímý vliv na soukromý život dané osoby, ať k použití jeho údajů dojde či nikoli“.<sup>30</sup>

ESLP též uvedl, že „sporné opatření musí mít svůj základ v národním právu a musí být v souladu se zásadou právního státu, jež je výslovně zmíněná v preambuli Úmluvy a je vlastní předmětu a cíli jejího článku 8. Zákon tedy musí být dostatečně dostupný a předvídatelný, tedy vyjádřený s velkou mírou přesnosti tak, aby jednotlivci dovořil – v případě potřeby jasným vysvětlením – regulovat své chování. Aby bylo možné zákonnou úpravu posoudit jako souladnou s těmito požadavky, musí poskytovat přiměřenou ochranu proti svévoli a v důsledku toho s dostatečnou jasností definovat rozsah

<sup>27</sup> Tamtéž.

<sup>28</sup> Rozhodnutí ESLP ve věci S. a Marper proti Spojenému království ze dne 4. prosince 2008 [online]. Bod 78 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura\\_eslp.nsf/0/EA8CFA7D862952D2C1258487002E9626/\\$file/S.%20a%20Marper%20proti%20Spojen%C3%A9mu%20kr%C3%A1lovstv%C3%AD\\_rozsudek.pdf?open&](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/EA8CFA7D862952D2C1258487002E9626/$file/S.%20a%20Marper%20proti%20Spojen%C3%A9mu%20kr%C3%A1lovstv%C3%AD_rozsudek.pdf?open&).

<sup>29</sup> Tamtéž, bod 120.

<sup>30</sup> Tamtéž, bod 121.

a způsob výkonu pravomocí svěřených kompetentním orgánům.“<sup>31</sup> Proto je dle ESLP „[...] nezbytné stanovit jasná a detailní pravidla upravující rozsah a použití opatření a ukládat minimální požadavky obsahující zejména délku, uložení, použití, přístup třetích osob, procedury vedoucí k ochraně celistvosti a důvěrnosti údajů a procedury jejich ničení, a to způsobem, aby jednotlivci disponovali dostatečnými zárukami proti riziku zneužití a svévole.“<sup>32</sup> Rozsudek ESLP ve věci S. a Marper proti Spojenému království ovlivnil nejen právní úpravu zpracování DNA pro forenzní účely ve Velké Británii, již se rozsudek přímo dotýkal, ale též např. i právní úpravu rakouskou, která v důsledku tohoto rozhodnutí doznala podstatných změn. Bohužel se tak nestalo v případě České republiky, která požadovanou úpravu ND DNA na právní, tedy zákonné úrovni, dosud ani nemá.

Výslovně a dostatečně určité zákonné zmocnění ke zpracování DNA v ND DNA PČR (a to včetně nastolení objektivních, dostatečně srozumitelných, a tedy následně soudem přezkoumatelných kritérií nezbytných pro toho zpracování) je přitom nutné v souladu s principy právního státu. Jen tak lze dostát principu právní jistoty a naplnit podmínku dostupnosti a předvídatelnosti uplatnění státní moci, kterou lze dle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a ustanovení čl. 2 odst. 2 a odst. 3 Listiny základních práv a svobod ČR uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Dále je též nutno dostát ustanovení čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ČR, dle kterého „[m]eze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem“.

Zpracování profilu DNA v ND DNA PČR bezpochyby představuje zásah státu do práva na soukromí dotčených osob ve smyslu ustanovení čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ČR, musí se tedy jednat o zásah oprávněný. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ČR pak výslovně stanoví, že nedotknutelnost osoby a jejího soukromí může být omezena jen v případech stanovených zákonem. Ostatně i z čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv vyplývá nutnost zákonné právní úpravy při zásahu práva do práva na respektování soukromého a rodinného života.<sup>33</sup>

Osobně se přikláním k tomu, aby byla právní úprava ND DNA inkorporována do stávajícího zákona o policii ČR č. 273/2008 Sb., případně do speciálního zákona, který by upravoval pouze problematiku forenzní genetiky v rámci PČR (nikoliv další oblasti mimo působnost policie ČR). Nejsem příznivcem komplexních zákoníků upravujících veškeré zpracování DNA zasahujících do mnoha odvětví, neboť každá oblast zpracování DNA je specifická, což by se mělo promítnout i v její právní úpravě, nehledě na extrémní rozsáhlost a častou potřebu novelizace takového kodexu.

Obsahem zákonné právní úpravy by mělo být to, co je v současné době obsahem policejních pokynů a rozkazů upravujících problematiku profilů DNA v ND DNA. Zejména se jedná o účel (tentokrát však přesně vymezený), zákonné definice jednotlivých

<sup>31</sup> Tamtéž, bod 95.

<sup>32</sup> Tamtéž, bod 99.

<sup>33</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv ve znění Protokolů č. 11, 14 a 15 s Protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12, 13 a 16 [online]. Strasbourg: European Court of Human Rights, Council of Europe, 2021 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ces.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ces.pdf).

pojmu v dané oblasti, okruh osob, jejichž vzorek DNA bude moci být PČR odebrán bez jejich souhlasu a dále uchováván, a to za přesně stanovených podmínek, vymezení maximální doby uchovávaní vzorků a profilů DNA a způsob jejich likvidace, práva subjektů údajů a stanovení orgánu dozoru nad zpracováváním osobních údajů, kterým je Úřad.

V minulosti již několikrát probíhaly přípravy týkající se nové právní regulace forezní genetiky, k jejich realizaci však nedošlo.

