

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Denisa Hniličková

Prosazování práva životního prostředí v EU a ČR na příkladu
trestněprávní odpovědnosti

Diplomová práce

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Prosazování práva životního prostředí v EU a ČR na příkladu trestněprávní odpovědnosti“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Blučině dne 31. 3. 2012

.....
Denisa Hniličková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za veškeré její rady a připomínky k této práci.

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	4
ÚVOD	5
1. ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A NUTNOST JEHO OCHRANY	7
1.1 Ochrana životního prostředí	7
1.2 Právo životního prostředí v ČR	9
1.2.1 Institut právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí	11
1.2.2 Delikt ní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí	13
1.3 Ochrana životního prostředí v unijním právu	14
1.4 Prameny unijního práva životního prostředí	17
2. IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ EVROPSKÉHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	20
2.1 Pojem implementace a prosazování	20
2.2 Vývoj problematiky implementace a prosazování v unijním právu životního prostředí	21
2.3 Subjekty podílející se na procesu implementace a prosazování evropského práva životního prostředí	23
2.3.1 Role Evropské komise při implementaci a prosazování evropského práva životního prostředí	24
2.3.2 Role členských států při implementaci a prosazování evropského práva životního prostředí	25
2.3.3 Role jednotlivců při implementaci a prosazování evropského práva životního prostředí	27
2.4 Základní fáze implementace	29
2.5 Kontrola implementačního procesu	31
2.6 Deficit implementačního procesu	33
2.6.1 Odpovědnost členského státu za porušení práva EU	34
2.6.2 Řízení o porušení povinnosti členského státu	36
2.6.3. Preinfringement – pilotní projekt	39
3. TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	41
3.1 Trestněprávní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí	41
3.1.1 Základy trestněprávní odpovědnosti	42
4. PRÁVNÍ ÚPRAVA TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI V ČR A EU	44
4.1 Platná právní úprava trestněprávní odpovědnosti v ČR	44
4.2 Platná právní úprava trestněprávní odpovědnosti v EU	48
4.3 Zhodnocení souladu právní úpravy v ČR s požadavky evropského práva	51
ZÁVĚR	53
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	58
SHRNUTÍ	62
SUMMARY	63
KLÍČOVÁ SLOVA	64
KEY WORDS	64
PŘÍLOHY	65

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČR – Česká republika

ES – Evropské společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

EU – Evropská unie

IMPEL - Síť Evropské unie pro implementaci a prosazování práva životního prostředí

LZPS – Listina základních práv a svobod

NGOs – nevládní organizace

OSN – Organizace spojených národů

SES – Smlouva o Evropském společenství

SEU – Smlouva o Evropské Unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

ZoŽp – Zákon 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

ÚVOD

Tato diplomová práce se zabývá problematikou implementace a prosazování evropského práva životního prostředí v členských státech a dále se zaměřuje na trestněprávní odpovědnost, která je jedním z nástrojů prosazování evropského práva životního prostředí. V této diplomové práci se pokusím zhodnotit platnou právní úpravu trestněprávní odpovědnosti v ČR z hlediska požadavků vyplývajících z evropského práva a z hlediska efektivity zajištění ochrany životního prostředí.

Toto téma jsem si vybrala z toho důvodu, že mě oblast ochrany životního prostředí velice zajímá a jako studentka studijního programu Evropská studia se zaměřením na evropské právo jsem se snažila tuto oblast propojit i s tématem souvisejícím s evropským právem. Během zpracovávání tohoto tématu jsem se dozvěděla řadu zajímavých a pro mě leckdy zcela nových informací a statistik.

Diplomová práce je rozdělena do několika kapitol. V úvodní kapitole diplomové práce vymezím základní pojmy (právo životního prostředí, implementace a prosazování práva EU, trestněprávní odpovědnost atd.) a východiska své diplomové práce. V následující části se zaměřím na bližší charakteristiku procesu implementace a prosazování evropského práva životního prostředí, zejména potom na subjekty podílející se na procesu implementace a prosazování evropského práva životního prostředí, kontrolu implementačního procesu, jeho deficit a následné řízení o porušení povinnosti členského státu. Ve stručnosti zmíním i institut tzv. pre-infringementu. Ve třetí části se pak zaměřím na trestněprávní odpovědnost, jakožto jeden z nástrojů prosazování evropského práva životního prostředí, pojednám o relevantních mezinárodních a evropských pramenech (zejména o směrnici EP a Rady 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí) a rozeberu platnou právní úpravu v ČR obsaženou v trestním zákoně (č. 40/2009 Sb.).

Cílem diplomové práce je pojednat o prosazování evropského práva životního prostředí se zaměřením na trestněprávní odpovědnost, která je jedním z nástrojů prosazování evropského práva životního prostředí, a zhodnotit platnou právní úpravu trestněprávní odpovědnosti v ČR z hlediska požadavků vyplývajících z evropského práva a z hlediska efektivity zajištění ochrany životního prostředí.

Konkrétně se v této práci zabývám tím, zda nový trestní zákoník č. 40/2009 Sb. obsahuje úpravu trestněprávní odpovědnosti v oblasti ochrany životního

prostředí tak, aby tato úprava byla v souladu s požadavky směrnice EP a Rady 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí.

Při zpracovávání diplomové práce jsem vycházela zejména z odborné literatury a to jak české, tak cizojazyčné, odborných článků, platných právních předpisů a internetových zdrojů.

K dosažení cílů jsem použila metodu analytickou při studiu právních předpisů a metodu komparační při srovnávání českých právních předpisů s požadavky evropského práva.

Práce vychází z právního stavu platného ke dni 18. března 2012.

1. ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A NUTNOST JEHO OCHRANY

Ochrana životního prostředí má budoucnost, protože bez ochrany životního prostředí žádná budoucnost není.

Již od počátku člověk využíval přírodu a její zdroje ke své potřebě. Ze začátku nebyla zátěž životního prostředí tak velká, ale postupem času s přibývajícím počtem obyvatel a s měnícími se potřebami člověka, které byly ve vztahu k přírodě a jejím zdrojům čím dál náročnější, se zátěž na životní prostředí zvětšila a v současné době se potýká s globálními problémy, které ohrožují celý svět včetně existence člověka. Technický a ekonomický rozvoj, společně s dopravní a komunikační explozí, ničí životní prostředí všech kontinentů. Člověk si svoji vinu na špatném stavu životního prostředí postupem času uvědomoval a začal svoje nepříznivé působení mírnit, brzdit a odstraňovat a dnes je ochrana životního prostředí jedno z nejdůležitějších posláních v životě každého člověka.

Životním prostředím je podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoŽp“), *„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“*. Lze se setkat i s jinými definicemi jako např. *„Životní prostředí je soubor všech činitelů, se kterými přijde do styku živý subjekt, a podmínek, kterými je obklopen. Tedy vše, na co subjekt přímo i nepřímo působí. Subjektem může být chápán organismus, populace, člověk i celá lidská společnost. Většinou se pojem životní prostředí chápe ve smyslu životní prostředí člověka“*.¹

Právo na příznivé životní prostředí patří k základním lidským právům a podle své povahy přísluší každé fyzické osobě.

1.1 Ochrana životního prostředí

Ochranu životního prostředí definuje ZoŽp ve svém § 9 jako *„činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto*

¹ Příroda.cz : Odborný slovník – heslo životní prostředí [online]. [2007] [cit. 2012-02-28]. Dostupný z <<http://www.priroda.cz/slovník.php?detail=8>>

znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku“.

Ochrana životního prostředí je jedním z nejdůležitějších posláních v životě člověka, protože i člověk je jen malou součástí přírody a to, jak bude životní prostředí vypadat, je vizitkou toho, jak se člověk k přírodě chová. Člověk z přírody dostává vše, co potřebuje k uspokojování svých potřeb. Zdravé životní prostředí je biologickým, ekologickým, ekonomickým a sociálním předpokladem existence člověka. Proto je ochrana životního prostředí stále více a více důležitou součástí našich životů, ale i nedílnou součástí právních systémů států po celém světě.

Mezi hlavní cíle ochrany životního prostředí, které jsou stanoveny unijním právem, patří vysoká úroveň ochrany a trvale udržitelný rozvoj. Trvale udržitelný rozvoj (angl. sustainable development) je tím nejdůležitějším principem ochrany životního prostředí. Trvale udržitelný rozvoj je podle § 6 ZoŽp *„rozvojem, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů“.* Trvale udržitelný rozvoj je založen na přednostním využívání obnovitelných přírodních zdrojů a na maximální šetrnosti a úspornosti ve vztahu ke zdrojům neobnovitelným.

Koncept trvale udržitelného rozvoje byl poprvé použit a popsán ve zprávě Naše společná budoucnost Komise OSN v roce 1987. Byl také přijat mezinárodním společenstvím na summitech v Riu de Janeiro v roce 1992 a v Johannesburgu v roce 2002 a postupně se stal běžnou a uznávanou součástí politických dokumentů a právních norem národních i unijních.² *„Ochrana životního prostředí založená na principu trvale udržitelného rozvoje, usměřňuje ekonomické a jiné společenské aktivity co do způsobu, rozsahu, místa a času jejich uskutečňování, ale zásadně jim nebrání“.*³

Z obecných unijních principů je pro oblast ochrany životního prostředí relevantní zásada subsidiarity (čl. 5 SFEU) a zásada integrace (čl. 11 SFEU). Čl. 191 odst. 2 SFEU pak stanoví další specifické principy uplatňované pouze v oblasti

² DAMOHORSKÝ, Milan In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 6

³ DROBNÍK, Jaroslav In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 30

ochrany životního prostředí jako je např. princip předběžné opatrnosti, princip prevence, zásada znečišťovatel platí a princip nápravy u zdroje.

1.2 Právo životního prostředí v ČR

Právo životního prostředí se postupně vyvíjí na třech úrovních – mezinárodní, komunitární a národní. Zvýšený zájem o ochranu životního prostředí na mezinárodní úrovni souvisí se vznikem celé řady globálních i regionálních problémů ve 20. století, jejichž závažnost se v mnoha případech stále stupňuje. Z globálních problémů, které významným způsobem ovlivňují kvalitu životního prostředí na Zemi, lze jmenovat zejména změnu klimatu, globální oteplování a zvyšování hladin oceánů, genetickou ztrátu biologické rozmanitosti, ztenčování ozónové vrstvy, vysoký nárůst populace v celosvětovém měřítku, kontaminaci moří a oceánů nebo nedostatek pitné vody. Na tyto nové skutečnosti globálního charakteru muselo zareagovat i právo, jako jeden z nejdůležitějších nástrojů ochrany životního prostředí.

„V Evropě ve druhé polovině 20. století postupně vzniká a narůstá význam práva jako jednoho z klíčových nástrojů ochrany životního prostředí. Od konce 60. let tato úloha vzrůstá i v oblasti trestněprávní, kde se trestní právo postupně od úlohy ochránce lidského života, zdraví a majetku přesouvá též do role ochránce životního prostředí, a to plněním role nejen sankční, ale i prevenční, kompenzační a výchovné. Od roku 1989 tuto zvýšenou tendenci pozorujeme i v České republice.“⁴

Názory na výklad pojmu právo životního prostředí jsou různé, právní teoretici se doposud neshodli, zda se jedná o samostatnou právní disciplínu nebo zda je pouze součástí správního práva. Právo životního prostředí je relativně mladou právní disciplínou, která se v ČR vyvíjela především od 70. let 20. st. Charakteristické pro právo životního prostředí je to, že není kodifikované. Tzn., že neexistuje jeden právní kodex, který by obsahoval právní úpravu ochrany všech složek životního prostředí a souvisejících problematik. Právo životního prostředí je velice široké a přesahuje do jiných právních odvětví a stejně tak přesahuje hranice států a proto je velice důležitá

⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí*. 1. Praha: Vodnář, 2002, s. 22

nejen vnitrostátní, ale i mezinárodní spolupráce v této oblasti. Pro ochranu životního prostředí se právo stalo nezbytným a nenahraditelným nástrojem.

Česká republika začala plně věnovat pozornost environmentální politice až po roce 1989. Po tomto roce byla environmentální politika ovlivněna především postupným přistupováním ČR k různým mezinárodním úmluvám na poli ochrany životního prostředí a z nich pak plynoucí povinnosti plnit požadavky těchto mezinárodních dohod a tyto požadavky posléze transponovala do českého právního řádu. V posledních letech byla environmentální politika ČR ovlivněna přistoupením ČR k EU a tím vzniklou potřebou harmonizace českého právního řádu s komunitárním právem EU.

Ochrana životního prostředí je primárně zakotvena v čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). Hlavním garantem práv a povinností obsažených v LZPS je stát. Z principu odpovědnosti státu za ochranu a stav životního prostředí, který najdeme v čl. 7 Ústavy ČR (dále jen „Ústava“), vyplývá povinnost státu vytvářet právní, ekonomické, politické a institucionální zajištění ochrany životního prostředí. Pro ochranu životního prostředí je ze složek státní moci nejdůležitější moc výkonná, ale moc zákonodárná a soudní napomáhají především vydáváním legislativy a rozhodováním ve věcech soudního řízení.⁵

Hlavní roli v oblasti ochrany životního prostředí mají orgány moci výkonné. Jejich prostřednictvím dochází k rozhodování ve většině věcí a k aplikaci příslušných právních předpisů. Mezi nejdůležitější orgán státní správy v oblasti ochrany životního prostředí patří Ministerstvo životního prostředí⁶, které bylo zřízeno v roce 1990. Jemu jsou přímo podřízeny Česká inspekce životního prostředí⁷ a Státní fond životního prostředí ČR⁸. Mezi další orgány dohlížející na oblast ochrany životního prostředí můžeme jmenovat např. Českou informační agenturu životního prostředí⁹, zajišťující informovanost v oblasti politiky životního prostředí a Agenturu ochrany přírody a krajiny¹⁰, která zajišťuje odbornou podporu na úseku výkonu státní správy. Mnohé úseky ochrany životního prostředí však mají na starosti i jiná ministerstva (např. ministerstvo zemědělství, ministerstvo pro místní rozvoj, ministerstvo zdravotnictví,

⁵ DAMOHORSKÝ, Milan In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 61 - 62

⁶ Více viz <<http://www.mzp.cz>>.

⁷ Více viz <www.cizp.cz>.

⁸ Více viz <www.sfzp.cz>.

⁹ Více viz <www.cenia.cz>.

¹⁰ Více viz <www.aopk.cz>.

ministerstvo průmyslu a obchodu, ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstvo kultury nebo ministerstvo financí) nebo orgány státní správy (např. krajské odbory životního prostředí, úřady obcí s rozšířenou působností, odbor ochrany životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy). Na úseku ochrany životního prostředí působí i speciální orgány státní správy, jako například Česká inspekce životního prostředí, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Český báňský úřad. Česká inspekce životního prostředí byla zřízena zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a je zvláštním orgánem státní správy s celostátní působností a je podřízena Ministerstvu životního prostředí. Vykonává státní dozor ve věcech životního prostředí, dohlíží na dodržování právních norem, provádí kontrolu uložených opatření a vyžaduje odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládá jejich nápravu. Má působnost na úsecích ochrany ovzduší, vody, lesa a přírody a krajiny, nakládání s odpady a obaly, chemickými látkami a geneticky modifikovanými organismy.

Právo je nejúčinnější systém ochrany životního prostředí, protože je závazné a vynutitelné. Jedním z právních nástrojů je právní odpovědnost. O této problematice bude pojednáno v následujících podkapitolách.

