

Úprava environmentálních inspekcí v právu Evropské unie a její budoucí vyhlídky

The Regulation of Environmental Inspections in European Union Law and its Future Prospects

Petr Jimramovský*

Abstrakt

Veřejnoprávní kontroly v českém právním řádu hrají klíčovou roli při realizaci veřejných zájmů a mají dvojitý význam – jednak jako preventivní nástroj k ověření plnění veřejnoprávních povinností, a jednak jako prostředek získávání důkazního materiálu pro sankční řízení. Tento článek se zaměřuje na význam environmentálních kontrol, které jsou nepostradatelným nástrojem pro prosazování práva životního prostředí a realizaci zásad jako odpovědnost za ekologickou újmu, komplexní ochrany životního prostředí a princip prevence. Cílem článku je prozkoumat vhodnost a účelnost harmonizace environmentálních inspekcí na evropské úrovni, analyzovat její potenciální výhody a úskalí, a provést rozbor současného stavu právní úpravy v Evropské unii včetně historického vývoje, který k tomuto stavu vedl. Článek se rovněž zaměřuje na právní úpravy v Polsku a Francii jako příklady národních přístupů a zkoumá, jak by mohly inspirovat unijní či českou právní úpravu. Součástí úvah je i otázka, zda nová směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí může přispět k budoucí harmonizaci v této oblasti.

Klíčová slova

Právo Evropské unie; environmentální inspekce; environmentální zločin .

Abstract

Public law inspections play a key role in the Czech legal system in the realization of public interests and have a dual significance – both as a preventive tool for verifying the fulfillment of public law obligations and as a means of gathering evidence for sanctioning procedures. This article focuses on the importance of environmental inspections, which are indispensable tools for enforcing environmental law and implementing principles such as the responsibility for environmental harm, comprehensive environmental protection, and the precautionary principle. The article aims to explore the suitability and purpose of harmonizing environmental inspections at the European level, analyzing their potential advantages and challenges, and providing an overview of the current state of legal regulation in the European Union, including the historical development that led to this state. It also examines the legal frameworks in Poland and France as examples of national approaches and investigates how they could inspire EU or Czech legal regulations. Part of the discussion also addresses whether the new directive on criminal law protection of the environment could contribute to future harmonization in this area.

* Mgr. Petr Jimramovský, doktorand, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; asistent soudce, Nejvyšší správní soud, Brno / Ph.D. student, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Law Clerk, Supreme Administrative Court, Czech Republic / E-mail: 407884@mail.muni.cz

Keywords

European Union Law; Environmental Inspection; Environmental Crime.

Úvod

Veřejnoprávní kontroly představují v českém právním řádu prostředek realizace veřejných zájmů, přičemž jejich význam je prakticky dvojitý. V první řadě se jedná o prostředek prevence, který slouží k ověření toho, zda adresáti norem správního práva plní své veřejnoprávní povinnosti¹. Druhý význam veřejnoprávních kontrol vyplývá ze specifík jejich aplikace v praxi. V tomto smyslu plní kontroly funkci prostředku k opatření důkazních materiálů, které jsou následně využity v navazujícím (zejména sankčním) řízení². Hovoříme-li o veřejných zájmech, je tím třeba mít na zřetel zájmy vyplývající z pestré palety veřejnoprávních předpisů, které upravují rozličné oblasti správního práva. Skrze existenci těchto předpisů stát tyto zájmy prosazuje. Některé zájmy však přesahují hranice zájmů národních, jelikož jejich prosazování národnímu právu ukládá právo Evropské unie. Dalo by se tedy předpokládat, že i preventivní působení kontrol a inspekcí bude předmětem evropské harmonizace, obzvláště uvážíme-li, že mnohé z těchto zájmů souvisí s ochranou hospodářské soutěže a dalších zájmů plynoucích z evropského práva, včetně práva životního prostředí. Žádná komplexní úprava inspekcí však z unijního práva nevyplývá.