## 5. SOUDNÍ SPORY MINISTERSTVA VNITRA S ÚŘADEM PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ VE VĚCI ZPRACOVÁNÍ DNA V ND DNA POLICIÍ ČR

Ministerstvo vnitra (resp. Česká republika – Ministerstvo vnitra, dále jen „Ministerstvo vnitra“) podalo u Městského soudu v Praze několik žalob proti druhostupňovým rozhodnutím Úřadu pro ochranu osobních údajů podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, týkajících se postupu Policie České republiky ve věci uchovávaní profilu DNA. Některá z těchto řízení následně pokračovala u Nejvyššího správního soudu v Brně. Tyto spory se týkaly uchovávaní profilu DNA v ND DNA provozované Policií ČR.

Asi nejznámější z těchto sporů je případ, který se týkal Úřadem zjištěného pochybení u zpracování profilů DNA 14 osob v ND DNA v rámci správního řízení, jež navazovalo na kontrolu Úřadu provedenou v letech 2011–2012 – protokol o kontrole zn. INSP1-4652/11-61/BYT ze dne 4. července 2012. Proti tomuto protokolu podalo Ministerstvo vnitra kontrolované námitky, které byly vyřízeny tehdejšími předsedou Úřadu zn. INSP1-4652/11-70 dne 7. listopadu 2012 tak, že pouze 5 námitkám z 19 bylo vyhověno.<sup>34</sup> Následovalo výše zmíněné správní řízení, ve kterém Úřad udělil rozhodnutím č. j. UOOU-00148/13-79 ze dne 18. dubna 2013 Ministerstvu vnitra pokutu ve výši 650 000 Kč za neoprávněné zpracování profilu DNA 14 osob v ND DNA. Tento případ byl projednáván v rámci Úřadu a následně správními soudy celkem dvakrát (k čemuž občas u právně složitějších případů dochází).

Správní orgán prvního stupně v rámci odůvodnění výše uvedeného rozhodnutí uvedl, že ustanovení § 79, § 85, § 86 zákona č. 273/2008 Sb. upravují (velmi obecně) oprávnění PČR zpracovávat osobní údaje, a to ve vztahu ke všem myslitelným účelům, které s její činností souvisejí od vlastního vyšetřování trestných činů a přestupků (zpracování osobních údajů v jednotlivých vyšetřovacích spisech) až po veškeré evidence a informační systémy Policie ČR, které využívá při své činnosti.

S ohledem na systematiku a účel zákona č. 273/2008 Sb. a zákona č. 101/2000 Sb., resp. práv a povinností při zpracování osobních údajů Úřad konstatoval, že ND DNA je evidencí osobních údajů ve smyslu (tehdy platného) ustanovení § 86 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., které ovšem představovalo pouze obecné zmocnění PČR ke zřizování evidencí obsahujících osobní údaje. Vznik a pravidla ND DNA (jakožto velmi

<sup>34</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů sp. zn. INSP1-4652/11-70 ze dne 7. listopadu 2012 [anonymizovaná verze] [online]. [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [https://www.uouu.cz/assets/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=14566](https://www.uouu.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=14566).

specifické evidence) však nebyla a dosud nejsou tímto zákonem upravena. Stejně tak není v zákoně č. 273/2008 Sb. ani v žádném jiném zákoně vztahujícím se ke zpracování DNA pro forenzní účely PČR stanoveno, jak bude nakládáno s biologickým materiálem (vzorky DNA), po jakou dobu budou tyto vzorky a profily DNA uchovávány, kdo k nim bude mít přístup a jakým způsobem budou likvidovány. Veškeré podstatné náležitosti týkající se dalšího nakládání se vzorky a profily DNA upravoval a nadále upravuje svými interními předpisy policejní prezident, což představuje závažný deficit zákonnosti ve vztahu k nakládání s těmito údaji jako se zvláštní kategorií osobních údajů.

Zatímco Ministerstvo vnitra v rámci svých vyjádření v průběhu správního řízení považovalo za nutné uchovávat v ND DNA za účelem prevence kriminality vzorky podezřelých, obviněných a odsouzených za úmyslný trestný čin jako významnou informaci pro objasňování kriminality, zejména s ohledem na výši recidivy nestejnorodé (k tomuto odkázalo na analýzu zpracování profilů DNA pachatelů úmyslných trestných činů provedenou ve Velké Británii a USA zaměřenou na majetkové trestné činy, z níž vyplývá, že 40 % pachatelů majetkových trestných činů spáchalo později sexuální trestný čin), Úřad zastával stanovisko, že musí být zohledněna především povaha trestného činu. V této souvislosti Úřad odkázal na čl. 8 Doporučení R (92) 1, které jako podmínku pro další uchovávání vzorku DNA vyžaduje, aby se jednalo o osobu odsouzenou za závažný trestný čin proti životu, zdraví nebo ohrožující bezpečnost osob. Nejde tedy o „*jakékoli závažné porušení norem trestního nebo správního práva (trestný čin, přečin, přestupek)*“, jak toto ustanovení ve svých vyjádřeních vykládá Ministerstvo vnitra. Přestože termín „*offence*“ je jistě obsahově širší než termín „*crime*“, ve spojitosti se závažností činu ohrožujícího život, zdraví nebo bezpečnost osob je zjevné, že se jedná o protiprávní jednání, která jsou v právním řádu ČR upravena v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, nikoliv o přestupky. Z výše uvedeného textu dále vyplývá, že výsledky analýzy DNA a informace z nich odvozené by měly být uchovávány spíše výjimečně, zatímco znění ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. (které se sice týká odběru vzorku DNA, ale je předpokladem jeho dalšího zpracování a Ministerstvo vnitra na něj spolu s § 60 a § 79 č. 273/2008 Sb. odkazuje jako na právní základ zpracování profilů DNA v ND DNA) svědčí spíše o opaku, a to kvůli široce pojatému korektivu úmyslného zavinění u osob obviněných a podezřelých z takového trestného činu a pro takový čin odsouzených.