1.2.1 Institut právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí

Právní odpovědnost je jedním z více druhů odpovědnosti a v systému společensko-odpovědnostních vztahů zaujímá zvláštní místo. Vedle právní odpovědnosti se můžeme setkat s odpovědností politickou, ústavní nebo morální. Právě morální odpovědnost spolu s právní jsou dvě nejvýznamnější kategorie odpovědnosti. Právní odpovědnost vychází z odpovědnosti morální a měla by s ní být v souladu. Od ostatních druhů odpovědnosti se liší svou všeobecností, závazností a vynutitelností. Definovat jí můžeme tak, že právní odpovědnost je povinnost nést následky za své protiprávní jednání.¹¹

V českém právu se ve vztahu k odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí uplatňují dvě kategorie odpovědnosti a to odpovědnost objektivní (za následek) a odpovědnost subjektivní (za zavinění). Podle subjektu dělíme

¹¹ Více viz GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

odpovědnost na deliktní odpovědnost fyzických osob a deliktní odpovědnost právnických osob. Deliktní odpovědnost subjektivní je upravena v normách trestního i správního práva, deliktní odpovědnost objektivní pouze v normách práva správního. K uplatnění odpovědnosti je potřeba prokázat protiprávní jednání, následek a příčinnou souvislost. V případě fyzických osob nepodnikajících je potřeba prokázat také zavinění.¹²

Jednotným základem jakékoliv právní odpovědnosti v právu životního prostředí je protiprávní chování, tedy porušení právní povinnosti. Normy práva životního prostředí v rámci všeobecných zákazů, omezení, povinností a dalších limitací ukládají povinnost nepoškozovat životní prostředí, a to buď vůbec, nebo nad určitou státem stanovenou a přijímanou míru.¹³

V občanském, správním i trestním právu je velice důležité vymezení pojmu odpovědné osoby. Správní právo pomocí speciálních úprav reguluje jednotlivé dílčí problémy a obsahuje speciální vymezení povinných osob, a to jak ve vztahu k odpovědnosti deliktní, tak i ve vztahu k odpovědnosti za škody. Osobami odpovědnými za ztráty na životním prostředí mohou být např. původce, škůdce, provozovatel nebo třeba vlastník. Tyto osoby mohou být osobami fyzickými, ale i právnickými, např. někdy i stát. Přesné a dostatečně široké, jazykově a věcně správné vymezení okruhu odpovědných osob je základní otázkou aplikace odpovědnosti.¹⁴

Co se týká náprav a náhrad, v oblasti životního prostředí, je dáována přednost náhradě finanční před náhradou naturální. Finanční náhrada lépe pomůže rychle a řádně napravit ekonomické funkce, které za peníze nejlépe zjedná sám poškozený vlastník. Finanční náhrada je většinou vyměřena podle skutečné škody a ušlého zisku.

Pro právní odpovědnost na úseku životního prostředí se nejčastěji používá označení ekologicko-právní odpovědnost. Podle Damohorského¹⁵ spočívá zásadní rozdíl mezi obecnou právní odpovědností a ekologicko-právní odpovědností v tom, že obecná právní odpovědnost klade důraz zejména na sankci, zatímco primárním

¹² STEJSKAL, Vojtěch. *Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí*. 1. Praha: Vodnář, 2002, s. 25 - 27

¹³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. 1. Praha: Karolinum, 1999, s. 128

¹⁴ Tamtéž, s. 48 - 70

¹⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Ekologicko-právní odpovědnost*. In *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 5.

cílem ekologicko-právní odpovědnosti je prevence, tedy předcházení ztrátám na životním prostředí a až sekundárně by měla být uplatněna sankce nebo náhrada škody.

Formy ekologicko-právní odpovědnosti jsou deliktní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí a odpovědnost za ztráty na životním prostředí.

1.2.2 Deliktní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí

Deliktní odpovědností se rozumí právní odpovědnost, resp. povinnost nést následky za protiprávní jednání nebo porušení obecných povinností nebo povinností uložených právní normou.¹⁶

Deliktní odpovědnost můžeme dělit podle různých kritérií a to např. takto:

a) podle subjektu na deliktní odpovědnost fyzických a deliktní odpovědnost právnických osob,

b) podle právního odvětví na trestněprávní a správně právní odpovědnost,

c) podle míry rozsahu odpovědnosti na odpovědnost subjektivní a objektivní.¹⁷

Deliktní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí je jedním z právních nástrojů ekologické politiky státu. Jde především o prosazování ekologických požadavků a to zejména rozumné hospodaření s přírodními zdroji, ochrana rostlinných a živočišných druhů a ekosystémů, dodržování povolených limitů znečištění a podobně. Metoda prosazování je souborem akcí veřejné správy a civilních a trestních soudů, které se podnikají, aby se dosáhlo shody s ekologickými požadavky nebo se napravily situace, kdy dochází k jejich porušení.¹⁸

V rámci deliktní odpovědnosti má pro ochranu životního prostředí zásadní význam trestní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí (druhou složkou deliktní odpovědnosti je odpovědnost správní). Deliktní odpovědnost je odpovědností za protiprávní jednání, tedy za takové jednání, kterým se porušují jednotlivá ustanovení na ochranu životního prostředí. Subjekt svým protiprávním jednáním

¹⁶ CHMELÍK, Jan a kol. *Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 91.

¹⁷ Tamtéž, s. 92.

¹⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí*. 1. Praha: Vodnář, 2002, s. 28 - 29

porušil povinnost, která je buď založena zákonem, stanovena ve správním rozhodnutí, stanovena rozhodnutím soudu nebo založena veřejnoprávní smlouvou. Subjekt deliktní odpovědnosti pak porušil povinnost tím, že něco učinil nebo neučinil, nezdržel se určitého jednání nebo něco nestrpěl.¹⁹

Povinnosti vyplývající z ochrany životního prostředí můžeme rozlišovat na povinnost něco aktivně činit (např. monitorovat znečištění, vést evidenci, udržovat zařízení v náležitém technickém stavu), povinnost něčeho se zdržet (např. nevstupovat do národní přírodní rezervace mimo cesty, nepoškozovat nebo nehubit chráněné druhy, neznečišťovat nad stanovené limity) a povinnost něco strpět (např. strpět vyhlášení chráněného území na svém pozemku, umožnit vstup orgánům na pozemek za účelem zjišťování nebo měření).²⁰

Vedle náhrady škody a nápravných opatření je deliktní odpovědnost (ať už trestněprávní nebo správně právní) dalším velice důležitým nástrojem na ochranu životního prostředí. Deliktní odpovědnost plní tři základní funkce a to preventivní, reparační a represivní.²¹

1.3 Ochrana životního prostředí v unijním právu

Unijní právo životního prostředí je dnes velmi rozsáhlým souborem environmentálních norem a nejdůležitějším faktorem ovlivňujícím vnitrostátní legislativu v oblasti práva životního prostředí, a to jak ve členských státech, tak i ve státech kandidátských.²²

Politika ochrany životního prostředí zaujímá významné místo mezi politikami Evropské unie a tyto také ovlivňuje. Ochrana životního prostředí patří do společné působnosti EU a členských států. To znamená, že pokud nějaký problém není upraven právními předpisy EU, mohou ho členské státy upravit vlastním právním předpisem. Vztah mezi právní úpravou EU a členských států je založen na několika základních principech:

¹⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí*. 1. Praha: Vodnář, 2002, s. 21 - 24

²⁰ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. 1. Praha: Karolinum, 1999, s. 42

²¹ Tamtéž, s. 126

²² DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 149

- existuje-li společná právní úprava, je vnitrostátní právní úpravě nadřazena a je pro členský stát závazná,
- vnitrostátní právní předpisy, které jsou v rozporu s právem EU, nelze aplikovat,
- klasická právní zásada *lex posterior derogat priori* se ve vztahu práva EU a vnitrostátního práva nepoužívá, vnitrostátní právní úprava nemůže měnit nebo rušit ustanovení práva EU,
- právní předpisy EU předem vylučují přijetí nových vnitrostátních předpisů, které by s nimi byly v rozporu,
- veškeré ústřední, regionální a místní správní orgány členských států jsou povinny zajistit plnou aplikaci norem práva EU,
- soudy a správní orgány jsou povinny vykládat vnitrostátní právo tak, aby to odpovídalo právu EU, a chránit práva jednotlivců, které toto právo zakotvuje.

V oblasti ochrany životního prostředí jsou stanovena některá zvláštní pravidla, která se týkají vztahu práva EU a právních řádů členských států a to taková, že členský stát může zachovávat nebo zavádět přísnější ochranná opatření než jaká jsou stanovena právem EU. Takováto opatření však musejí být kompatibilní se SEU a oznámena Komisi.²³

Existuje řada důvodů, proč je potřeba právní úprava této oblasti na úrovni EU, existuje řada problémů, které přesahují úroveň států a regionů a je proto potřeba je řešit na půdě EU, která častokrát zasáhne mnohem účinněji než samotné státy a těm, kteří mají problémy nebo nemají zájem zavést opatření k ochraně životního prostředí, může tato opatření nakázat nebo jim pomoci.

Evropská unie přijala za svoji existenci řadu významných dokumentů týkajících se ochrany životního prostředí. První akční program ochrany životního prostředí (1973) stanovil právní zásady a priority, kterými se měla řídit ekologická politika Společenství v následujících pěti letech. Druhý akční program (1977) obsahoval požadavek přehodnocení průmyslové politiky a spolu s prvním programem stanovil 11 zásad ekologické politiky. Třetí akční program (1982) zdůraznil princip prevence a obsahoval požadavek integrace politiky životního prostředí do ostatních politik Společenství. Jednotný evropský akt (1987) začlenil do Smlouvy o evropském společenství novou kapitolu „Životní prostředí“, čímž se ochrana životního prostředí

²³ ADAMOVIČ, Eva, KOMÁREK, Jan, KRUIŽÍKOVÁ, Eva. *Právo životního prostředí Evropských společenství*. 1. Praha: Linde Praha a.s., 2003, s. 29 - 30

stala součástí primárního práva. Čtvrtý akční program (1987) se zabýval otázkami účinné implementace existujících komunitárních norem a zkvalitněním přístupu k informacím. Maastrichtská smlouva (1992) rozšířila definované cíle ochrany životního prostředí a pomohla zakotvit pozdější pojem trvale udržitelného rozvoje. Pátý akční program (1993) vycházel z principu trvale udržitelného rozvoje. Amsterdamská smlouva (1997) zavedla do kapitoly Životní prostředí spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu a zavedla princip trvale udržitelného rozvoje a princip integrace do ustanovení primárního práva. Smlouva z Nice (2000) nepřinesla příliš významné změny pro oblast ochrany životního prostředí. Šestý akční program (2002) poprvé obsahuje právně závazná ustanovení a jeho hlavními prioritami jsou čtyři oblasti:

- a) změna klimatického systému Země,
- b) biodiverzita,
- c) životní prostředí a lidské zdraví,
- d) přírodní zdroje a odpadové hospodářství.

Lisabonská smlouva (2009) nepřinesla výrazné změny. K těm nejvýznamnějším patří zakotvení samostatného ustanovení pro energetiku.²⁴

Na utváření ekologické politiky Unie a přijímání právních předpisů v této oblasti se podílejí všechny vrcholné orgány, specializované instituce, orgány a instituce členských států, zájmové organizace nebo jednotlivci. Jedním z nejdůležitějších subjektů, ve vztahu k unijní ekologické politice, je Evropská komise. Záležitosti ochrany životního prostředí spadají do působnosti generálního ředitelství pro životní prostředí a generálního ředitelství pro změnu klimatu. Komise hraje v oblasti životního prostředí významnou roli tím, že iniciuje vznik nových právních předpisů. Mimo funkci iniciační má také funkci administrativní a kontrolní. V současné době při Evropské komisi působí i několik satelitních institucí, jejichž úkolem je napomáhat Komisi při utváření a realizaci ekologické politiky Unie. Nejvýznamnější z nich je Evropská agentura životního prostředí, která byla zřízena v roce 1990. Jejím hlavním úkolem je sběr, vyhodnocování a poskytování informací o životním prostředí a zpracování a pravidelná publikace zprávy o stavu životního prostředí v Unii.

Dalšími institucemi jsou IMPEL, který je zaměřený na implementaci a prosazování práva životního prostředí a Revizní skupina ekologické politiky, jejímž

²⁴ DAMOHORSKÝ, Milan In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha : C.H.Beck, 2010, s. 11 - 15

úkolem je vytvořit místo pro diskusi mezi vysokými úředníky členských států se zástupci Evropské komise v otázkách vytváření koncepcí a strategií v oblasti ochrany životního prostředí. Obě tyto instituce byly založeny na základě Pátého akčního programu.²⁵

Důležitými institucemi jsou také Evropský parlament a Soudní dvůr EU. Evropský parlament sehrál na utváření ekologické politiky velkou roli. V jeho rámci existuje parlamentní Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin. Evropský parlament se při ochraně životního prostředí snaží stanovovat přísnější podmínky než Komise. Klade důraz na progresivní a účinnou ekologickou legislativu, transparentnost v záležitostech ochrany životního prostředí, lepší přístup k environmentálním informacím a účasti na rozhodování a na větší zapojení ekologických organizací v legislativním procesu. Soudní dvůr EU rozhoduje o záležitostech týkajících se životního prostředí a ve většině případů rozhoduje ve prospěch životního prostředí.²⁶

1.4 Prameny unijního práva životního prostředí

Prameny unijního práva životního prostředí najdeme obsaženy jak v právu primárním, tak i sekundárním. Z primárního práva je potřeba jmenovat Smlouvu o Evropské unii (dále jen „SEU“) a Smlouvu o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Prameny sekundárního práva jsou směrnice (tvoří asi 80% environmentální legislativy EU), nařízení (tvoří asi 10% environmentální legislativy EU) a rozhodnutí. Vedle těchto existují v právu životního prostředí i doporučení a stanoviska, která sice nejsou právně závazná, ale hrají v právu životního prostředí velkou roli. Dalším pramenem unijního práva životního prostředí jsou i mezinárodní smlouvy. Evropská unie přistoupila k řadě mezinárodních úmluv v oblasti životního prostředí, a to včetně jejich protokolů.²⁷

²⁵ DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 166 - 168

²⁶ Tamtéž, s. 168 - 170

²⁷ Např. Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě o ochraně ozónové vrstvy, Basilejská úmluva o řízení pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodnění, Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Rotterdamská úmluva o mezinárodním obchodu s určitými nebezpečnými chemickými látkami a pesticidy, Stockholmská úmluva o persistentních organických polutantech.

Směrnice jsou nejčastější formou unijních environmentálních norem. Směrnice je závazná pro každý stát, co do výsledku, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a metody k jeho dosažení je ponechána na uvážení daného státu. Směrnice musí být transformována do vnitrostátního právního řádu ve stanovené lhůtě formou obecně závazného právního předpisu. Směrnice v oblasti ochrany životního prostředí vykazují oproti směrnicím v jiných oblastech unijního práva určitá specifika. Environmentální směrnice mají zpravidla obecnější povahu a jsou primárně adresovány členskými státy a fyzické a právnické osoby nemohou být směrnicí bezprostředně zavázány. Ze směrnice mohou bezprostředně nabývat práva v případě, že jsou její ustanovení dostatečně konkrétní, přesná a bezpodmínečná a členský stát netransponoval směrnici řádně a správně v předepsané lhůtě do vnitrostátního práva. V rámci unijního práva životního prostředí se někdy rozlišují směrnice rámcové a dceřiné. Rámcové směrnice stanoví obecný rámec právní úpravy pro určitou složku životního prostředí, dceřiné směrnice upravují specifické, obvykle pouze dílčí aspekty ochrany určité složky životního prostředí.²⁸

Nařízení je obecně platné, závazné jako celek a přímo aplikovatelné na území všech členských států. Je závazné vůči všem subjektům, kterým je určeno. To, že je přímo aplikovatelné ve všech členských státech znamená, že tyto státy nemohou přijmout opatření, která by ho měla aplikovat a která by zároveň měnila jeho rozsah nebo doplňovala některá z jeho ustanovení. Členské státy nesmějí transponovat obsah nařízení do vnitrostátních právních norem. Vedlo by to k právní nejistotě. Členské státy jsou oprávněny stanovit správní a procesní pravidla a institucionální rámec, aby zajistily prosazení nařízení, i předepsat sankce za jejich neplnění. Nemohou však vydávat nařízení v těch oblastech, které patří do působnosti EU, pokud k tomu nejsou zvlášť zmocněny.²⁹

Rozhodnutí je přímo závazné jako celek pro toho, komu je výslovně určeno, tedy pro členský stát nebo fyzické a právnické osoby. Je prostředkem, který EU používá k přijímání individuálních právních aktů, jejichž prostřednictvím se v konkrétních případech právo EU aplikuje. Rozhodnutím se např. přijímají programy výzkumu v oblasti životního prostředí, zřizují se zvláštní výbory životního prostředí nebo ratifikují mezinárodní smlouvy o životním prostředí. Rozhodnutí jsou také

²⁸ DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 154 - 156

²⁹ ADAMOVIČ, Eva, KOMÁREK, Jan, KRUIŽÍKOVÁ, Eva. *Právo životního prostředí Evropských společenství*. 1. Praha: Linde Praha a.s., 2003, s. 27

běžnou formou v případech, kdy EU poskytuje své finanční prostředky na ochranu životního prostředí.³⁰

³⁰ ADAMOVIÁ, Eva, KOMÁREK, Jan, KRUŽÍKOVÁ, Eva. *Právo životního prostředí Evropských společenství*. 1. Praha: Linde Praha a.s., 2003, s. 28

2. IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ EVROPSKÉHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Implementaci (angl. implementation) a prosazování (angl. enforcement) lze obecně charakterizovat jako dvě základní fáze procesu, jehož prostřednictvím jsou právně závazné normy uváděny v život, tzn., jsou naplňovány požadavky v nich obsažené.³¹

Povinnost implementace vyplývá jak z ustanovení primárního práva, tak především z jednotlivých norem práva sekundárního. V rámci primárního práva je v tomto ohledu nejdůležitější ustanovení čl. 4 odst. 3 SEU, který ukládá členským státům povinnost učinit veškerá vhodná opatření obecné i zvláštní povahy k plnění závazků, které vyplývají ze základních Smluv nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Unie. Povinnost implementovat evropské právo je obecně stanovena v čl. 291 odst. 1 SFEU, který zavazuje členské státy přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní opatření k provedení právně závazných aktů EU. Vedle tohoto ustanovení existuje i čl. 192 odst. 4 SFEU, který členským státům ukládá povinnost financovat a provádět politiku v oblasti životního prostředí.³²

2.1 Pojem implementace a prosazování

Implementací se rozumí souhrn aktivit směřujících k přizpůsobení národních právních norem požadavkům plynoucím z unijního práva a jejich praktická aplikace v členských státech. To znamená, že členské státy jsou povinny přijmout prováděcí (transpoziční) opatření ve stanovené lhůtě, zajistit jeho soulad s evropským právem a správnou aplikaci v praxi. Pod pojmem prosazování můžeme zahrnout především institut odpovědnosti státu za protiprávní jednání a institut donucení.³³ Jiná definice říká, že prosazování je „*system opatření, nástrojů a metod, zaměřených na dosažení*

³¹ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 25

³² DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 186

³³ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 26

zamýšleného účinku právních norem³⁴. Martin Smolek považuje tuto definici za nedostatečnou a zaměnitelnou s procesem implementace a proto prosazování definuje jako „systém opatření, nástrojů a metod, zaměřených na dosažení zamýšleného účinku právních norem, zahrnující kontrolu naplňování požadavků v nich obsažených a mechanismy reakce na případná zjištění jejich nesplnění či porušení“³⁵.