Je zjevné, že pojmy „*pro účely budoucí identifikace*“ a „*nezbytnost zpracování pro účely předcházení, vyhledávání a odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů, zajišťování bezpečnosti ČR nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, včetně pátrání po osobách a věcech*“ jsou pojmy značně vágní, v rozporu s požadavkem na co nejpřesnější vymezení zpracování osobních údajů. Pojem nezbytnost je přitom potřeba vykládat ve vztahu ke každému jednotlivému zpracování příslušných osobních údajů.

Úřad, vzhledem k výše uvedené neurčitosti pojmu nezbytnost, byl proto nucen jako dozorový orgán pro oblast ochrany osobních údajů v rámci své rozhodovací praxe vyložit pojem nezbytnost dalšího zpracování vzorků DNA ve smyslu ustanovení § 79 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb. Ve svém rozhodnutí č. j. UOOU-00148/13-86 Úřad konstatoval,

že by se aplikace pojmu nezbytnost měla, s ohledem na ústavní princip přiměřenosti, vázat na splnění 3 kritérií, kterými jsou: důvodnost (tj. zpracovávání profilu DNA v ND pouze u kategorií osob vymezených v § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., přičemž Úřad shledal problematické zpracování profilů DNA v ND DNA u osob obviněných a podezřelých z úmyslného trestného činu, jejichž vina nebyla dosud před soudem prokázána, stejně jako u osob zproštěných obžaloby, neboť tímto postupem PČR dochází k soustavnému porušování principu presumpce nevinoty, jakožto ústavního principu zakotveného v čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ČR), dále dostatečná závažnost trestného činu [ve smyslu čl. 8 Doporučení R (92) 1] a konečně faktická použitelnost profilu DNA při předpokladu recidivy odsouzeného pachatele [zde Úřad rovněž odkázal na čl. 8 Doporučení R (92) 1 a typové skupiny trestných činů]. Nezbytnost zpracování profilu DNA v ND DNA je pak samozřejmě nutné, jak již bylo řečeno, v rámci výše uvedených kritérií posuzovat u každého jednotlivého případu individuálně, se zřetelem ke všem okolnostem daného případu.

Nastolení objektivních, dostatečně srozumitelných, a tedy následně přezkoumatelných kritérií, je nezbytné, v souladu s principy právního státu, zakotvit v zákonné právní normě, a to zejména s ohledem na ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Jen výslovné a dostatečně určité zákonné zmocnění státu může dostát principu právní jistoty – naplnit podmínku dostupnosti a předvídatelnosti uplatnění státní moci v případě zpracování profilu DNA v ND DNA, jež bezpochyby představuje zásah státu do práva na soukromí dotčených osob ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dle kterého má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě a který je přípustný pouze, je-li oprávněný. Ostatně i z čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv vyplývá nutnost zákonné právní úpravy při zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života.<sup>35</sup>

Na základě aplikace výše uvedených kritérií, na něž je dle názoru Úřadu splnění podmínky nezbytnosti zpracování zvláštní kategorie osobních údajů PČR vázáno, pak Úřad dospěl k názoru, že bylo 14 profilů DNA v ND DNA zpracováváno (uchováváno) neoprávněně. Tímto jednáním tak Ministerstvo vnitra jako účastník řízení porušilo § 9 tehdy platného zákona č. 101/2000 Sb., čímž spáchalo správní delikt podle § 45 odst. 1 písm. e) tohoto zákona – zpracovávání osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů mimo případy uvedené v tomto zákoně (§ 5 odst. 2 a § 9). Toto rozhodnutí Úřadu jako správního orgánu prvního stupně potvrdil předseda Úřadu svým rozhodnutím o rozkladu č. j. UOOU-00148/13-86 ze dne 2. července 2013.

Proti výše uvedenému rozhodnutí předsedy Úřadu podalo Ministerstvo vnitra správní žalobu k Městskému soudu v Praze s tím, že ve 2 ze 14 případů zpracování profilů DNA v ND DNA uznalo svoji chybu, a spor tak přetrvával ohledně (nezbytnosti) zpracování zbývajících 12 profilů DNA v ND DNA. Ministerstvo vnitra v podané žalobě označilo Doporučení R (92) 1 za zastaralé a překonané s tím, že má za to, že Úřad nedoceňuje

---

<sup>35</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv.

veřejný zájem na potírání trestné činnosti a že jeho jednání bylo zcela v souladu s § 9 písm. i) zákona č. 101/2000 Sb.

Úřad ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že nezpochybňuje právo žalobce zpracovávat citlivé údaje bez souhlasu subjektu údajů, tedy v souladu s § 9 písm. i) zákona č. 101/2000 Sb., na základě § 79 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. Konstatoval však, že zákon č. 273/2008 Sb. nikde přímo nehovoří o ND DNA, neupravuje konkrétně právě tuto databázi, ani neupravuje otázku uchování a dalšího využití profilu DNA. Dále Úřad uvedl, že dle jeho názoru § 60, § 65 a § 79 zákona č. 273/2008 Sb. nejsou dostatečným zákonným podkladem pro vytvoření jakékoliv policejní databáze (evidence), a proto ani pro vytvoření Národní databáze DNA. Konkrétně uvedl, že systematické shromažďování a uchovávání osobních a citlivých údajů je zásahem do soukromého života, a proto tento zásah do soukromí musí být v souladu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod legální a proporcionalní.

Podle názoru Úřadu nebylo tehdy platné ustanovení § 86 zákona č. 273/2008 Sb., jež představovalo obecné zmocnění PČR ke zřizování evidencí obsahujících osobní údaje, a ustanovení § 65 odst. 1 téhož zákona ve slovech „*a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení*“ v souladu s ústavním pořádkem ČR, konkrétně s čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod, a proto navrhl Městskému soudu v Praze, aby předložil Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy návrh na zrušení těchto ustanovení, resp. zrušení ustanovení § 86 a zrušení výše uvedené části § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. Současně Úřad poukázal, že ze stejných důvodů lze shledávat z ústavního hlediska problematické také ustanovení § 60 a § 79 zákona č. 273/2008 Sb.

Pro případ, že by Městský soud v Praze byl toho názoru, že § 65 zákona č. 273/2008 Sb. je možné využít jako zákonný podklad pro Národní databázi DNA, Úřad konstatoval, že ve smyslu rozhodovací činnosti ESLP toto ustanovení nesplňuje kritérium přiměřenosti. Vymezení všech úmyslných trestných činů bez rozdílu zahrnuje např. i trestný čin pomluvy, dvojí manželství, zanedbání povinné výživy, trestné činy hospodářské atd., u kterých je absence proporcionality ve vztahu k účelu ND DNA zřejmá.

Městský soud v Praze ve svém rozsudku č. j. 3 A 86/2013 ze dne 13. dubna 2013 dal Úřadu za pravdu, že PČR překročila zákonný rámec u uchovávání profilu DNA v ND DNA u 4 ze 12 sporných případů, a proto bylo z hlediska principu přiměřenosti vedení jejich profilu v ND DNA nezákonné. Jednalo se o případ, kdy bylo trestní stíhání osoby, jejíž profil DNA byl zpracováván, zastaveno, dále o dva případy, kdy došlo ke zproštění obžaloby, a případ spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí, který soud označil za trestnou činnost svou intenzitou nikoliv tak závažnou, aby bylo nezbytné uchovávat profil DNA. Ve zbývajících 8 případech se soud se závěry Úřadu neztotožnil a uchovávání profilu DNA v ND DNA u těchto osob označil za důvodné.<sup>36</sup> Městský soud v Praze došel k závěru, že v těchto případech PČR „[...] využila zákonem založené oprávnění, aby mohla dostát splnění svých povinností při předcházení, odhalování, vyšetřování trestných činů a stíhání pachatelů a že vůči subjektům údajů

<sup>36</sup> Srov. s. 7 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. dubna 2016, č. j. 3 A 86/2013-99 [online]. [cit. 2021-12-10]. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI\\_LIST/2013/3A\\_86\\_2013\\_99\\_20160518150708\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/3A_86_2013_99_20160518150708_prevedeno.pdf).

šlo o zásah ospravedlnitelný a přiměřený vzhledem k cíli, jímž je ochrana práv a svobod jiných, jako obecný úkol policie“.

Ohledně Úřadem navrhovaného předložení věci Ústavnímu soudu odkázal Městský soud v Praze na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 168/2013-40 ze dne 30. dubna 2014 s tím, že z něj vyplývá, že není opodstatněné zpochybňovat samotné důvody zřízení Národní databáze. „*Pakliže podle shora uvedených ustanovení je policie oprávněna podle zákona odebírat genetické vzorky a pro účely budoucí identifikace uchovávat profil DNA, je tím nadána a povinna vést evidenci, resp. informační systém, v němž jsou oprávněně získané údaje zpracovávány, tedy zřídít tento systém a vymezit účel zpracování.*“<sup>37</sup>

Úřad napadl výše uvedené rozhodnutí Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž uplatnil kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Tato však byla Nejvyšším správním soudem – rozhodnutím č. j. As 134/2016-38 ze dne 24. října 2017 – zamítnuta. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí vyslovil souhlas se závěry Městského soudu v Praze a argumentací obsaženou v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 168/2013-40 ze dne 30. dubna 2014. Dále s odkazem na tento rozsudek konstatoval, že „[...] *právní úprava týkající se zpracování citlivých údajů v podobě profilů DNA vyhovuje minimálním požadavkům pro zákonný podklad pro zásah do práva na ochranu soukromého života, v souladu s rozsudkem ESPL ve věci S. a Marper proti Spojenému království*“.<sup>38</sup> Na výše uvedený rozsudek Nejvyšší správní soud odkázal též v souvislosti s ospravedlnitelností zásahu ve formě sběru a uchovávání profilu DNA jako negativního následku spojeného se spácháním protiprávního jednání. V předmětné citaci rozsudku č. j. 4 As 168/2013-40 je rovněž uvedeno, že ND DNA není veřejně přístupná, a proto nehrozí, že by si někdo třetí, mimo orgány činné v trestním řízení, jejím prostřednictvím zjišťoval citlivé informace o subjektech údajů.<sup>39</sup>

Nejvyšší správní soud, ve shodě s Městským soudem v Praze, rovněž neshledal důvod k předložení návrhu na zrušení § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. ve slovech „*a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení*“ Ústavnímu soudu, s odůvodněním, že v právě posuzované věci není předmětem posouzení odběr biologických vzorků podle § 65 odst. 1 zákona o policii, ale jejich následné zpracovávání podle § 79 odst. 1 téhož zákona. Návrh týkající se zrušení části ustanovení upravujícího samotný odběr biologických vzorků je tak podle Nejvyššího správního soudu mimoběžný s předmětem řízení.<sup>40</sup>

V dalším řízení v dané věci byl Úřad dle § 78 odst. 5 zákona č. 250/2002 Sb. plně vázán právním názorem Městského soudu v Praze vyjádřeném v rozsudku č. j. 4 A 86/2013-99, který byl následně potvrzen výše uvedeným rozsudkem č. j. 8 As 134/2016-38. Vzhledem k této skutečnosti v rámci opětovného přezkumu rozhodnutí Úřadu v rámci správního soudnictví na základě žaloby Ministerstva vnitra nebylo správními

<sup>37</sup> Tamtéž, s. 8–9.