2.2 Vývoj problematiky implementace a prosazování v unijním právu životního prostředí

Větší pozornost byla problematice implementace a prosazování věnována až v rámci Čtvrtého akčního programu, který byl přijat v roce 1987. Tento akční program vycházel z jiného právního základu než předchozí programy a to díky tomu, že do SES byla zakotvena samostatná kapitola „Životní prostředí“ a ochrana životního prostředí se tak stala součástí primárního komunitárního práva. Čtvrtý akční program bezprostředně stanovil nutnost účinné implementace platného práva Společenství v oblasti ochrany životního prostředí a problematiky implementace a prosazování se také dotkl tím, že zdůraznil zkvalitnění přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a jejich rozšiřování.

Jedním z prvních konkrétních pokusů o zlepšení implementace komunitárních norem na ochranu životního prostředí byla směrnice 91/692/EHS o standardizaci a racionalizaci zpráv o implementaci některých směrnic souvisejících s životním prostředím. Účelem této směrnice bylo sjednotit rozdílná ustanovení komunitárních environmentálních směrnic, týkající se podávání implementačních zpráv, a zlepšit tak jejich skutečné předkládání členskými státy. Tento pokus však nebyl úspěšný a nevedl ke zlepšení situace.

Na počátku 90. let 20. století byly provedeny dvě významné institucionální změny a byla založena Evropská agentura životního prostředí a tzv. Chesterská síť, která se později modifikovala na síť IMPEL. Změnu přinesla Maastrichtská smlouva,

³⁴ KRUŽÍKOVÁ, Eva. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře Petr Šauer, 1997, s. 94

³⁵ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 29

kteřá zavedla důležité ustanovení umožňující sankcionovat členské státy za nesplnění rozhodnutí Evropského soudního dvora, která byla do té doby spíše deklaratorní.

Spolu s Maastrichtskou úmluvou byla podepsána Deklarace zdůrazňující potřebu plné implementace komunitárních právních norem. Tato deklarace připomíná povinnost transpozice komunitárních směrnic, včetně směrnic na ochranu životního prostředí, do vnitrostátních právních řádů členských států ve stanovených lhůtách, a přijímání takových opatření, která zajistí aplikaci požadavků směrnic na jejich území se stejnou účinností, jakou požívá právo vnitrostátní. Maastrichtskou smlouvou bylo dále zavedeno nové ustanovení, které dávalo Evropskému parlamentu možnost ustavit tzv. dočasný vyšetřovací výbor, jehož úlohou je zkoumat případné nedostatky v implementaci komunitárních norem.

Pátý akční program zdůraznil dělbu odpovědnosti při implementaci komunitárních environmentálních předpisů mezi všechny zúčastněné subjekty, tedy mezi veřejnou správu, podniky a veřejnost. Nastínil také potřebu přehodnocení a zjednodušení dosavadní komunitární legislativy v oblasti ochrany životního prostředí a rozšíření nástrojů implementace o dobrovolně převzaté závazky a o určité nástroje ekonomické povahy. Amsterodamskou smlouvou bylo zavedeno spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady o velké části otázek týkajících se oblasti ochrany životního prostředí. V roce 1996 předložila Evropská komise komplexní dokument nazvaný „Implementace komunitárního práva životního prostředí“, který zhodnotil dosavadní obtížný průběh implementace komunitárních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí a navrhl řadu změn.

Problematika implementace a prosazování se stala prioritní oblastí pro Šestý akční program přijatý na období 2001 – 2010. V tomto ohledu program stanoví, že *„implementace environmentálních předpisů musí být zlepšena. Aby se toho dosáhlo, mělo by být kombinováno řízení před Evropským soudním dvorem s podporou nejlepších praktik a s politikou veřejného uvádění dobrých a špatných příkladů“*.³⁶

³⁶ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 40 - 43

2.3 Subjekty podílející se na procesu implementace a prosazování evropského práva životního prostředí

Řádné institucionální zajištění implementačního procesu je nezbytným předpokladem jeho úspěšnosti a efektivnosti. Na procesu implementace a prosazování environmentálních norem se podílí řada subjektů, ať už formálně na základě zmocnění v samotné normě nebo neformálně. Zásadní úlohu přitom sehrávají národní státy prostřednictvím svých kompetentních úřadů, které jsou zodpovědné za provádění implementované normy. Důležitou roli v rámci implementačního procesu rovněž sehrávají nevládní organizace a v některých případech také jednotlivci. V oblasti implementace a prosazování environmentálních norem sehrává zásadní úlohu Evropská komise a její pomocné agentury (např. Evropská agentura životního prostředí, angl. European Environment Agency, která působí od roku 1993) a také Soudní dvůr EU.³⁷

Určitou menší roli hrají v procesu implementace a prosazování evropského práva také Evropský parlament a Rada, kteří tento proces ovlivňují svoji zákonodárnou činností. Evropskému parlamentu jsou adresovány stížnosti a petice občanů EU, týkající se porušování evropského práva v oblasti ochrany životního prostředí. Evropský parlament však neprovádí šetření sám, ale přenechává tento úkol Komisi.³⁸

Specifickou institucí, která se zabývá otázkami implementace unijních environmentálních norem je IMPEL neboli Síť Evropské unie pro implementaci a prosazování práva životního prostředí (angl. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law)³⁹. IMPEL byl založen z iniciativy Komise v roce 1992 jako neformální organizace, ve které si její zástupci vzájemně poskytují nejrůznější informace a vyměňují zkušenosti s implementací evropských environmentálních norem, diskutují o problematických otázkách a také nabízejí praktické rady. Tímto způsobem se její členové dozvědí o metodách nejlepší praxe pro inspekce, monitorování a prosazování práva v EU. Do roku 1997 se činnost IMPELu soustředila na vlivy velkých průmyslových podniků na životní prostředí, ale v roce 1997 změnila díky sdělení Komise a návazných usnesení

³⁷ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 110

³⁸ KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vyd. Londýn: Sweet & Maxwell; Thomson Reuters, 2011, s. 401

³⁹ <<http://impel.eu/>> nebo <<http://www.cizp.cz/IMPEL>>.

Evropského parlamentu a Rady svoji strukturu a byl rozšířen její mandát. Členy IMPELu jsou zástupci agentur a inspektorátů životního prostředí všech států EU a Norska a kandidátských zemí. V roce 2008 se IMPEL stal mezinárodním neziskovým sdružením.

2.3.1 Role Evropské komise při implementaci a prosazování evropského práva životního prostředí

Komise je vnímána jako primární subjekt odpovědný za prosazování řádného provádění norem evropského práva na národní úrovni. Pomocí svých pravomocí dohlíží na správnou implementaci evropského práva ze strany členských států. V rámci implementace využívá Komise svoji administrativní funkci a v rámci prosazování funkci kontrolní.

Komise shromažďuje a vyhodnocuje informace a vytváří implementační zprávy, zpracovává implementační opatření, zprostředkovává výměnu informací, spravuje finanční fondy a vede řízení v případě porušení evropského práva. Aby mohla Komise posuzovat dostatečnost transpozice evropských environmentálních směrnic, musí mít k dispozici přehled o jednotlivých vnitrostátních transpozičních normách. Povinnost sdělovat Komisi předpisy přijaté za účelem transpozice určité evropské normy je dnes obsažena prakticky ve všech environmentálních směrnicích.⁴⁰

V praxi má toto získávání ustanovení transpozičních předpisů velké problémy a to díky rozsahu evropské environmentální legislativy a značně rozdílnému přístupu jednotlivých členských států k transpozici. Situaci stěžují poměrně časté novelizace vnitrostátních norem na ochranu životního prostředí a zařazování transpozičních ustanovení do norem obecnějšího charakteru.

Dalším druhem informací, které Komise shromažďuje a posuzuje, jsou národní zprávy o transpozici a implementaci směrnic. Většina evropských environmentálních

⁴⁰ KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vyd. Londýn: Sweet & Maxwell; Thomson Reuters, 2011, s. 398

předpisů stanoví povinnost členskými státy sdělovat Komisi údaje o provedených implementačních opatřeních.⁴¹

Komise má pravomoc přivést členský stát před Soudní dvůr EU za porušení evropského práva a navrhnout přiměřené sankce. Existuje několik způsobů, jak se Komise dozví o možném porušení povinnosti ze strany členského státu. Vedle vlastního vyšetřování např. na základě zpráv od jednotlivých členských států, prověřuje Komise stížnosti od občanů EU a různých organizací, a to zejména těch nevládních (dále jen „NGOs“). Zdrojem informací o možném porušení povinnosti jsou pro Komisi také petice, které obdrží od Evropského parlamentu nebo otázky vznesené jednotlivými poslanci Evropského parlamentu.

Pokud jde o stížnosti (angl. complaint) má každá osoba právo podat na členský stát stížnost ke Komisi. Ve stížnosti upozorní na opatření nebo na jednání členského státu, o kterých si myslí, že jsou v rozporu s evropským právem. Stěžovatel nemusí prokázat svůj zájem jednat ani skutečnost, že porušení práva, na něž ve stížnosti poukazuje, se jej přímo dotýká. Aby stížnost byla přípustná, musí upozorňovat na porušení práva EU členskými státy, nemůže jít o soukromé osoby. Stížnost je třeba podat písemně, a to poštou, faxem nebo e-mailem. Všechny stížnosti jsou zaneseny do centrálního registru, který byl v září 2009 zřízen Generálním sekretariátem Komise. Komise se po prověření stížnosti rozhodne, jak jí vyřídí.⁴²

2.3.2 Role členských států při implementaci a prosazování evropského práva životního prostředí

Členské státy jsou jedněmi z nejdůležitějších subjektů jak v oblasti formulování environmentálních norem, tak v jejich následné implementaci a prosazování. Na úrovni evropského práva jsou státy zavázány k implementaci evropských předpisů na základě ustanovení obsažených v primárním právu. Konkrétně se jedná o již zmíněný čl. 4 odst. 3 SEU, podle kterého jsou členské státy povinny učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků plynoucích z primárního i

⁴¹ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 121 - 122

⁴² Více viz. KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vyd. Londýn: Sweet & Maxwell; Thomson Reuters, 2011, s. 402 - 405

sekundárního práva EU a čl. 291 odst. 1 SFEU, podle kterého jsou členské státy zavázány přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů EU. Pro oblast životního prostředí je důležitý již také zmíněný čl. 192 odst. 4 SFEU, podle kterého členské státy financují a provádějí společnou politiku v oblasti ochrany životního prostředí.

Klíčovou úlohu sehrávají zákonodárné orgány členských států a to v případě legislativní implementace, kdy je potřeba ustanovení evropského předpisu odrazit v národním právním řádu. Ve fázi praktické aplikace jsou pak konkrétními adresáty závazků vyplývajících z evropských norem jednotlivé orgány státní správy a soudní instituce.

Podle čl. 259 SFEU mají členské státy možnost iniciovat proti jinému členskému státu zahájení řízení o porušení povinnosti. Před tím, než věc předloží Soudnímu dvoru EU, musí dojít k řízení před Komisí, která plní funkci zprostředkovatele. Řízení před Komisí je obdobné jako v případě, že řízení zahajuje Komise, ale musí oběma zúčastněným státům umožnit, aby si navzájem předložily písemná i ústní vyjádření. Poté Komise vydá odůvodněné stanovisko a eventuálně zahájí řízení před Soudním dvorem EU. Členský stát může zahájit řízení před Soudním dvorem EU sám, jestliže Komise nevydá odůvodněné stanovisko ve lhůtě tří měsíců.⁴³

Jde však o politicky velmi citlivé téma, takže členské státy v praxi tuto možnost využívají jen velmi zřídka, jelikož může vést k nežádoucím politickým tlakům mezi dotčenými státy.⁴⁴

Významnou roli však členské státy sehrávají v oblasti aplikace práva životního prostředí. Prostřednictvím státních orgánů dochází ke kontrole dodržování práva životního prostředí, včetně povinností vyplývajících z evropského práva. Při zjištění, že došlo ze strany jednotlivých osob k porušení právních povinností, pak mají státní orgány za úkol uplatnit právní odpovědnost (odpovědnost za ekologickou újmu, správně-právní a trestněprávní odpovědnost a případně soukromoprávní odpovědnost za škodu).

⁴³ HEDEMANN - ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. 1. vyd. New York: Routledge - Cavendish, 2007, s. 37 - 40

⁴⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I: Ústavní základy Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2007, s. 206

2.3.3 Role jednotlivců při implementaci a prosazování evropského práva životního prostředí

Na prosazování povinností členských států se mohou podílet také jednotlivé soukromé osoby. V oblasti ochrany životního prostředí se jedná zejména o různá občanská sdružení.

Ze strany jednotlivců existují v zásadě dva způsoby, jak se domoci svých práv a jak se bránit proti jednání nebo nečinnosti členských států, kterými byla porušena nějaká povinnost členského státu vyplývající z evropského práva. Na evropské úrovni jde o možnost podat Komisi stížnost, na jejímž základě je případ porušení povinnosti prošetřen a je-li stížnost důvodná, zahájí Komise řízení o porušení povinnosti. Na národní úrovni se mohou jednotlivé osoby u vnitrostátních soudů domáhat přímého účinku evropského práva. Vnitrostátní soudy pak rozhodnou o nápravě nebo náhradě ze strany státu, který svou povinnost porušil, a v případě potřeby mohou v řízení o předběžné otázce požádat Soudní dvůr EU o výklad evropského práva.

Doktrínu přímého účinku vypracovat Soudní dvůr EU a slouží k tomu, aby se jednotlivci mohli dovolávat svých práv. Přímý účinek je vlastnost norem EU, která spočívá v přiznání práv a ukládání povinností, a to přímo a samostatně, bez prostřednictví jiné právní normy, přičemž jednatel se těchto norem může následně dovolávat bezprostředně před národními soudy členských států EU.

Aby měla směrnice přímý účinek, musí splňovat tři podmínky a to dostatečnou preciznost, konkrétnost a bezpodmínečnost směrnice, která nenechává prostor pro uvážení při implementaci, marné uplynutí lhůty k jejímu provedení a skutečnost, že při její bezprostřední aplikaci nedojde k uložení povinnosti jednotlivci.