<sup>38</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 134/2016-38 ze dne 24. října 2017 [online]. Bod 31 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2016/0134\\_8As\\_\\_1600038\\_20171103080356\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0134_8As__1600038_20171103080356_prevedeno.pdf).

<sup>39</sup> Tamtéž, bod 30.

<sup>40</sup> Tamtéž, bod 37.

soudy – Městským soudem v Praze ani Nejvyšším správním soudem (na základě kasační stížnosti Ministerstva vnitra) – shledáno pochybení na straně Úřadu, který svým rozhodnutím č. j. UOOU-00148/13-100 ze dne 20. března 2018 uložil Ministerstvu vnitra pokutu ve výši 240 000 Kč za zpracování profilu DNA šesti osob bez právního důvodu – tedy bez zákonného právního titulu dle § 9 zákona č. 101/2000 Sb. Toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno rozhodnutím předsedkyně Úřadu č. j. UOOU-00148/13-107 ze dne 11. května 2018. Nejvyšší správní soud v rámci svého rozhodnutí o kasační stížnosti Ministerstva vnitra výstižně uvedl, že: „*Další zpracování osobních údajů v podobě, v jaké je za zákonné považuje stěžovatel, je však dle názoru Nejvyššího správního soudu neudržitelné. Je tomu tak zejména pro absenci individualizace každého konkrétního případu.*“<sup>41</sup> V této souvislosti je vhodné upozornit též na další konstatování NSS v rámci předmětného rozsudku, a sice že: „*Přestože sám stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že je třeba přihlížet ke kriminální minulosti dané osoby a dalším kritériím, u žádného ze čtyř relevantních případů (odhlédnuto od dvou, u nichž pochybení stěžovatel uznal), tak neučinil.*“<sup>42</sup>

Dle mého názoru je rozhodovací praxe jednotlivých soudů v rámci celé obecné soustavy soudů (tedy nejen soudů správních) vztahující se ke zpracování DNA pro forenzní účely PČR nejednotná. Správní soudy, byť v rámci odůvodnění svých rozsudků striktně oddělují odběr DNA podle § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. a další zpracování tohoto vzorku dle § 79 téhož zákona, na druhou stranu, jak je patrné zejména z rozsudku č. j. 4 As 168/2013-40, odůvodňují oprávněnost vedení ND DNA právě ustanovením § 65 odst. 1 tohoto zákona. Je zde tedy patrný jistý výkladový rozpor správních soudů při aplikaci práva.

Ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. upravující odběr DNA u kategorií osob zde taxativně uvedených představuje ve vztahu k § 79 odst. 1 tohoto zákona, velmi stroze upravujícího (další) zpracování osobních údajů, včetně zvláštní kategorie osobních údajů, pouze taxativní omezení subjektů, jejichž ND DNA by bylo možné v ND DNA dále zpracovávat (protože při dalším zpracování vzorku DNA logicky nelze jít nad rámec jeho odběru), ovšem pokud by byl pro takovéto zpracování v zákoně č. 273/2008 Sb. dostatečný právní rámec. V ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. však není uvedeno, že odebírané vzorky DNA budou dále zpracovávány v ND DNA, ani že je dalším zpracováváním v ND DNA myšlen účel „budoucí identifikace“. I pokud by tomu tak bylo a tento účel by byl v předmětném ustanovení výslovně zmíněn, naráží tato právní úprava na další nedostatky, neboť je zásadní rozdíl v tom odebírat vzorek DNA (a z něj získat profil DNA) za účelem objasnění konkrétního případu a situací, kdy je takto získaný profil dále zpracováván v ND DNA pro účely budoucího objasňování trestné činnosti. Zatímco v prvním případě je obhajitelný odběr vzorku DNA i osobám obviněným a podezřelým z trestného činu, ve druhém nikoliv, neboť (další) uchovávání profilu DNA (natož jeho uchovávání v ND DNA) u osob pravomocně neodsouzených je v zásadním rozporu se zásadou presumpce nevinny zakotvenou

<sup>41</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 164/2019-30 ze dne 2. dubna 2020 [online]. Bod 22 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0164\\_2As\\_1900030\\_20200403131058\\_20200421130014\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0164_2As_1900030_20200403131058_20200421130014_prevedeno.pdf).

<sup>42</sup> Tamtéž, bod 25.

v čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.<sup>43</sup> Aplikace tohoto přístupu pak fakticky znamená presumování viny. Úřad v této souvislosti v rámci své rozhodovací činnosti též upozornil na skutečnost, že likvidace vzorku DNA dle ustanovení § 65 odst. 5 č. 273/2008 Sb. je vázána na odlišný účel, než je budoucí identifikace.