Přímý i nepřímý účinek umožňuje jednotlivci dovolat se svých práv vyplývajících z neprovedené nebo nesprávně provedené směrnice. Soudní dvůr EU deklaroval v rozsudku Francovich (rozsudek ESD č. 6/90 a 9/90) princip odpovědnosti členského státu za nenáležitou implementaci směrnice. V tomto rozsudku Soudní dvůr EU zakotvil princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou neprovedením směrnice.⁴⁵

⁴⁵ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I: Ústavní základy Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2007, s. 117 - 131

Zde však narážíme na problém, kterým je nejednoznačnost judikatury Soudního dvora EU ve vztahu k rozsahu práv jednotlivých osob, resp. k přiznávání přímého účinku směrnic, které jsou v oblasti ochrany životního prostředí nejčastější formou evropské právní úpravy. V takové situaci na sebe musí soukromé osoby brát riziko nejistoty, zda jim z příslušné směrnice na základě porušení povinnosti členského státu vyplývá nějaké právo, jehož se budou moci domáhat. Otázkou také je, budou-li mít možnost účinně se domoci tohoto práva před vnitrostátními soudy.⁴⁶

Pozice jednotlivých osob v procesu prosazování práva životního prostředí na evropské i na vnitrostátní úrovni je limitována řadou faktorů. Jedním z nich je finanční náročnost soudního řízení, která je značným problémem především pro občanská sdružení. Dalším limitujícím faktorem může být nedostatek informací, který vzniká v důsledku omezených možností účasti na správních i jiných řízeních, ale také na základě skutečnosti, že soukromé osoby nemají na rozdíl od státních orgánů oprávnění prošetřovat případy porušení práva životního prostředí.

Občané EU a organizace mají podle čl. 227 SFEU právo podávat Evropskému parlamentu petice, které pak Evropský parlament může předat Komisi, má-li za to, že informace v petici obsažené jsou pro činnost Komise relevantní. Ke konci roku 2009 obdržela Komise 430 peticí od Evropského parlamentu týkajících se ochrany životního prostředí, jedná se asi o jednu třetinu všech peticí Evropskému parlamentu, které byly v roce 2009 předány Komisi. Občané EU mají také právo podávat stížnosti ke Komisi. Tento institut byl rozebrán v rámci kapitoly 2.3.1.

Také se mohou obrátit na Evropského veřejného ochránce práv, který prošetřuje stížnosti na nesprávný úřední postup v institucích, orgánech, úřadech a agenturách EU. Stížnost k Evropskému ombudsmanovi může podat každý občan EU nebo fyzická osoba, která má trvalé bydliště v některém členském státě EU. Jednou z jeho hlavních priorit je napomoci správě EU, aby se stala transparentnější, efektivnější a vstřícnější vůči občanům. Evropský veřejný ochránce práv chce rovněž informovat evropské občany o jejich nových právech, která stanoví Lisabonská smlouva a Listina základních práv Evropské unie. V roce 2011 uzavřel Evropský ombudsman 57 případů.⁴⁷

⁴⁶ HEDEMANN - ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. 1. vyd. New York: Routledge - Cavendish, 2007, s. 210 - 213

⁴⁷ <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/press/statistics/eb751_eo_synthesis.faces>

2.4 Základní fáze implementace

Proces implementace lze rozdělit do třech fází a těmi jsou transpozice, praktická aplikace a vynucování právní normy. Transpozice znamená přijímání nových právních předpisů nebo změnu předpisů stávajících takovým způsobem, aby plně odpovídaly požadavkům kladeným na předmětné právní normy. Tím se daný unijní předpis stává součástí právního řádu členské země. Transpozice se týká jen směrnic, nikoli nařízení. Téměř každá směrnice obsahuje požadavek na transponování jejího obsahu do vnitrostátního právního řádu. Je důležité, aby byla provedena v podobě obecně závazného právního předpisu. Soudní dvůr v řadě případů odmítl snahu členských států transponovat environmentální směrnici jinou formou než obecně závazným právním předpisem. Hlavním argumentem Soudního dvora byla nedostatečná právní jistota pro jednotlivé fyzické a právnické osoby.⁴⁸

Transpozice environmentální směrnice musí být řádná, správná a včas provedená. Řádná transpozice environmentální směrnice také vyžaduje, aby se transpoziční opatření vztahovalo na celé území členského státu. Toto je velmi důležité hlavně u států, jejichž státním uspořádáním je federace (Rusko, Německo, Belgie, Itálie a Španělsko).⁴⁹ To aby byla transpozice směrnice správná, není vždy lehký úkol a to z důvodu existence 23 oficiálních jazyků EU, které mají všechny stejnou právní váhu (čl. 55 SEU). Díky překladatelské nepřesnosti se může stát, že transpozice ne vždy reflektuje skutečný smysl ustanovení transponované směrnice.⁵⁰

Praktickou aplikací se rozumí použití transponovaných norem v konkrétních případech. Zahrnuje zajištění institucionálního i finančního charakteru a zabezpečení dostatečného zázemí pro praktické fungování transponované normy. Praktická aplikace zahrnuje celou škálu činností od vydávání povolení, souhlasů a stanovisek, měření koncentrací emisí a imisí škodlivých látek, zpracování programů a plánů, ukládání sankcí, provádění ochranných opatření apod. Ochrana životního prostředí totiž začíná až skutečnou redukcí emisí, stažením nebezpečných produktů z trhu atd.

Pro praktickou aplikaci nadnárodní normy na ochranu životního prostředí je k dispozici řada nástrojů, které se shodují s obecnými nástroji používanými v rámci

⁴⁸ KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vyd. Londýn: Sweet & Maxwell; Thomson Reuters, 2011, s. 392 - 393

⁴⁹ Tamtéž, 2011, s. 395

⁵⁰ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 36 - 37

vnitrostátního práva životního prostředí. Mezi tyto nástroje můžeme zařadit nástroje administrativní (např. oznámení, povolení, zákazy, povinnost jednat, povinnost podávat informace), ekonomické (např. finanční pomoc, emisní povolení, poplatky, daně), koncepční (např. plány, programy, koncepce) a sankční (např. pokuty). Právě aplikace požadavků evropského práva životního prostředí na národní úrovni je jedním z největších problémů celého procesu implementace ve většině členských států.⁵¹

Po aplikaci normy nastane v tomto procesu fáze s názvem monitoring, jehož cílem je zjištění, zda byly všechny požadavky směrnice řádně a plně transponovány do vnitrostátního práva. Od poloviny 70. let 20. století obsahují téměř všechny environmentální směrnice ustanovení o povinnosti členských států informovat Komisi o provedených transpozičních opatřeních. Tento systém ovšem nefungoval a proto byla v roce 1991 přijata směrnice Rady 91/692/EHS, kterou se normalizují a racionalizují zprávy o provádění některých směrnic týkajících se životního prostředí. Tato směrnice sjednotila termíny pro odevzdávání monitorovacích zpráv v různých oblastech práva životního prostředí, ale ani přes toto se nepodařilo docílit požadovaného výsledku. Problémy monitoringu spočívají v tom, že ne všechny členské státy odevzdávají monitorovací zprávy včas a Komisi tak chybí informace od celé řady členských států. Dalším problémem je, že monitorovací zprávy vždy odevzdávají ústřední orgány členského státu a informace o praktické aplikaci a jejich případných nedostatcích na regionální a místní úrovni jsou pro Komisi nedostupné.

Závěrečnou fází celého procesu implementace je vynucování (angl. enforcement) právní normy. Tato fáze nastane v případě, že členský stát poruší některou z výše uvedených povinností, např. netransponuje nebo neaplikuje evropské právo a tato fáze obsahuje především kontrolu a případný postih za porušení transponované normy.⁵²

⁵¹ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 54 - 55

⁵² DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin In: DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 187 - 190

2.5 Kontrola implementačního procesu

Prosazování nadnárodních norem v sobě zahrnuje proces kontroly naplňování implementačních povinností a postupy v případě zjištění jejich porušení (řízení o porušení povinnosti členského státu). Kontrola plnění závazků vyplývajících z nadnárodních environmentálních norem je dovršením celého implementačního procesu. Spolu s mechanismy postupu v případě porušení nadnárodní normy a případnou následnou sankcí tvoří rámec institutu prosazování v oblasti unijních environmentálních norem. V rámci komunitárního práva obsahovaly předpisy na ochranu životního prostředí v podstatě od samého počátku ustanovení s kontrolními prvky, které byly postupně rozšiřovány. Evropská komise postupně vybudovala v rámci limitů stanovených primárním i sekundárním právem systém kontroly transpozice a z části praktické aplikace environmentálních norem.⁵³

Kontrola evropských norem na ochranu životního prostředí plní několik základních funkcí a to především funkci prevence, protože institut kontroly působí jako prostředek, který odrazuje státy od porušování nadnárodních závazků. Možnost provádění kontroly zvyšuje pravděpodobnost odhalení protiprávního chování států a činí jeho důsledky závažnější (např. poskytnutím výsledků kontroly sdělovacím prostředkům). Další podstatnou funkcí kontroly je funkce včasného upozornění na možné porušení relevantních norem, která umožňuje ohroženým státům neprodleně na vzniklou situaci reagovat. Kontrola zvyšuje transparentnost celého implementačního procesu a díky ní je tento proces účinnější.⁵⁴

Způsob kontroly lze rozdělit podle několika kritérií a z hlediska práva životního prostředí můžeme mluvit o dělení na preventivní opakující se kontrolu a kontrolu prováděnou následně v ad hoc řízení. Preventivní kontrola je prováděna v periodických cyklech a z velké části spočívá na vyhodnocování zpráv poskytovaných státy. Kontrola prováděná následně se uskutečňuje až kvůli zvláštnímu podezření nebo odůvodněnému předpokladu, že členský stát má konkrétní problémy se splněním svých závazků. Kontrola může být také jednorázová a to např. kontrola stavu splnění závazků před vstupem členských států do EU.⁵⁵

⁵³ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 75 - 77

⁵⁴ Tamtéž, s. 77

⁵⁵ Tamtéž, s. 78 - 79

Předmětem kontroly je formálně-právní implementace, tj. především transpozice požadavků evropských směrnic do vnitrostátního práva členských států a také jejich praktická aplikace. Pokud jde o subjekty podílející se na kontrole, můžeme je rozdělit na dvě základní skupiny a to subjekty kontrolované (členské státy, kandidátské země) a subjekty oprávněné vykonávat kontrolu (Evropská komise). Zprostředkovaně se potom na procesu kontroly podílejí i jiné subjekty jako např. NGOs nebo jednotlivci.⁵⁶

Proces kontroly můžeme rozdělit do čtyř základních fází a to monitoring, ověřování údajů, kvalifikace a evaluace plnění závazků. Monitoring můžeme charakterizovat jako první fázi kontroly implementačního procesu a jeho cílem je získání informací týkajících se implementace konkrétní normy. V rámci monitoringu by státy měly plnit svoji povinnost předkládat zprávy o průběhu implementačního procesu. Další fází je ověřování údajů (verifikace), které slouží k ověření toho, zda jsou údaje poskytnuté členským státem ve fázi monitoringu pravdivé. Velmi nápomocné mohou být v této fázi informace od NGOs nebo jednotlivců. Třetí fází je kvalifikace, kdy dochází k posouzení souladu implementované normy s normou národní, tedy, byla-li norma věcně i právně řádně implementována do národního právního řádu. Čtvrtou a poslední fází je evaluace, kdy dochází ke zhodnocení postupu při implementaci a prosazování. V rámci řady komunitárních environmentálních předpisů je stanovena povinnost provádět v určitých časových intervalech posouzení účinnosti dosavadní implementace směrnice, resp. cílů, kterých měl daný předpis dosáhnout a na tomto základě provést určitá opatření. Tato fáze může také probíhat v rámci různých konferencí.⁵⁷

V případě, že se v rámci kontrolního procesu implementace určité nadnárodní normy zjistí její porušení z důvodu nesplnění některé z implementačních povinností členským státem, disponuje evropské právo ustanovením čl. 258 SFEU a čl. 260 SFEU, které jsou základem pro řízení o porušení povinnosti členského státu.⁵⁸

⁵⁶ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 79 - 82

⁵⁷ Tamtéž, s. 82 - 87

⁵⁸ Více viz KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vyd. Londýn: Sweet & Maxwell; Thomson Reuters, 2011, s. 406 - 410 a JANS, Jan H., VEDDER, Hans H.B. *European Environmental Law: After Lisbon*. 4. vyd. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, s. 171 - 180

2.6 Deficit implementačního procesu

Deficit při implementaci a prosazování nadnárodních environmentálních norem má podle Martina Smolka celou řadu příčin. Jako nejzávažnější uvádí nedostatečné vnitřní kapacity, ať už personální, administrativní, technické vybavenosti, infrastruktury nebo nedostatečné finanční zajištění v rámci národních rozpočtů. Za problematickou považuje i skutečnost, že se z důvodu složitosti a komplexnosti problematiky ochrany životního prostředí podílí na implementaci požadavků vyplývajících z nadnárodních environmentálních norem administrativní orgány různých úrovní a v rámci některých právních řádů se překrývají kompetence dvou a více orgánů stejné úrovně. Mezi jednu z příčin implementačního deficitu nadnárodních norem práva životního prostředí je řazena omezená možnost přizpůsobení přijatých závazků na poměrně rychle se měnící podmínky životního prostředí.⁵⁹

Další příčinnou implementačního deficitu nadnárodních norem práva životního prostředí jsou nedostatečné mechanismy kontroly. Toto souvisí s omezenou pravomocí a faktickými možnostmi kontroly nadnárodních orgánů, které jsou tak ve většině případů odkázány na informace poskytované kompetentními národními úřady. V souvislosti s aplikací nadnárodních environmentálních norem zde vyvstává otázka, do jaké míry jsou poté účinné v praxi. Zjišťování těchto skutečností není vždy lehký úkol. Členské státy jsou na základě většiny relevantních norem povinny poskytovat informace o opatřeních přijatých k jejich implementaci, ale už nemusejí informovat o účinnosti implementovaných norem. Evropská komise nemá v tomto směru dostatek spolehlivých objektivních informací a pak se musí spolehnout na informace poskytované formou stížností jednotlivců, NGOs, orgánů místní samosprávy apod. Na ověření faktického stavu nemá Komise dostatek kompetencí a kapacit a musí se teda spolehnout na vysvětlení podaná kompetentními národními úřady.⁶⁰

Ze statistických údajů Komise vyplývá, že případy porušení evropského práva v oblasti ochrany životního prostředí patří mezi nejčastější. Ke konci roku 2009 bylo Komisí otevřeno celkem 451 případů porušení povinnosti pro vyšetřování. Jedná se

⁵⁹ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 33

⁶⁰ Tamtéž, s. 33 - 34

o případy, v nichž byl zahájen alespoň první krok řízení pro porušení povinnosti (ang. infringement procedure) podle čl. 258 SFEU, tj. vydání formálního upozornění (ang. letter of formal notice). Nejčastěji se jedná o případy špatné aplikace nebo nesouladu transpozičního opatření s požadavky transponované směrnice. Z celkového počtu 451 porušení povinností se celkem 92 případů týkalo ochrany přírody, 90 vodního hospodářství, 86 nakládání s odpady, 72 ochrany ovzduší a 50 posuzování vlivů na životní prostředí (viz příloha 2). Česká republika se s 26 případy porušení povinnosti vyšetřovanými Komisí řadí mezi státy s největším počtem infringementů a dohání tak členské státy původní patnáctky. Nejvyšší počet vyšetřovaných infringementů měla ke konci roku 2008 Itálie a to 45, ale ke konci roku 2009 ji předběhlo Španělsko, a to se 40 (viz příloha 4). Pokud se podíváme na vývoj případů porušení práva v průběhu let, je vidět, že za posledních 5 let počet těchto případů zůstává poměrně konstantní. S rozšířením EU se tento počet může v příštích letech zvýšit (viz příloha 1).⁶¹

2.6.1 Odpovědnost členského státu za porušení práva EU

Primární odpovědnost za uplatňování evropského práva náleží především členským státům a Komise pak dohlíží na dodržování této povinnosti. Jak již bylo řečeno výše, ze zakládajících smluv vyplývá členským státům povinnost implementovat právo EU do vnitrostátních právních řádů. Další již zmíněnou povinností členských států je také povinnost financovat a provádět environmentální politiku EU. Členské státy mají tedy nejen povinnost podílet se na naplňování společné environmentální politiky, ale také povinnost implementovat evropské právo životního prostředí. V praxi ale dělá členským státům naplňování těchto povinností obzvláště v oblasti ochrany životního prostředí velké problémy a velmi často dochází z jejich strany k porušování nejen povinnosti řádně a včas implementovat, ale také včas oznamovat transpoziční opatření nebo správně evropské právo aplikovat.