Rovněž tak spáchání úmyslného trestného činu, resp. výkon trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu nebo obvinění či podezření ze spáchání úmyslného trestného činu jako jediné zákonné kritérium pro odběr vzorku DNA je protiústavní, neboť je v rozporu se zásadou proporcionality, a představuje tak v některých případech závažný zásah do práva na soukromí a ochranu osobních údajů. Ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. totiž *de facto* umožňuje odběr vzorku DNA i osobám obviněným či podezřelým např. z trestného činu pomluvy dle § 184 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Kromě jasně zřejmé neproporcionality zásahu do soukromí těchto osob v souvislosti s charakterem daného trestného činu vyvstává též zásadní otázka faktické využitelnosti profilu DNA těchto osob, stejně jako např. i u trestného činu křivého obvinění dle § 345 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, když při páchání těchto trestných činů vzniká minimální množství biologických stop. Požadavek nezbytnosti je stanoven pouze ve vztahu k dalšímu zpracování vzorku DNA dle § 79 zákona č. 273/2008 Sb., přičemž ani zde není řečeno, že má být zohledňována povaha trestného činu. Stejně tak není toto kritérium uvedeno v ustanovení § 65 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb. upravujícího likvidaci vzorků DNA, kde je další zpracování těchto vzorků rovněž podmíněno opět pouze vágním pojmem nezbytnosti zpracování pro obecné účely PCR.

Vzhledem k výše uvedenému proto, dle mého názoru, snad nejlépe zhodnotil současný stav zpracování profilů DNA v ND DNA Městský soud v Praze ve svém rozsudku č. j. 31C 70/2012-116 ze dne 3. ledna 2013, ve kterém rozhodl, že je Ministerstvo vnitra povinno zlikvidovat srovnávací vzorek DNA žalobce a odstranit profil DNA žalobce z Národní databáze DNA, to vše do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.<sup>44</sup>

Městský soud ve výše uvedeném rozhodnutí konstatoval, že: „*Ani dnes účinným zákonem o Policii České republiky č. 273/2008 Sb. není nakládání se vzorky/profily DNA a jejich uchovávání jakkoli upraveno. Ust. § 65 zák. č. 273/2008 Sb. stanoví obdobným způsobem jako předešlé ust. § 42e zák. č. 283/1991 Sb. podmínky pro odebrání biologických vzorků umožňujících získání informací o genetickém vybavení. V ustanoveních § 79 a násl. zákona o Policii České republiky je pak upraveno zpracování osobních údajů policíí. Stran uchovávání a nakládání s odebranými biologickými vzorky a potažmo pak se vzorky DNA a profily DNA není v těchto obecných ustanoveních uvedeno nic konkrétního stejně tak jako zde není jakkoli zmíněna Národní databáze DNA a pravidla jejího provozu.*“ A dále uvedl, že: „*Veškeré tyto významné okolnosti týkající se dalšího nakládání se vzorky a profily DNA upravuje jen svými interními předpisy policejní prezident, což představuje závažný deficit zákonnosti ve vztahu k nakládání s nosiči natolik*

<sup>43</sup> Srov. čl. 40 odst. 2 LPS ČR (Listina základních práv a svobod. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>).

<sup>44</sup> Pozn.: Bez ohledu na skutečnost, že tento rozsudek byl následně zrušen Vrchním soudem v Praze, usnesením ze dne 12. ledna 2016, sp. zn. 3 Co 135/2013, resp. jeho výrokem I., neboť se tak stalo z důvodu tímto soudem konstatované věcné nepřislušnosti Městského soudu v Praze, kdy Vrchní soud rozhodl, že věcně příslušný je Obvodní soud pro Prahu 7, kterému byla věc postoupena.

*intimních údajů/informací, jakými vzorky a profily DNA jsou (na rozdíl např. od daktyloskopických otisků). Tím, že úprava této problematiky je fakticky svěřena do rukou policie, dochází k zásadnímu a volenými orgány nekontrolovanému vychýlení rovnováhy ve prospěch jednoho společenského zájmu (na zajištění bezpečnosti) na úkor druhého (na zachování soukromí), což je v demokratické společnosti nepřijatelné. Posouzení, do jaké míry je možné omezit soukromí ve prospěch bezpečnosti, je nutno (nejde-li o výjimečnou ad hoc situaci vyžadující si okamžité řešení) přenechat výhradně zákonodárcům a nikoli policejním důstojníkům.“*

V daném případě tak Městský soud v Praze naprosto výstižně uzavřel, že Ministerstvo vnitra „*schraňuje a nakládá s vzorkem DNA v minulosti odebraným žalobci a s profilem DNA z tohoto vzorku vytvořeným v rozporu s mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), v rozporu s Listinou základních práv a svobod a potažmo v rozporu s příslušnými ustanoveními občanského zákoníku vztahujícími se k ochraně osobnosti“*“.

Jako každé jiné zpracování osobních údajů musí mít i zpracování profilů DNA v ND DNA svůj přesně stanovený účel, dostatečně vymezený v zákoně, nejlépe v zákoně č. 273/2008 Sb., tím spíše, že se jedná o zpracování velmi specifické kategorie zvláštních osobních údajů. Tento účel nelze dovozovat z neurčitých pojmů „budoucí identifikace“ a „nezbytnost pro plnění úkolů policie“ uvedených v ustanoveních § 65 a § 79 zákona č. 273/2008 Sb. (jejichž provázanost právní soudy uznávají a popírají zároveň...). Proto se, na rozdíl od Nejvyššího správního soudu, tedy nedomnívám, že „[...] *právní úprava zákona o policii týkající se zpracování citlivých údajů v intencích nyní řešeného případu vyhovuje minimálním požadavkům na zákonný podklad zásahu do práva na ochranu soukromého života, jak je ve své judikatuře formuloval Evropský soud pro lidská práva i Ústavní soud*“.<sup>45</sup> Naopak zcela souhlasím s názorem Městského soudu v Praze vysloveným ve výše citovaném rozsudku č. j. 31C 70/2012-116 ze dne 3. ledna 2013.

Dokladem nedostatečnosti současné právní úpravy zpracování DNA pro forenzní účely PČR je ostatně i fakt, že si správní soudy nevystačí s pouhou aplikací doslovného znění obou předmětných ustanovení bez vlastního výkladu pojmu nezbytnost v návaznosti na další zpracování profilů DNA v ND DNA, čímž fakticky suplují úlohu zákonodárce, přičemž však zásadní legislativní nedostatky (ne)právní úpravy ND DNA spočívající v regulaci základních otázek spojených se zpracováváním profilu DNA v této databázi pouhými interními dokumenty policejního prezidenta vykrýt nemohou. Městský soud v Praze v této souvislosti konstatoval (s poukázáním na návrh Městského soudu v Praze č. j. 10 A 150/2015-116 ze dne 16. ledna 2018 – věc sp. zn. Pl. ÚS 7/18 viz dále), že: „*Vytváří zde i otázka ústavnosti ustanovení, jež ukládá Policii zničit předmětné informace, nejsou-li nezbytné k provádění úkonů Policie. Jak totiž vyplývá z návrhu na zrušení části zákona, v němž je vedeno výše zmíněné řízení u Ústavního soudu, ustanovení § 65 odst. 5 zákona o Policii postrádá maximální dobu, po kterou lze údaje v evidenci uchovávat.*“<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 134/2016-44 ze dne 24. října 2017.

<sup>46</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 3A 182/2016-57 ze dne 23. listopadu 2018 [online]. Bod 48 [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI\\_LIST/2016/3A\\_182\\_2016\\_anon\\_20190201131806\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2016/3A_182_2016_anon_20190201131806_prevedeno.pdf).

Domnívám se, že jak pro odběr vzorku DNA, tak pro jeho další zpracování v ND DNA je nutné zákonem vymezit, k jaké trestné činnosti se budou tato zpracování zvláštní kategorie osobních údajů vztahovat, a to prostřednictvím typologického vymezení trestné činnosti. Kritérium spáchání jediného úmyslného činu, a to jakékoliv závažnosti, jako jediného zákonného důvodu pro doživotní vedení údajů v ND DNA, korigovaného pouze podmínkou nezbytnosti dle § 79 zákona č. 273/2008 Sb., je zcela určitě nesprávné a nezákonné. Vždy však bude v rámci přesně stanoveného zákonného rámce nutné konkrétní posouzení specifických okolností každého jednotlivého případu, jak ostatně judikoval i Městský soud v Praze,<sup>47</sup> což dále rozvedl tak, že „[...] je třeba si uvědomit všechny související okolnosti, jako je věk pachatele, okolnosti spáchání trestného činu apod. Pro posouzení, zda je nezbytné další uchování osobních údajů pro účely budoucí identifikace pachatelů trestných činů, je tak nutné postupovat předvídatelně, avšak s důsledným posouzením všech relevantních okolností každého jednotlivého případu.“<sup>48</sup>

Městský soud v Praze v této souvislosti při posuzování oprávněnosti zpracování profilu DNA recidivujícího pachatele úmyslné činnosti v ND DNA tak vzal vedle charakteru spáchaných trestných činů z hlediska jejich závažnosti též v potaz časové hledisko. Jedná se o dobu, která uběhla od spáchání předmětné trestné činnosti, a dobu od zahlazení odsouzení, po kterou vedla tato osoba řádný život a nebyla pravomocně odsouzena pro jiný trestný čin, ať již úmyslný, či nedbalostní, a tedy se osvědčila.<sup>49</sup> S tímto názorem Městského soudu v Praze plně souhlasím.

Jako velmi pozitivní počín shledávám, že Městský soud v Praze podal v souvislosti s řízením sp. zn. 10 A 150/2015 týkajícím se projednání žaloby proti nezákonnému zásahu PČR dne 16. ledna 2018 k Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. ve slovech „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“ a rovněž na zrušení celého ustanovení velmi vágně formulovaného ustanovení § 65 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb.<sup>50</sup> pro rozpor s ústavním pořádkem. Žalobce nebyl ke dni předložení návrhu Ústavnímu soudu v dané trestní věci pravomocně odsouzen.

Ústavní soud, jehož závěry jsou odbornou veřejností očekávány, v předmětné věci dosud nerozhodl.

---

<sup>47</sup> Tamtéž, bod 25.

<sup>48</sup> Tamtéž.

<sup>49</sup> Tamtéž, bod 38.

<sup>50</sup> Srov. Projednávaná plenární věc sp. zn. Pl. ÚS 7/18, týkající se návrhu Městského soudu v Praze č. j. 10 A 150/2015-116 ze dne 16. 1. 2018: návrh na zrušení ustanovení § 65 odst. 1 ve slovech „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“ a § 65 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. In: *Ústavní soud* [online]. [cit. 2021-10-03]. Dostupné na: [https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci?tx\\_odroom%5Bdetail%5D=2577&cHash=02057eae71001a7e70903c3162b3f864](https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci?tx_odroom%5Bdetail%5D=2577&cHash=02057eae71001a7e70903c3162b3f864).

## ZÁVĚR

Závěrem je vhodné zdůraznit, že zákonodárce by měl vždy dbát na to, aby právní úprava splňovala požadavky na ni kladené, a to jak evropskými předpisy, tak ústavním pořádkem ČR, zejména pak musí být tato úprava konformní s Listinou základních práv a svobod. V žádném případě proto nelze omezovat základní lidská práva jinak než obecně závazným právním předpisem se silou zákona, natož neveřejnými interními pokyny a rozkazy policejního prezidenta tak, aby se s nimi nemohla veřejnost, jejíž základních práv se předmětná úprava dotýká, seznámit. Velmi znepokojující je fakt, že tento stav trvá v ČR již bezmála 20 let, od doby uvedení ND DNA do provozu v roce 2002. Smyslem článku proto bylo zejména znovu upozornit na tento velký právní deficit v kontextu ochrany osobních údajů.