Porušení povinnosti ze strany členského státu (angl. infringement) se dělí do několika skupin:

⁶¹ Statistics on environmental infringements [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>>

a) neoznámení (angl. non-communication) spočívá v neoznámení členským státem Komisi ve stanovené lhůtě právní předpisy, které transponují určitou směrnici,

b) nesoulad (angl. non-conformity) spočívá v tom, že vnitrostátní transpoziční opatření není obsahově v souladu s transponovanou směrnicí,

c) špatná aplikace (angl. bad application) znamená nesprávnou aplikaci vnitrostátního transpozičního opatření v daném členském státě.⁶²

Ad a) Jedním z vážných nedostatků implementačního procesu je buď nedostatečné, nebo zcela chybějící včasné přenesení požadavků evropského práva do vnitrostátních právních řádů. Prakticky všechny evropské směrnice obsahují lhůtu, ve které je potřeba implementovat požadavky ve směrnici obsažené do vnitrostátních právních řádů. Tyto lhůty ovšem členské státy velmi často nedodržují. Do kategorie implementačního deficitu, kterému říkáme non-communication spadají nejen případy, kdy členský stát nepodnikl žádné kroky k přijetí odpovídajících implementačních norem na národní úrovni, ale i případy, kdy stát provedl legislativní implementaci nedostatečně. Nedostatečná implementace závazků do vnitrostátního práva zahrnuje případy, kdy stát implementoval pouze část z relevantních ustanovení nebo kdy implementační předpis nepokrývá v rámci své působnosti celé území státu (zejm. u států s federativním uspořádáním).

Ad b) V některých případech legislativní implementace dochází k situaci, kdy členský stát sice implementuje evropskou normu do svého právního řádu, ale některé z ustanovení vnitrostátního právního řádu je v rozporu s požadavky, které tato norma stanoví (situace contra legem). Velkou část těchto případů můžeme rozdělit mezi tři oblasti a to ochrana přírody, posuzování vlivů na životní prostředí a nakládání s odpady a obaly.

Ad c) Neúplná nebo nesprávná praktická aplikace implementovaných norem znamená nesplnění některé z tzv. odvozených povinností (angl. derived obligations). Mezi tyto povinnosti můžeme zařadit např. zpracování určitých druhů plánů a programů, vymezení chráněných území, sběr a poskytování dat o stavu životního prostředí a jeho jednotlivých složek. V rámci evropského práva se nejvíce případů špatné aplikace objevuje v oblasti ochrany vod a ochrany přírody.⁶³

⁶² HEDEMANN - ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. 1. vyd. New York: Routledge - Cavendish, 2007, s. 40 - 44

⁶³ SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 31 - 33

V roce 2004 vydala Komise zprávu, ze které vyplynulo, že v tomto roce řešila 173 případů non-communication, 103 případů non-conformity a 294 případů bad application, které se staly předmětem řízení podle čl. 258 SFEU a čl. 260 SFEU.⁶⁴

Hlavní roli v kontrole dodržování závazků členských států hraje Komise a ve spolupráci se Soudním dvorem EU dohlíží na uplatňování primárního i sekundárního práva. To, jestli je určité jednání, popř. nejednání ze strany členského státu porušení povinnosti deklaruje Soudní dvůr EU ve své judikatuře.

2.6.2 Řízení o porušení povinnosti členského státu

Na plnění povinností vyplívajících z členství v EU se podílejí dva orgány EU a to Komise a Soudní dvůr EU. Tyto orgány vystupují nezávisle na členských státech a hájí pouze zájmy EU a dbají na řádnou aplikaci evropského práva. Základním procesním postupem, ve kterém se zjišťuje, zda k porušení povinnosti skutečně došlo, a nesplněná povinnost se vynucuje, je řízení o porušení povinnosti členského státu.

Předmětem řízení je porušení práva členským státem, spočívající v takovém porušení Smluv, které je přímo nebo nepřímo způsobeno jednáním orgánu členského státu, včetně orgánu soudního. Do věcného rozsahu můžeme zařadit také jednání v rozporu s primárním i sekundárním právem. Předmětem řízení je jak pozitivní konání v rozporu s právem (např. přijetí rozporné legislativy), tak i opomenutí v případě, že existovala povinnost konat (např. neprovedení směrnice). Není rozhodující druh nebo forma jednání. Není důležité, zda v daném případě měl stát učinit jednorázové opatření, nebo zda se vyžaduje trvalá činnost. Není důležité, který ze státních orgánů se jednání dopustil a zavinění se nevyžaduje. Členské státy se nemohou dovolávat technických, institucionálních nebo politických obtíží. Rozhodující je, zda došlo k objektivnímu porušení Smluv. Cílem řízení je dosáhnout dodržování povinností vyplývajících ze Smluv pro členské státy. Řízení má pořádkovou, represivní a preventivní funkci. Konečným cílem v řízení je zajištění stavu, který bude v souladu se Smlouvami.⁶⁵

⁶⁴ HEDEMANN - ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. 1. vyd. New York: Routledge - Cavendish, 2007, s. 42 - 43

⁶⁵ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 368

Základním cílem žaloby na porušení povinnosti členského státu je deklaratorní prohlášení Soudního dvora EU, jestli členský stát porušil evropské právo nebo nikoli. V případě protiprávního jednání členského státu, pak odstranění tohoto porušení, resp. náprava závadného stavu. Pokud není sjednána náprava ani po autoritativním rozhodnutí Soudního dvora EU, je možné v dalším řízení před Soudním dvorem EU uložit členskému státu pokutu za protiprávní jednání. Navíc je možné uplatňovat náhradu škody, která ze závadného jednání členského státu vznikla.⁶⁶

Podle čl. 258 SFEU může Komise a podle čl. 259 SFEU může každý členský stát podat žalobu k Soudnímu dvoru EU proti jinému členskému státu. Aktivní legitimaci tedy nemají jednotlivci a nemohou podat žalobu na porušení povinnosti členského státu přímo. Důvodem žaloby je jejich přesvědčení, že členský stát jednal v rozporu se Smlouvami. Podání žaloby není časově omezené. Řízení o žalobě pro porušení Smluv náleží výlučně do příslušnosti Soudního dvora EU.⁶⁷

Řízení o porušení povinnosti členského státu má dvě fáze a to první podle čl. 258 SFEU, který říká že „*má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie*“, a druhou podle čl. 260 SFEU, který říká že „*shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie. Má-li Komise za to, že dotyčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, může předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále*“.⁶⁸

Celé řízení můžeme rozdělit na čtyři fáze – fáze předsporová, administrativní, soudní a sankční. Předsporová fáze umožňuje urovnat záležitost pomocí neformálního jednání mezi Komisí a členským státem. Státu je umožněno vysvětlit

⁶⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: Ústavní základy Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2007, s. 200

⁶⁷ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 369

⁶⁸ Srov. JACK, Brian. Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties. In: *Journal of Environmental Law* 23:1, 2011, s. 73 - 95

své jednání a urovnat záležitost diplomaticky. Tím se stát může vyhnout formální fázi řízení. Minimálně třetina řízení je ukončena v této fázi. Administrativní část nastupuje v případě, že členský stát v průběhu komunikace s Komisí nesplní požadovanou povinnost a Komise zahájí u Soudního dvora EU řízení o porušení povinnosti. Hlavní roli ve vynucování nesplněné povinnosti přebírá Soudní dvůr EU.

Prvním krokem administrativní fáze řízení podle čl. 258 SFEU je formální upozornění v podobě dopisu (angl. letter of formal notice), který Komise zašle členskému státu a umožní mu se v určité lhůtě k tomuto upozornění vyjádřit. Dopis musí obsahovat označení rozhodných skutečností a právní odůvodnění závěru o porušení Smlouvy. Tímto dopisem je zahájeno předběžné řízení, nebo-li první fáze řízení. Upomínací dopis není závazný právní akt a nemůže být napaden státem žalobou na neplatnost.

Pokud členský stát v mezidobí nesplní předmětnou povinnost, vydá Komise tzv. odůvodněné stanovisko a určí členskému státu lhůtu, ve které má povinnost splnit. Stanovisko musí obsahovat výrok a odůvodnění, z něhož jasně vyplývá, které právní předpisy evropského práva členský stát porušil, v jakém jednání členského státu je takovéto porušení spatřováno a které právní důvody opravňují Komisi posoudit takovéto jednání jako porušení smlouvy. Pokud členský stát ani v této lhůtě požadavku Komise nevyhoví a povinnost nesplní, může Komise podat Soudnímu dvoru EU žalobu na nesplnění povinnosti a tím začíná další fáze řízení a to fáze soudní. Pokud Soudní dvůr EU v řízení o žalobě shledá, že členský stát nesplnil svou povinnost vyplývající z evropského práva, vydá rozhodnutí, ve kterém uloží členskému státu splnit požadovanou povinnost. Tímto krokem Soudního dvora EU končí první část řízení o porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU.⁶⁹

Lisabonská smlouva zavedla do první části řízení o porušení povinnosti nový prvek, kterým je možnost Komise navrhnout Soudnímu dvoru EU již v první části řízení, aby uložil členskému státu peněžitou sankci (buď penále, nebo paušální částku). Tento postup je možný pouze tehdy, pokud nesplněná povinnost spočívá v neoznámení vnitrostátního transpozičního opatření (viz čl. 260 odst. 3 SFEU). Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost byla tato možnost omezena pouze na druhou část řízení o porušení povinnosti. Důvodem tohoto protiprávního jednání

⁶⁹ HEDEMANN - ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. 1. vyd. New York: Routledge - Cavendish, 2007, s. 31 - 35

může být jednak pouhé opomenutí oznámit již přijatou transpozici a jednak nesplnění této povinnosti proto, že transpozice nebyla provedena.⁷⁰

Druhá část řízení o porušení povinnosti podle čl. 260 SFEU nastává až v případě, že členský stát nesplní povinnost, kterou mu Soudní dvůr EU uložil v rámci první části řízení. Pokud Komise zjistí, že je tomu tak, zašle členskému státu již pouze formální upozornění a dá mu možnost se k formálnímu upozornění vyjádřit. Pokud členský stát povinnost ani v této lhůtě nesplní, předloží Komise (již bez fáze odůvodněného stanoviska) věc k rozhodnutí Soudnímu dvoru EU a navrhne paušální částku nebo penále a tím završí řízení poslední fází a tou je sankční fáze. Částka navržená Komisí je pro Soudní dvůr EU co do své maximální výše závazná. Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému v rozhodnutí Soudního dvora EU.⁷¹

Ze statistických údajů ESD můžeme vyzorovat, že počet zahájených řízení týkajících se žaloby na nesplnění povinnosti rok od roku klesá. Zatímco v roce 2008 jich bylo 207, v roce 2009 už to bylo jen 142 a v roce 2010 počet klesl dokonce na 128. V roce 2008 bylo nejvíce řízení zahájeno proti Španělsku a to 21 a proti ČR jich bylo zahájeno 6. V roce 2009 bylo nejvíce řízení zahájeno proti Rumunsku a to 17, proti ČR tento počet klesl na 4 a v roce 2010 bylo nejvíce řízení zahájeno proti Řecku a to 14 a proti ČR počet zahájených řízení klesl na 2. Co se týká ukončených řízení na žalobu o porušení povinnosti, proti ČR byly žalobci úspěšní v roce 2008 ve 2 případech, v roce 2009 v 1 případě a v roce 2010 ve 4 případech. Celkově vyhověl ESD žalobcům v roce 2010 v 83 případech a ve 12 případech žalobu zamítl.⁷²

2.6.3. Preinfringement – pilotní projekt

Institut tzv. pre-infringementu slouží Komisi k získávání informací od členského státu před případným zahájením řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU. Tento pilotní projekt EU byl zahájen na základě sdělení Komise 2007/0502 ze dne 5. září 2007. Zatím se jedná o dobrovolný projekt, do něhož je zapojeno 15 členských států EU. Hlavním cílem tohoto projektu je podpořit správnou aplikaci práva EU

⁷⁰ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 369 - 373

⁷¹ HEDEMANN - ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. 1. vyd. New York: Routledge - Cavendish, 2007, s. 35 - 36

⁷² Statistiky ESD [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/>

prostřednictvím spolupráce mezi Komisí a členskými státy při řešení stížností na provádění a uplatňování práva EU. Jedná se o prostředek, který včasnou identifikací problému při implementaci práva EU a adekvátní reakcí kontaktního místa přispívá ke snížení počtu řízení o porušení Smlouvy.⁷³

Nejčastějším zdrojem informací Evropské komise o porušení povinnosti členským státem jsou stížnosti soukromých osob. V této souvislosti proto Evropská komise usilovala o vytvoření platformy pro výměnu informací s členskými státy, která by umožnila v relativně krátkém čase vyjasnit existující pochybnosti a urychlit tak samotné vyřizování stížností. Z pohledu členských států je však Pilotní projekt EU zejména prostředkem, díky němuž je možné na základě včasné identifikace problému a adekvátní reakce národního kontaktního místa snížit počet řízení o porušení Smlouvy.⁷⁴

Proces zpracování případů začíná tím, že Evropská komise vloží stížnost nebo dotaz do zvláštní databáze a vládnímu zmocněnci zašle upozornění o zahájení řízení. Vládní zmocněnec následně v úzké spolupráci s věcně příslušným resortem vypracuje vyjádření podobně jako v případě samotného řízení o porušení smlouvy, které zašle Evropské komisi. Pilotní projekt EU tak přinesl poměrně zásadní změnu, pokud jde o vyřizování stížností adresovaných Evropské komisi, neboť před zahájením projektu probíhala veškerá komunikace výlučně mezi stěžovatelem a Evropskou komisí, která pak na jejím základě případně rozhodla o zahájení řízení o porušení smlouvy. Nyní však mají členské státy možnost poskytnout stanovisko již na samém začátku případného řízení o porušení smlouvy.⁷⁵

⁷³ <http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>

⁷⁴ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před soudním dvorem Evropské unie za rok 2009. Dostupné z <[http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2009.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2009.pdf)>

⁷⁵ Tamtéž

3. TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Člověk svým chováním a to přímo nebo nepřímo poškozují životní prostředí a to čím dál častěji a čím dál intenzivněji. Proto se státy začaly zabývat myšlenkou, že je potřeba tyto negativní vlivy člověka omezovat a regulovat a k tomu jim mohou napomoci mimo jiné i prostředky právní. Tak tedy vznikl obor práva životního prostředí a v jeho rámci problematika ekologicko-právní odpovědnosti. Předmětem ochrany v rámci této odpovědnosti jsou jednotlivé složky životního prostředí, jako je voda, vzduch, půda, ekosystémy a jiné.

3.1 Trestněprávní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí

Environmentální trestné činy představují mezi ostatními trestnými činy specifickou kategorii a to díky tomu, že odpovědnost z nich plynoucí může přesahovat do dalších třech druhů odpovědnostních vztahů. Tento přesah můžeme pozorovat do správně právní (administrativní) odpovědnosti a občanskoprávní (majetkoprávní) odpovědnosti a oproti jiným druhům trestných činů zde najdeme i speciální druh odpovědnosti a to je odpovědnost za ekologickou újmu.

Trestní odpovědnost v právu životního prostředí nachází svůj odraz v trestných činech, jejichž primárním státem chráněným zájmem je životní prostředí a jeho jednotlivé složky. Ačkoli trestní právo není rozhodujícím pramenem právní regulace životního prostředí a ani jejím rozhodujícím nástrojem, je jeho existence a řádné fungování nezbytnou podmínkou ochrany životního prostředí. Role odpovědnosti za trestné činy je proto v právu životního prostředí nezpochybnitelná a nenahraditelná. Nastupuje zejména tam, kde selhávají nebo nedostačují jiné druhy právních odpovědností, tedy odpovědnost správně právní a odpovědnost občanskoprávní.⁷⁶

Z funkcí trestní odpovědnosti hrají v oblasti ochrany životního prostředí nezastupitelnou roli zejména funkce preventivní a represivní. Prevence přitom působí jak na individuální rovině, tj. aby pachatel opět nepoškozoval životní prostředí, tak na

⁷⁶ DAMOHORSKÝ, Milan *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, 1999, s. 132.

úrovni obecné, neboť odrazuje případné další potenciální pachatele. Cílem represivní funkce je stanovením sankcí typických pro trestní právo dodat pravidlům chování (vymezených skutkovými podstatami trestných činů) hodnotu závaznosti a vynutitelnosti.⁷⁷

3.1.1 Základy trestněprávní odpovědnosti

Základem trestní odpovědnosti podle platného českého trestního práva je spáchání trestného činu. Trestný čin je definován jako protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. Pojmové znaky trestného činu tvoří:

- a) materiální znak, kterým je nebezpečnost činu pro společnost (u dospělých je vyšší než nepatrná, u mladistvých je vyšší než malá),
- b) formální znak, kterým jsou znaky trestného činu a to znaky skutkové podstaty, věk a přičetnost.

Skutková podstata trestného činu je souhrn typových znaků, kterými se od sebe odlišují různé druhy trestných činů. Znaky skutkové podstaty jsou:

- a) objekt – společenské hodnoty, zájmy, proti nimž směřuje trestný čin (např. zájem společnosti na ochraně životního prostředí),
- b) objektivní stránka zahrnuje jednání, následek a příčinnou souvislost mezi nimi,
- c) subjektivní stránka představuje zavinění pachatele,
- d) subjekt je pachatel, musí splňovat podmínky trestní odpovědnosti, tj. musí se jednat o fyzickou osobu starší 15 let, která byla v době spáchání trestného činu přičetná.

Důvody zániku trestní odpovědnosti jsou okolnosti, které nastaly po spáchání trestného činu, ale dříve, než je o něm pravomocně rozhodnuto, a které způsobují jednou provždy zánik práva státu na potrestání pachatele. Mezi obecné důvody patří účinná lítost a promlčení trestního stíhání. Zvláštními důvody pak mohou být smrt pachatele, milost prezidenta republiky a jiné.⁷⁸

⁷⁷ DAMOHORSKÝ, Milan *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, 1999, s. 126-127.

⁷⁸ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 336-337

Od důvodů zániku trestní odpovědnosti je nutné odlišovat tzv. okolnosti vylučující odpovědnost nebo jinak také protiprávnost. Okolnosti vylučující protiprávnost jsou takové okolnosti, které pachatele činu jinak trestného zbavují trestní odpovědnosti, tzn., že jednání za takových okolností není od samého počátku trestné. Nejedná se o trestný čin, neboť schází jeden ze základních znaků a to protiprávnost. Trestní zákoník uvádí celkem pět okolností vylučující protiprávnost a to krajní nouze, nutná obrana, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně.⁷⁹

⁷⁹ Tamtéž, s. 241.

4. PRÁVNÍ ÚPRAVA TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI V ČR A EU

4.1 Platná právní úprava trestněprávní odpovědnosti v ČR

Základy deliktní odpovědnosti najdeme nejvýše položené v zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a také v zákoně č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LZPS“).⁸⁰

V Preambuli Ústavy najdeme odhodlání občanů střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství a také nám připomíná, že *„současná společnost přejímá svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi“*. V Ústavě i LZPS jsou obsažena ustanovení, která k tomu vytvářejí předpoklady. Článek 7 Ústavy vyjadřuje povinnosti a odpovědnost státu ve vztahu k životnímu prostředí, když říká, že *„stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“*

V článku 35 odst. 1 LZPS je vyjádřeno jedno ze základních lidských práv, které patří každé fyzické osobě a to právo každého na příznivé životní prostředí. Toto právo zároveň znamená povinnost každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí. Článek 41 odst. 1 LZPS stanoví, že tohoto práva je možné se domáhat pouze v mezích zákonů. Článek 35 odst. 3 LZPS stanoví meze pro výkon všech práv, když říká, že při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Článek 11 odst. 3 LZPS týkající se vlastnictví říká, že vlastnictví zavazuje a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

S deliktní odpovědností na úseku ochrany životního prostředí souvisejí i obecné zásady a to zejména ustanovení článku 4 odst. 1 LZPS, podle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při

⁸⁰ Více viz KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 901 s.

zachování základních práv a svobod a ustanovení článku 39 LZPS, podle kterého jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.

Pro ochranu životního prostředí je velice důležité trestní právo, které se stává významným prostředkem ochrany životního prostředí a jeho složek. Sehrává klíčovou roli tím, že zajišťuje plnění povinností stanovených osobám v jiných právních předpisech ve vztahu k životnímu prostředí. Od přelomu 80. a 90. let je patrná tendence k rozšiřování trestního práva ve prospěch životního prostředí. Stále častěji dochází k pokusům zavádět nové speciální a konkrétní skutkové podstaty do právních řádů. V posledních letech se navíc zvyšuje četnost, závažnost a nebezpečnost protiprávních činů proti životnímu prostředí, pro které je sankcionování na úrovni správního práva nedostačující.

Trestní právo jako nástroj ochrany životního prostředí bylo v ČR do roku 1989 využíváno jen málo. Základní změnu přinesly až dvě novely trestního zákona na přelomu 80. a 90. let 20. století (zákony č. 159/1989 Sb. a č. 175/1990 Sb.), které do českého trestního práva zavedly speciální skutkovou podstatu trestného činu „Ohrožení životního prostředí“.⁸¹

Nový trestní zákoník přebírá osnovy skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí z jedné z posledních novelizací zákonem č. 134/2002 Sb. Trestní zákon z roku 1961 před touto novelou neobsahoval úpravu postihu jednání ohrožujícího nebo poškozujícího zájmy společnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Nový trestní zákoník upřesnil a konkretizoval některé zákonné znaky trestných činů proti životnímu prostředí, jako v obecných skutkových podstatách poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293) a poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294) a zavedl možnost trestního postihu za poškozování nebo ohrožování životního prostředí nejen jako celku, ale také některých jeho složek.

Nový trestní zákoník (zákon 40/2009 Sb.) účinný od 1. ledna 2010 upravuje trestné činy proti životnímu prostředí ve své hlavě VIII. Obecná skutková podstata úmyslného trestného činu Poškození a ohrožení životního prostředí je v § 293 trestního zákona formulována tak, že se tohoto trestného činu dopustí ten, „*kdo úmyslně znečistí nebo jiným způsobem poškodí půdu, vodu, ovzduší, les nebo jinou složku životního prostředí tím, že poruší zákony o ochraně životního prostředí nebo*

⁸¹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí*. 1. Praha: Vodnář, 2002, s. 11

jeho složek nebo zákony o ochraně a využívání přírodních zdrojů nebo zákony o chemických látkách nebo chemických přípravcích, na zvláště chráněném území, v evropsky významné lokalitě, v ptačí oblasti nebo ve vodním zdroji, u něhož je stanoveno ochranné pásmo, nebo na větším území mimo tyto lokality, a tím ohrozí společenstva nebo populace volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, nebo kdo úmyslně takové poškození životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění.“

K poškození a ohrožení životního prostředí může dojít i z nedbalosti a toto upravuje §294 trestního zákona. Poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti se dopustí ten, „*kdo z nedbalosti znečistí nebo jiným způsobem poškodí půdu, vodu, ovzduší, les nebo jinou složku životního prostředí tím, že poruší zákony o ochraně životního prostředí nebo jeho složek nebo zákony o ochraně nebo využívání přírodních zdrojů nebo zákony o chemických látkách nebo chemických přípravcích, na zvláště chráněném území, v evropsky významné lokalitě, v ptačí oblasti, ve vodním zdroji, u něhož je stanoveno ochranné pásmo, nebo na větším území mimo tyto lokality, a tím ohrozí společenstva nebo populace volně žijících živočichů nebo volně planoucích rostlin, nebo kdo z nedbalosti takové poškození životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění“.*

Ve zvláštní části trestního řádu (též v hlavě VIII) nalezneme jednotlivé trestné činy na úseku ochrany životního prostředí a to např. trestný čin poškození lesa (§ 295), neoprávněné vypouštění znečišťujících látek (§ 297), neoprávněné nakládání s odpady (§ 298), neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299), neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti (§ 300), odnímání nebo ničení živočichů a rostlin (§ 301), týrání zvířat (§ 302), zanedbání péče o zvíře z nedbalosti (§ 303), pytláctví (§ 304), neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivy a jinými látkami ovlivňujícími užitek hospodářských zvířat (§ 305), šíření nakažlivé nemoci zvířat (§ 306), šíření nakažlivé nemoci a škůdce užitkových rostlin (§ 307).

Skutková podstata vyžaduje jednání popsané v § 293 nebo § 294 trestního zákoníku, které navíc musí spočívat v porušení předpisů buď o ochraně životního prostředí, nebo předpisů o ochraně a využívání přírodních zdrojů. Trestní

odpovědnost vzniká úmyslným nebo nedbalostním poškozením demonstrativně uvedených složek životního prostředí.⁸²

Druhy trestů jsou vymezeny taxativně a v oblasti ochrany životního prostředí se jedná zejména o trest odnětí svobody, peněžitý trest, zákaz činnosti, propadnutí věci a trest obecně prospěšných prací. Podle § 62 odst. 3 trestního zákoníku spočívá trest obecně prospěšných prací v povinnosti odsouzeného provést ve stanoveném rozsahu práce k obecně prospěšným účelům, spočívající v údržbě veřejných prostranství, úklidu a údržbě veřejných budov a komunikací nebo jiných činnostech ve prospěch obcí, nebo ve prospěch státních nebo jiných obecně prospěšných institucí, které se zabývají vzděláním a vědou, kulturou, školstvím, ochranou zdraví, požární ochranou, ochranou životního prostředí, podporou a ochranou mládeže, ochranou zvířat, humanitární, sociální, charitativní, náboženskou, tělovýchovnou a sportovní činností.

I v řadě případů týkajících se ochrany životního prostředí je možný zánik trestní odpovědnosti účinnou lítostí podle § 33 trestního zákoníku. Podle tohoto paragrafu trestní odpovědnost zaniká, jestliže pachatel dobrovolně škodlivému následku trestného činu zamezil nebo jej napravil, nebo učinil o trestném činu oznámení v době, kdy škodlivému následku trestného činu mohlo být ještě zabráněno.

1. ledna 2012 vstoupil v účinnost zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.⁸³ Tento zákon upravuje podmínky trestní odpovědnosti právnických osob, tresty a ochranná opatření, které lze za spáchání stanovených trestných činů právnickým osobám uložit, a postup v řízení proti právnickým osobám. Podle § 2 tohoto zákona se *„posuzuje trestnost činu spáchaného na území České republiky právnickou osobou, která má sídlo v České republice nebo má na území České republiky umístěn podnik nebo organizační složku, anebo zde alespoň vykonává svoji činnost nebo zde má svůj majetek“*.

Výhody této úpravy jsou spatřovány zejména v oblastech ochrany životního prostředí a hospodářské kriminality. Trestnými činy se pro účely tohoto zákona rozumí zločiny nebo přečiny uvedené v trestním zákoníku a konkrétně vyjmenované je najdeme v § 7 tohoto zákona.

⁸² JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. Praha: Leges, 2009, s. 368 - 369

⁸³ Více viz JELÍNEK, Jiří, HERCZEK, Jiří. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim: komentář s judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 204 s.

Trestem pro právnickou osobu může být podle § 15 zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžité trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a uveřejnění rozsudku. Ochranným opatřením může být zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty.

4.2 Platná právní úprava trestněprávní odpovědnosti v EU

Pro podporu jednotnějšího přístupu v otázkách ochrany životního prostředí byla v roce 1998 Radou Evropy ve Štrasburku přijata Evropská konvence o trestněprávní ochraně životního prostředí (dále jen „evropská konvence“).⁸⁴ Jádrem evropské konvence je požadavek na důslednou kriminalizaci každého jednání proti taxativně vyjmenovaným složkám životního prostředí, které dosahuje určitého vyššího stupně společenské nebezpečnosti, v národních právních řádech. Evropská konvence přitom ponechává na vůli smluvních stran, zda a do jaké míry některé protiprávní činy ohrožující nebo poškozující životní prostředí, pokud z nich nevznikly škodlivé následky, budou stíhány jako trestné činy nebo jen jako správní delikty. Evropská konvence předpokládá jako tresty zejména trest odnětí svobody, peněžité trest, propadnutí věci a dále ochranná opatření, zejména v podobě uložení povinnosti uvést životní prostředí do původního stavu tam, kde je to možné.⁸⁵

Evropská konvence dále definuje koncepci trestní odpovědnosti fyzických a právnických osob, specifikuje opatření, které mají státy přijmout k tomu, aby jim umožnily zabavit majetek a vymezit pravomoci orgánů, a v neposlední řadě zabezpečuje mezinárodní spolupráci.⁸⁶

Evropskou konvenci podepsalo Dánsko, Finsko, Francie, Island, Německo, Řecko a Švédsko. Evropská konvence je od počátku zpřístupněna k podpisu členským státům Rady Evropy a také nečlenským zemím, které se ale aktivně podílely na přípravě konvence. Česká republika k této úmluvě zatím nepřistoupila.

⁸⁴ Angl. Convention on the protection of the environment through criminal law (European Treaty Series No. 172)

⁸⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí*. 1. Praha: Vodnář, 2002, s. 14

⁸⁶ Summary of the Convention for the protection of environment through criminal law [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/172.htm>>.

Evropská konvence dosud nenabyla účinnosti, protože nebyl splněn požadavek ratifikace minimálně třemi státy.

Podle názoru orgánů EU zkušenosti ukázaly, že stávající systémy sankcí k dosažení úplného dodržování zákonů o ochraně životního prostředí nedostačují. Toto dodržování by mohlo a mělo být posíleno dostupností trestních sankcí, jež ve srovnání se správními sankcemi nebo mechanismem náhrady škody podle občanského práva vyjadřují společenský nesouhlas kvalitativně jiné povahy. Aby bylo možné dosáhnout účinné ochrany životního prostředí, je třeba zavést více odrazující sankce za činnosti škodlivé pro životní prostředí, které způsobují nebo mohou způsobit podstatné zhoršení kvality ovzduší, včetně stratosféry, půdy či vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách, včetně zachování druhů.⁸⁷

Proto přijala EU dne 19. listopadu 2008 směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí (dále jen „evropská směrnice“), která poprvé harmonizuje ustanovení trestního práva, a to v oblasti ochrany životního prostředí, přičemž kriminalizuje některé formy zvláště nebezpečného jednání, které ho poškozují. Evropská směrnice se snaží o efektivnější, silnější a nestrannou ochranu životního prostředí a posiluje vymahatelnost unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí. Evropská směrnice se soustřeďuje na vymezení skutkových podstat a zabývá se odpovědností právnických osob.⁸⁸

Směrnice stanoví trestněprávní opatření za účelem účinnější ochrany životního prostředí (čl. 1) a v čl. 2 rozebere základní definice. V čl. 3 najdeme vyjmenované skutkové podstaty jednotlivých trestných činů. Členské státy jsou povinny zajistit, aby následující jednání představovala trestný čin, pokud jsou protiprávní a byla spáchána úmyslně nebo přinejmenším z hrubé nedbalosti:

a) vypouštění, emise nebo uvolňování množství materiálu nebo ionizujícího záření do ovzduší, půdy nebo vody, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách,

b) sběr, přeprava, zpracovávání nebo odstraňování odpadů, včetně provozního dohledu nad těmito postupy a následné péče o zařízení pro odstraňování

⁸⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí

⁸⁸ Trestněprávní ochrana životního prostředí. *Euroskop* [online]. Změněno 24. 11. 2008 [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/8461/9570/clanek/aktualizace-trestnepravni-ochrana-zivotniho-prostredi>>.

a včetně úkonů, jež přebírají obchodníci nebo zprostředkovatelé (nakládání s odpady), které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách,

c) přeprava odpadu, pokud tato činnost spadá do oblasti působnosti čl. 2 bodu 35 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů a probíhá v množství jiném než zanedbatelném, ať již je provedena jednorázově nebo v několika zásilkách, které spolu zřejmě souvisejí,

d) provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky či přípravky a které mimo samotné zařízení způsobuje nebo může způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách,

e) výroba, zpracování, manipulace, použití, držení, skladování, přeprava, dovoz, vývoz nebo ukládání jaderných materiálů nebo jiných nebezpečných radioaktivních látek, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách,

f) usmrcování, ničení, držení nebo odchyt jedinců chráněných druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů a má zanedbatelný dopad na stav daných druhů z hlediska ochrany,

g) obchodování s jedinci chráněných druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin nebo s jejich částmi nebo odvozeninami, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů a má zanedbatelný dopad na stav daných druhů z hlediska ochrany,

h) každé jednání, které způsobí významné poškození stanoviště v chráněné lokalitě,

i) výroba, dovoz, vývoz, uvádění na trh nebo používání látek poškozujících ozonovou vrstvu.

Podle čl. 4 členské státy zajistí, aby návod a pomoc k úmyslnému jednání uvedenému v čl. 3 bylo možné trestat jako trestný čin a čl. 5 stanoví, že členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby za trestné činy uvedené v čl. 3 a 4

bylo možné uložit účinné, přiměřené a odrazující trestní sankce. Čl. 6 upravuje odpovědnost právnických osob a čl. 7 sankce pro právnické osoby.