Ochrana osobních údajů vyžaduje naplnění jejích stěžejních zásad, a to zásady zákonnosti, korektnosti a transparentnosti, což znamená, že správce osobních údajů musí zpracovávat osobní údaje na základě nejméně jednoho právního důvodu a vůči subjektu údajů korektně a transparentně. Jak již bylo uvedeno výše v článku, současná regulace zpracování DNA pro forenzní účely PČR tyto zásady nenaplní.

Jakákoli právní úprava věcně zasahující do více oblastí právních vztahů by též měla být formulována v souladu s principem proporcionality. V případě zpracování DNA pro forenzní účely PČR je proto nutné vyvážit zájem PČR a široké veřejnosti na objasňování trestné činnosti s právem každého na ochranu soukromí, zejména na ochranu osobních údajů tak, aby se dodržel princip proporcionality, dle kterého zásah do osobnostních práv musí být vždy nezbytný a v přiměřeném poměru k závažnosti spáchaného trestného činu či obvinění z něj.

Databáze DNA jsou bezesporu užitečným nástrojem pro odhalování a usvědčování pachatelů trestné činnosti. Zároveň je však třeba, aby získávání a uchovávání citlivých osobních údajů (resp. zvláštní kategorie osobních údajů) v nich vložených bylo založeno na dostatečně určitém právním základě. Pokud tomu tak není, mělo by dojít k nápravě tohoto závadného stavu.

Na úplný závěr je nutné konstatovat, že v článku zmíněné závažné nedostatky převážně (ne)právní úpravy zpracování DNA pro forenzní účely PČR by však v žádném případě neměly vést k popírání smyslu ukládání vzorků DNA do ND DNA u osob, u kterých je tento postup s ohledem na jimi páchanou trestnou činnost (včetně způsobu páchaní této činnosti) a s ohledem na jejich osobnost žádoucí, ani ke zpochybňování činnosti PČR a popírání jejích nesporných zásluh při odhalování trestné činnosti.

Mgr. Kateřina Lipanová  
Úřad pro ochranu osobních údajů, Praha  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
Katerina.Lipanova@uouu.cz

## REDAKČNÍ RADA

*Předseda a šéfredaktor:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

*Výkonný redaktor:* JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

*Tajemnice:* Mgr. Martina Holcová

### *Členové:*

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

### *Externí členové:*

prof. JUDr. Michael Bohdan (University of Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (Ústav státu a práva AV ČR, Praha)

prof. dr hab. Władysław Czapliński (Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Ústavní soud, Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Ústavní soud, Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität zu Berlin)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Univerzita Karlova, Praha)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c. (Západočeská univerzita v Plzni)

prof. JUDr. Jiří Příbáň, DrSc. (Cardiff University)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR,

Univerzita Komenského, Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Ústavní soud, Brno)

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. (Praha)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomski fakultet u Subotici)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita, Brno)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (Praha)

RECENZENTI ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA  
V ROCE 2021

JUDr. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.  
JUDr. Jana Balounová, Ph.D.  
JUDr. Lucie Dolanská Bányaiová, Ph.D.  
prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.  
JUDr. Lukáš Bohuslav, Ph.D.  
JUDr. Bc. Jan Brodec, LL.M., Ph.D.  
JUDr. Pavel Bureš, Ph.D.  
JUDr. Ing. Lenka Dupáková, Ph.D.  
JUDr. Kateřina Eichlerová, Ph.D.  
doc. PhDr. JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.  
JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.  
doc. JUDr. Ondřej Frinta, Ph.D.  
JUDr. Gabriela Halířová, Ph.D.  
doc. JUDr. Milan Hulmák, Ph.D.  
prof. JUDr. Jiří Jelínek, CSc.  
doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.  
prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.  
prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.  
prof. JUDr. Ján Klučka, CSc.  
JUDr. Jan Lasák, LL.M., Ph.D.  
doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D.  
JUDr. Mag. iur. Michal Malacka, Ph.D., MBA  
JUDr. Jan Malíř, Ph.D.  
JUDr. Ján Matejka, Ph.D.  
JUDr. Jana Müllerová, Ph.D.  
prof. Mgr. Andrea Olšovská, Ph.D.  
prof. JUDr. Jan Ondřej, CSc., DSc.  
doc. JUDr. Michal Petr, Ph.D.  
JUDr. Tomáš Pezl, Ph.D.  
doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.  
doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.  
JUDr. Tomáš Pezl, Ph.D.  
JUDr. Tomáš Rychlý, Ph.D.  
doc. Dr. Iur. Harald Scheu, Mag. phil.  
JUDr. Petra Hrubá Smržová, Ph.D.  
JUDr. Michal Šejvl, Ph.D.  
JUDr. Renáta Šířnová, Ph.D.  
doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.  
JUDr. Jakub Tomšej, Ph.D.  
prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.  
prof. JUDr. PhDr. Ladislav Vojáček, CSc.

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 1/2022  
Vol. LXVIII

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library ([www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)) a zařazen v databázi DÓAJ (Directory of Open Access Journals) a Scopus.

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.  
Vydala Univerzita Karlova  
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1  
Praha 2022  
[www.karolinum.cz](http://www.karolinum.cz)  
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum  
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum  
Periodicita: 4×/rok  
ISSN 0323-0619 (Print)  
ISSN 2336-6478 (Online)  
MK ČR E 18585