4.3 Zhodnocení souladu právní úpravy v ČR s požadavky evropského práva

Evropská směrnice nabyla účinnosti 26. 12. 2008 a její transpoziční lhůta byla stanovena do 26. 12. 2010. Členské státy měly do této doby uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí.⁸⁹ Následně musí členské státy každé tři roky sdělovat znění národní právní úpravy vycházející z této evropské směrnice.⁹⁰

Porovnáme-li text evropské směrnice a platnou českou právní úpravu v novém trestním zákoníku, pak v české úpravě oproti evropské chybí:

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

Ani nový trestní zákoník tedy evropskou směrnicí příliš nezohledňuje.⁹¹

V listopadu roku 2010 byl předložen návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb. Důvodová zpráva k návrhu zákona (dále jen „návrh“) uvádí, že evropská směrnice (a další předpisy EU) byla přijímána v průběhu legislativního procesu schvalování trestního zákoníku, a proto nemohla být v té době implementována. Současná trestněprávní úprava ovšem není v plném souladu s právem EU a změna nebo alespoň doplnění je zcela nezbytné. Opačný přístup by znamenal porušení SFEU a uplatnění případných sankcí proti ČR. Podle důvodové zprávy jsou i další důvody pro novelizaci, a to

⁸⁹ STEJSKAL, V. Od prosince 2008 je úprava trestněprávní ochrany životního prostředí společná v celé EU. *České právo životního prostředí*. 2008, roč. 8, č. 3, s. 85.

⁹⁰ Trestněprávní ochrana životního prostředí. *Euroskop* [online]. Změněno 22. 06. 2008 [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/13/1256/clanek/trestnepravni-ochrana-zivotniho-prostredi/>>.

⁹¹ STEJSKAL, Vojtěch. Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem? *České právo životního prostředí*. 2008, roč. 8, č. 2, s. 67-68.

nedostatky současné trestněprávní úpravy ochrany životního prostředí, které způsobují problémy při aplikaci některých trestných činů v praxi (např. obecných skutkových podstat trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí podle § 293 a 294).⁹² Zákon č. 306/2009 Sb. nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2010.

Na začátku letošního roku zahájila Komise řízení o porušení povinnosti proti Kypru a to z důvodu neprovedení evropské směrnice. V souladu s Lisabonskou smlouvou, bude Komise požadovat, aby Soudní dvůr uložil Kypru denní penále ve výši 5909.40 euro a to až do přijetí všech nezbytných vnitrostátních opatření ke kompletnímu provedení směrnice. Komise také zaslala odůvodněné stanovisko (druhá fáze řízení pro porušení povinnosti členského státu) do Belgie a snaží se jí tak přimět k dokončení procesu transpozice uvedené směrnice do dvou měsíců. Pokud by belgické orgány neuspěly v této lhůtě, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru. Komise nyní uzavírá řízení o porušení povinnosti proti Řecku a Finsku, protože tyto země již podaly zprávu o dokončení transpozice požadované směrnice.⁹³

⁹² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb.

⁹³<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/296&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

ZÁVĚR

Ochrana životního prostředí patří stále mezi aktuální otázky této doby. Ochrana životního prostředí je nedílnou součástí našich životů a každý by měl k této ochraně přispívat. Bohužel i v dnešní době se setkáme s lidmi, které ochrana životního prostředí nezajímá, nezajímá je stav životního prostředí ani v jejich vlastním okolí, natož pak globálně, neuvědomují si, že jeho budoucnost je i budoucností jejich vnuků a pravnuků. V oblasti ochrany životního prostředí by se měl klást velký důraz na vzdělávání, výchovu a osvětu v rámci celé společnosti. Mnoho lidí si vůbec neuvědomuje význam a důležitost příznivého životního prostředí a často se dopouštějí jednání, které poškozují nebo ohrožují životní prostředí nebo takovému jednání přihlížejí, aniž by si uvědomovali, že provádějí něco špatného.

Každá fyzická osoba má podle LZPS právo na příznivé životní prostředí. Toto právo zároveň znamená povinnost každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.

Právo životního prostředí je velice široké a přesahuje do jiných právních odvětví a stejně tak přesahuje hranice států a proto je velice důležitá nejen vnitrostátní, ale i mezinárodní spolupráce v této oblasti. Pro ochranu životního prostředí se právo stalo nezbytným a nenahraditelným nástrojem.

Česká republika začala plně věnovat pozornost environmentální politice až po roce 1989. Po tomto roce byla environmentální politika ovlivněna především postupným přistupováním ČR k různým mezinárodním úmluvám na poli ochrany životního prostředí a z nich pak plynoucí povinnosti plnit požadavky těchto mezinárodních dohod a tyto požadavky posléze transponovala do českého právního řádu. V posledních letech byla environmentální politika ČR ovlivněna přistoupením ČR k EU a tím vzniklou potřebou harmonizace českého právního řádu s komunitárním právem EU.

Unijní právo životního prostředí je dnes velmi rozsáhlým souborem environmentálních norem a nejdůležitějším faktorem ovlivňujícím vnitrostátní legislativu v oblasti práva životního prostředí, a to jak ve členských státech, tak i ve státech kandidátských.

Členské státy mají nejen povinnost provádět a financovat environmentální politiku EU, ale také implementovat právní předpisy EU v oblasti ochrany životního

prostředí. Povinnost implementace vyplývá jak z ustanovení primárního práva, tak především z jednotlivých norem práva sekundárního. Implementace evropských environmentálních závazků je procesem, který v sobě zahrnuje přenesení požadavků vyplývajících z evropské normy do vnitrostátního právního řádu a jejich praktické provádění v takto vytvořeném právním rámci. Způsob přenosu závazků z práva EU se odlišuje stát od státu a to proto, že je většina environmentálních předpisů vydávána v podobě směrnic, které dávají členským státům určitou omezenou možnost volby formy a prostředků k dosažení cílů v nich stanovených. S prováděním environmentálních směrnic mají členské státy velké problémy a často tak dochází k porušování povinností.

Nejčastěji porušují členské státy povinnost transponovat příslušnou směrnici do vnitrostátního právního řádu, oznámit Komisi transpoziční opatření a danou právní úpravu správně aplikovat v praxi. Komise nemá příliš silné pravomoci na to, aby jednostranně odhalila porušení environmentálních norem a ani na to, aby kontrolovala, jak členské státy uplatňují evropské environmentální právo v konkrétních případech. Nemá pravomoci ani k tomu, aby donutila orgány členských států, aby prováděly vyšetřování. Proto jsou členské státy primárně zodpovědné za každodenní implementaci evropské environmentální legislativy a Komise se musí spolehnout na orgány členských států, že implementaci provádějí.

V případech, kdy porušení povinností členských států vyjdou najevo, přichází na řadu vynucení splnění povinností, na kterém se může podílet více subjektů různými způsoby. Hlavními subjekty prosazování evropského práva na úrovni orgánů EU jsou Komise a Soudní dvůr EU. Základním nástrojem je řízení o porušení povinnosti, které probíhá podle čl. 258 a 260 SFEU. Předmětem řízení je porušení práva členským státem, spočívající v takovém porušení Smluv, které je přímo nebo nepřímo způsobeno jednáním orgánu členského státu, včetně orgánu soudního. Předmětem řízení je jak pozitivní konání v rozporu s právem (např. přijetí rozporné legislativy), tak i opomenutí v případě, že existovala povinnost konat (např. neprovedení směrnice).

Podpůrným nástrojem je i institut tzv. pre-infringementu, který slouží Komisi k získávání informací od členského státu před případným zahájením řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU. Hlavním cílem tohoto projektu je podpořit správnou aplikaci práva EU prostřednictvím spolupráce mezi Komisí a členskými státy při

řešení stížností na provádění a uplatňování práva EU a přispívá tak ke snížení počtu řízení o porušení Smlouvy.

Na prosazování evropského práva se mohou podílet také samotné členské státy. Jedním z nástrojů, které mají členské státy k dispozici, je žaloba členského státu na porušení povinnosti jiným členským státem podle čl. 259 SFEU. Tato možnost se v praxi téměř nepoužívá, protože by mohla způsobit velice nepříjemnou politickou situaci mezi jednotlivými státy. Členské státy sehrávají důležitou roli při správné aplikaci evropského práva, když prostřednictvím svých správních orgánů dohlíží na dodržování práva životního prostředí a v případě porušení zákonných povinností aplikují různé druhy právní odpovědnosti a to zejména správně právní a trestněprávní odpovědnost, odpovědnost za ekologickou újmu a případně soukromoprávní odpovědnost za škodu.

Omezeným způsobem se na vynucování povinností vyplývajících z evropského práva životního prostředí mohou podílet také jednotlivé soukromé osoby. Největší roli přitom hrají různá občanská sdružení. Ze strany jednotlivců existují v zásadě dva způsoby, jak se domoci svých práv a jak se bránit proti jednání nebo nečinnosti členských států, kterými byla porušena nějaká povinnost vyplývající z evropského práva. Na evropské úrovni jde o možnost podat Komisi stížnost, na jejímž základě je případ porušení povinnosti prošetřen a je-li stížnost důvodná, zahájí Komise řízení o porušení povinnosti. Na národní úrovni se mohou jednotlivé osoby u vnitrostátních soudů domáhat přímého účinku evropského práva. Zde však může být problémem nejednoznačnost judikatury Soudního dvora EU ve vztahu k rozsahu práv jednotlivých osob. Díky tomuto se jednotlivé osoby ocitají v nejistotě, zda jim ze směrnice vyplývá nějaké právo, kterého se budou moci domáhat u soudu. Pozice jednotlivců je ztížena řadou faktorů a to velkou finanční náročností soudního řízení nebo třeba nedostatkem potřebných informací. Dále mohou jednotlivci podávat stížnosti a petice Evropskému veřejnému ochránci práv.

V Evropě ve druhé polovině 20. století postupně vzniká a narůstá význam práva jako jednoho z klíčových nástrojů ochrany životního prostředí. Od konce 60. let tato úloha vzrůstá i v oblasti trestněprávní a od roku 1989 tuto zvýšenou tendenci pozorujeme i v České republice. Trestní právo jako nástroj ochrany životního prostředí bylo v ČR do roku 1989 využíváno jen málo. Základní změnu přinesly až dvě novely trestního zákona na přelomu 80. a 90. let 20. století, které do českého trestního práva zavedly speciální skutkovou podstatu trestného činu „Ohrožení

životního prostředí“. Nový trestní zákoník přebírá osnovy skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí z jedné z posledních novelizací zákonem č. 134/2002 Sb. Trestní zákon z roku 1961 před touto novelou neobsahoval úpravu postihu jednání ohrožujícího nebo poškozujícího zájmy společnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Nový trestní zákoník upřesnil a konkretizoval některé zákonné znaky trestných činů proti životnímu prostředí.

Environmentální trestné činy představují mezi ostatními trestnými činy specifickou kategorii a to díky tomu, že odpovědnost z nich plynoucí může přesahovat do dalších třech druhů odpovědnostních vztahů. Tento přesah můžeme pozorovat do správně právní (administrativní) odpovědnosti a občanskoprávní (majetkoprávní) odpovědnosti a oproti jiným druhům trestných činů zde najdeme i speciální druh odpovědnosti a to je odpovědnost za ekologickou újmu.

Pro podporu jednotnějšího přístupu v otázkách ochrany životního prostředí byla v roce 1998 Radou Evropy přijata Evropská konvence o trestněprávní ochraně životního prostředí, která obsahuje požadavek na důslednou kriminalizaci každého jednání proti taxativně vyjmenovaným složkám životního prostředí v národních právních řádech. Evropskou konvenci podepsalo Dánsko, Finsko, Francie, Island, Německo, Řecko a Švédsko. Česká republika k této úmluvě zatím nepřistoupila. Evropská konvence dosud nenabyla účinnosti, protože nebyl splněn požadavek ratifikace minimálně třemi státy.

Trestní právo v rámci ochrany životního prostředí nabývá čím dále více na významu. Je tomu tak především pro jeho odstrašující charakter a také proto, že jiné druhy právní odpovědnosti uplatňované v právu životního prostředí neposkytují dostatečně účinnou ochranu. Problémem spojeným s pácháním environmentální kriminality je, že pachatelé si neuvědomují závažnost svého počínání a upřednostňují krátkodobý finanční zisk, který ani zdaleka neodpovídá hodnotě celkové újmy, kterou na životním prostředí svým jednáním způsobili. Proto je podle mého názoru zapotřebí zpřísnit postihy za ohrožování a poškozování životního prostředí a zvážit zavedení nových skutkových podstat reflektujících potřeby současné doby.

Tím, že vláda a Parlament zařadila do nového trestního zákona samostatnou hlavu osmou zabývající se trestnými činy proti životnímu prostředí a také přijetím zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, byl vyslán pozitivní signál, že státní orgány považují environmentální kriminalitu za

společensky velmi závažnou. Do budoucna je však potřeba tuto oblast ještě více zdokonalit.

I v ostatních členských zemích Evropské unie se projevuje trend ukládat přísnější postihy a my bychom se měli tímto směrem vydat také. Je potřeba harmonizovat stávající skutkové podstaty v rámci celé EU, druhy a výše sankcí. Proto by bylo potřeba zabudovat do trestního zákoníku úpravu požadovanou směrnicí 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí, jejíž transpoziční lhůta již vypršela na konci roku 2010. Tato evropská směrnice se snaží o efektivnější, silnější a nestrannou ochranu životního prostředí a posiluje vymahatelnost evropského práva v oblasti ochrany životního prostředí. Soustřeďuje se na vymezení skutkových podstat a zabývá se také odpovědností právnických osob.

Na začátku letošního roku zahájila Komise řízení o porušení povinnosti proti Kypru a to z důvodu neprovedení evropské směrnice. Komise bude požadovat, aby Soudní dvůr uložil Kypru finanční sankce a to až do přijetí všech nezbytných vnitrostátních opatření ke kompletnímu provedení směrnice. Komise také zaslala odůvodněné stanovisko do Belgie a snaží se jí tak přimět k dokončení procesu transpozice uvedené směrnice. Naproti tomu nyní Komise uzavírá řízení o porušení povinnosti proti Řecku a Finsku, protože tyto země již podaly zprávu o dokončení transpozice požadované směrnice.

Nový trestní zákon v ČR pouze doplňuje nebo upravuje dosavadní text, kromě známých skutkových podstat přibylo pouze několik málo nových skutkových podstat, hlavně pokud jde o ochranu zvířat a proto nezbyvá než litovat, že vláda a Parlament při přípravě, projednávání a schvalování nového trestního zákoníku nevzala v úvahu evropskou směrnici č. 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí a doufat, že to v budoucnu pomocí dalších legislativních návrhů napraví. Současná trestněprávní úprava v ČR není v plném souladu s právem EU a změna nebo alespoň doplnění je zcela nezbytné. Opačný přístup by znamenal porušení SFEU a případné uplatnění sankcí proti ČR, jak už se stalo u některých států EU.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Monografie

- ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Jan, KRUŽÍKOVÁ, Eva. *Právo životního prostředí Evropských společenství*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2003, 410 s.
- CRAIG, Paul a Gráinne DE BÚRCA. *EU Law: text, cases and materials*. 5. vyd. New York: Oxford University Press, 2011, 1155 s.
- DAMOHORSKÝ, Milan. Ekologicko - právní odpovědnost. In *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 5 - 8.
- DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999, 212 s.
- DAMOHORSKÝ, Milan, et al. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, 629 s.
- DAMOHORSKÝ, Milan. *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 2002, 170 s.
- FAURE, Michael a Günter HEINE. *Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union*. 1. vyd. Netherlands: Kluwer Law International, 2005, 187 s.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 308 s.
- HEDEMANN - ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. 1. vyd. New York: Routledge - Cavendish, 2007, 573 s.
- CHMELÍK, Jan a kol. *Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení*. 1. vyd. Praha: Linde a.s., 2005, 213 s.
- JANS, Jan H., VEDDER, Hans H.B. *European Environmental Law: After Lisbon*. 4. vyd. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, 560 s.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, 1216 s.
- JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vyd. Praha: Leges, 2010. 904 s.
- KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002, 158 s.
- KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vyd. Londýn: Sweet & Maxwell; Thomson Reuters, 2011, 465 s.

- KRUŽÍKOVÁ, Eva. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře Petr Šauer, 1997, 186 s.
- SMOLEK, Martin. *Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 11 – 144
- STEJSKAL, Vojtěch. *Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské unii*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 1/2005, s. 145 – 160
- STEJSKAL, Vojtěch. *Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 2002, 170 s.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. 1. vyd. Praha: Linde a.s., 2006, 591 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: Ústavní základy Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2007, 310 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, 1005 s.
- WENNERAS, Pal. *The Enforcement of EC Environmental Law*. 1. vyd. New York: Oxford University, 2007, 341 s.

Časopisecké zdroje

- STEJSKAL, Vojtěch. *Nový trestní zákon 2010. České právo životního prostředí*. 2009, č. 1, s. 43-47.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Od prosince 2008 je úprava trestněprávní ochrany životního prostředí společná v celé EU. České právo životního prostředí*. 2008, roč. 8, č. 3, s. 82-85.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem? České právo životního prostředí*. 2008, roč. 8, č. 2, s. 62-68.
- TICHÁ, Tereza. *Trestněprávní ochrana životního prostředí - zásadní vývoj v evropském právním prostředí. České právo životního prostředí*. 2005, č. 2, s. 9-17.

Prameny práva a související dokumenty

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí.
- Úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí (Štrasburk, 4. listopadu 1998, ETS no. 172). Dostupná z <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/172.htm>.
- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb.
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010, s. 366—388.
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010, s. 361—366.

Elektronické zdroje

www.cizp.cz

www.mzp.cz/

www.curia.eu

www.ombudsman.europa.eu

www.sfzp.cz

www.cenia.cz

www.aopk.cz

<http://impel.eu/>

<http://www.cizp.cz/IMPEL>

http://www.ombudsman.europa.eu/cs/press/statistics/eb751_eo_synthesis.faces

<http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>

Příroda.cz : Odborný slovník – heslo životní prostředí [online]. [2007] [cit. 2012-02-28]. Dostupný z <http://www.priroda.cz/slovník.php?detail=8>

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před soudním dvorem Evropské unie za rok 2009. Dostupné z [http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2009.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2009.pdf)

Summary of the Convention for the protection of environment through criminal law [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/172.htm>.

Trestněprávní ochrana životního prostředí. *Euroskop* [online]. Změněno 24. 11. 2008 [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/8461/9570/clanek/aktualizace-trestnepravni-ochrana-zivotniho-prostredi>.

Trestněprávní ochrana životního prostředí. *Euroskop* [online]. Změněno 22. 06. 2008 [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/13/1256/clanek/trestnepravni-ochrana-zivotniho-prostredi/>.

Statistics on environmental infringements [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

Statistiky ESD [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/296&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

SHRNUTÍ

Tato diplomová práce pojednává o implementaci a prosazování práva životního prostředí v EU a ČR na příkladu trestněprávní odpovědnosti. Cílem této diplomové práce je pojednat o problémech při procesu implementace a následného prosazování práva životního prostředí, rozebrat stávající úpravu trestněprávní odpovědnosti jak v ČR, tak v EU a zhodnotit soulad české právní úpravy s požadavky evropského práva.

Životní prostředí a jeho ochrana je velice důležitým tématem posledních let, ale ještě stále se nepodařilo dovést tuto ochranu k dokonalosti.

Členské státy jsou na základě čl. 4 odst. 3 SEU, povinny učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků plynoucích z primárního i sekundárního práva EU. Podle čl. 291 odst. 1 SFEU jsou členské státy zavázány přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů EU a podle čl. 192 odst. 4 SFEU, podle kterého členské státy financují a provádějí společnou politiku v oblasti ochrany životního prostředí.

Členské státy jsou proto povinny implementovat a provádět předpisy EU. V tomto však často chybují a tak vzniká deficit implementačního procesu. Nejčastěji porušují členské státy povinnost transponovat příslušnou směrnici do vnitrostátního právního řádu, oznámit Komisi transpoziční opatření a danou právní úpravu správně aplikovat v praxi. V případě, kdy porušení povinností členských států vyjdou najevo, přichází na řadu vynucení splnění povinností, na kterém se může podílet více subjektů různými způsoby. Hlavními subjekty prosazování evropského práva na úrovni orgánů EU jsou Komise a Soudní dvůr EU. Základním nástrojem je řízení o porušení povinnosti, které probíhá podle čl. 258 a 260 SFEU. Dalšími subjekty podílejícími se na tomto procesu jsou sami členské státy a omezeně také jednotlivci.

Jedním z nástrojů ochrany životního prostředí je trestněprávní odpovědnost. EU vydala v roce 2008 směrnici EP a Rady 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí, která měla být v členských státech provedena do konce roku 2010. Od 1. 1. 2010 je v ČR účinný zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, který by měl provádět požadavky směrnice 2008/99/ES. Tento zákoník bohužel požadavky směrnice neprovádí a čeští poslanci tak selhali v procesu implementace evropského práva do nového trestního zákoníku a nezbyvá jen čekat, jestli tento požadavek napraví nebo bude ČR čelit žalobě na nesplnění povinnosti.

SUMMARY

The topic of this theses is „Environmental Law Enforcement in the EU and the Czech Republic on the Example of Criminal Liability“. The aim of this thesis is to discuss problems in the implementation process and follow enforcement of environmental law, analyze existing provisions of criminal liability in the Czech Republic and the EU and to assess the compliance of Czech legislation with the requirements of European law.

Environment and its protection is a very important topic in recent years but still failed to bring this protection to perfection.

Member States under Article 4 (3) TEU, shall take all appropriate general or specific measures to fulfill the obligations arising from the primary and secondary EU law. According to Article 291 (1) TFEU, Member States are obliged to take all necessary national measures to implement legally binding EU acts and according to Article 192 (4) TFEU, Member States shall finance and implement a common policy on environmental protection.

Member States are therefore obliged to carry out and implement EU legislation. In this, however, often make mistakes and so there is a deficit of the implementation process. Most Member States violate relevant to transpose the directive into national law, to notify the transposition measures and legislation properly applied in practice. In cases where a breach of obligations of Member States will come out, comes the responsibility to enforce compliance, to which it can participate in multiple subjects in different ways. The main subjects of European law are the EU Commission and the EU Court of Justice. The basic tool is the infringement procedure, which takes place in accordance with Article 258 and 260 TFEU. Other entities involved in this process are Member States and also individuals.

One of the tools of environmental protection is criminal liability. The EU issued the 2008 EP and Council Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law, which should have been implemented by December 26, 2010 and it should be incorporated into the Criminal Code through the draft amendment. This Code, effective since January 1, 2010, unfortunately, does not comply with this Directive. Czech MPs failed in the process of implementation of European law and now we can just wait and see if the requirement of implementation will be satisfy or if Czech Republic will face action for infringement.

KLÍČOVÁ SLOVA

Implementace

Prosazování

Ochrana životního prostředí

Trestněprávní odpovědnost

Právo životního prostředí

Porušení povinnosti vyplývající ze Smluv

Řízení o porušení povinnosti vyplývající ze Smluv

KEY WORDS

Implementation

Enforcement

Environment protection

Criminal enforcement

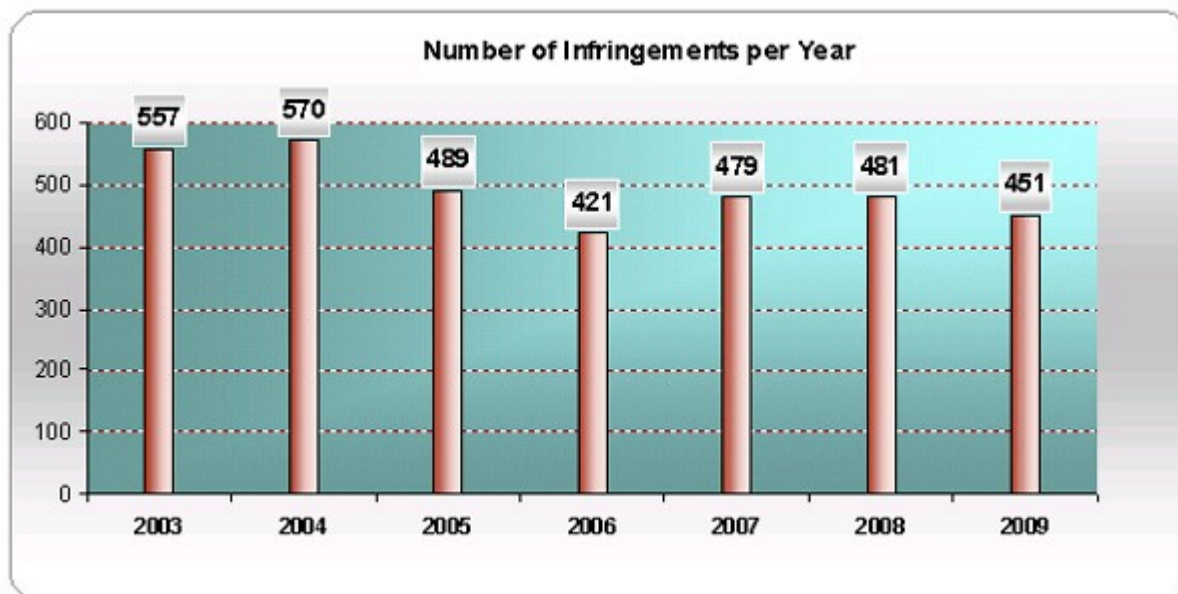
Environmental law

Infringement

Infringement procedure

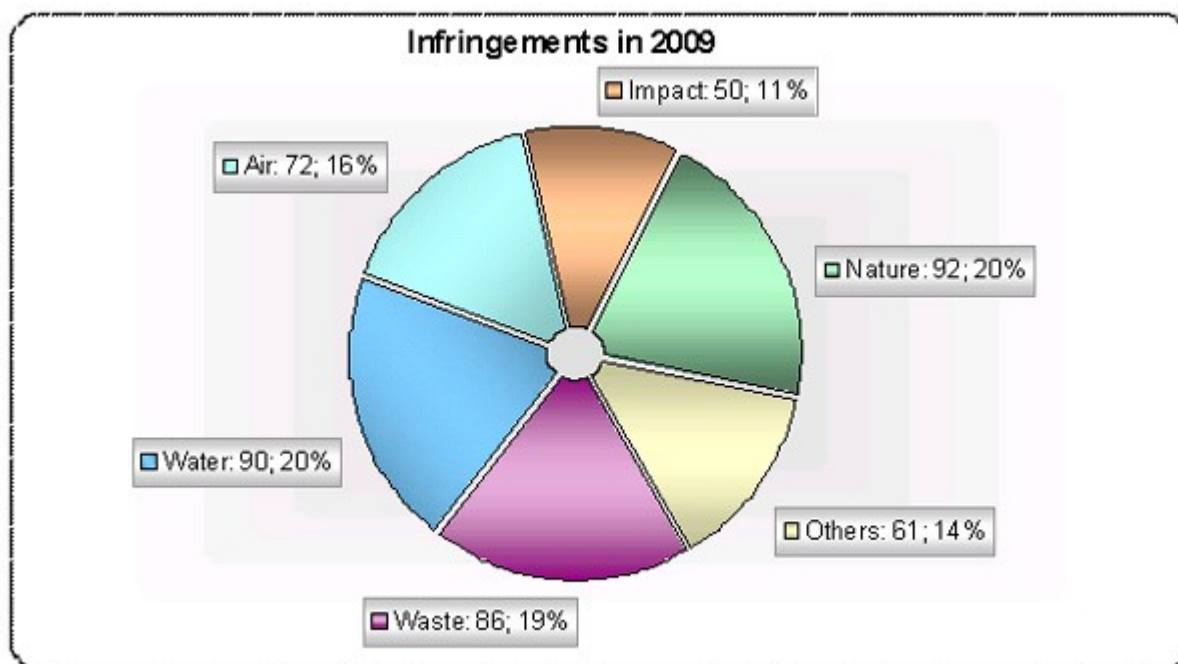
PŘÍLOHY

Příloha č. 1



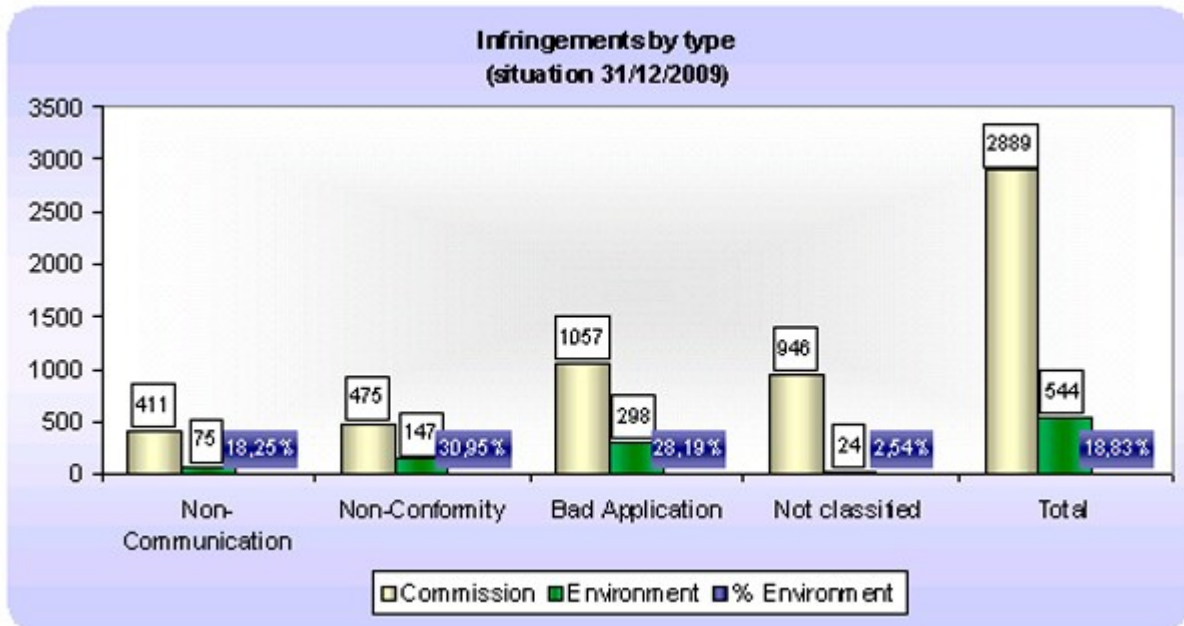
<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

Příloha č. 2



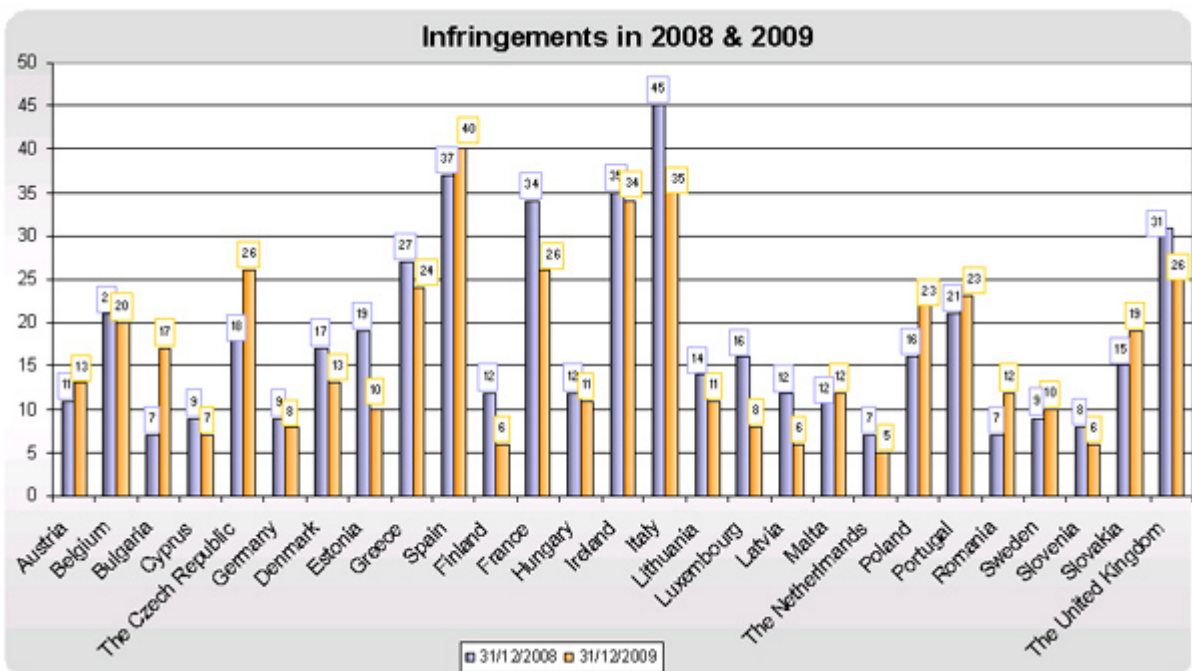
<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

Příloha č. 3



<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

Příloha č. 4



<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>