Environmentální kontroly (či inspekce)³ mohou sloužit jako jeden z esenciálních nástrojů prosazování práva životního prostředí. Mají přitom potenciál být prostředkem realizace celé palety základních zásad práva životního prostředí⁴, jako jsou zásady odpovědnosti původce za ekologickou újmu⁵, komplexní ochrany životního prostředí⁶, principy prevence⁷

¹ JELÍNKOVÁ, J. *Kontrolní řád, Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 12. ISBN 978-80-7676-780-5.

² Například ust. § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

³ Význam slovního obratu „environmentální inspekce“ či jen výrazu „inspekce“ může být dvojitý. Dle kontextu se může jednat o postup orgánu veřejné moci ve formě výkonu kontrolních oprávnění vůči kontrolované osobě, případně mohou tyto pojmy odkazovat přímo na tento orgán veřejné moci, jehož název se může v jednotlivých národních právních systémech (případně v právu Evropské unie) lišit. Čtenáře tohoto článku proto upozorňuji na to, že oba významy mohou být s ohledem na konstrukci článku v některých případech zaměnitelné, v některých však nikoli, a je proto třeba dbát pozornosti sémantickému kontextu jeho jednotlivých pasáží.

⁴ Jedná se o stěžejní principy, na nichž stojí environmentální politika EU (viz čl. 191 odst. 2 Konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie Smlouva o Evropské unii, srov. rovněž VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vyd. Praha: Linde, 2014, 240 s. ISBN 978-80-7201-947-2).

⁵ Např. § 18, § 19 a § 27 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Dále lze odkázat na četná ustanovení o deliktovní odpovědnosti a o nápravných opatřeních v jednotlivých složkových předpisech práva životního prostředí, či zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů.

⁶ Ust. § 9 zákona č. 17/1992 Sb.

⁷ Zejména § 17 zákona č. 17/1992 Sb.

a předběžné opatrnosti⁸, jakož i princip „znečišťovatel platí“⁹. Preventivní funkce kontrol mají tedy hlubší význam, a to nejen pro realizaci prevence v běžném slova smyslu, ale i pro prevenci zajištění nápravy poškození životního prostředí. Efektivita kontrol může přitom být v mnoha případech zcela stěžejní¹⁰. Je tedy možné pracovat s hypotézou, že je-li ochrana životního prostředí unijním zájmem, je unijním zájmem i efektivní vykonávání environmentálních inspekcí národními orgány.

Tento článek si klade za cíl zodpovědět následující otázku. Je harmonizace environmentálních inspekcí nutným, nebo alespoň vhodným krokem k zajištění jejich efektivity, a proč? Pokud ano, jakou by měla mít alespoň rámcově podobu? Jaké jsou důvody a překážky dosavadní neexistence jednotné právní úpravy environmentálních kontrol, a jaká úskalí je třeba překonat, aby byla potenciální harmonizace životaschopná? A konečně – jsou požadavky vyplývající z nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí¹¹ argumentem přispívajícím vzniku harmonizované úpravy environmentálních kontrol?

V rámci hledání odpovědi na výše nastíněné otázky se zaměřím na kusou unijní úpravu veřejnoprávních environmentálních kontrol, a na možná negativa spojená s neexistencí úpravy komplexní. V souvislosti s tím provedu rozbor zahraniční právní úpravy (polské a francouzské), na níž lze ilustrovat variabilitu mezi jednotlivými národními úpravami, jakož ji lze i využít jako zdroj inspirace pro právní úpravu českou, či úpravu unijní.

1 K rozdílu mezi národními úpravami kontrol a historie jejich řešení na unijní úrovni

Jak je již uvedeno výše, veřejnoprávní kontroly jsou důležitým nástrojem prevence i při prosazování unijního práva. Tato prevence je však v drtivé většině případů vykonávána národními orgány, které se řídí předpisy, na něž měla unijní úprava pramalý, neřku-li žádný vliv. Unijní orgány přitom až na výjimky nedisponují pravomocí provádět kontroly po vlastní ose¹². Prosazování unijních zájmů (nejen) na ochranu příznivého životního prostředí je tedy s ohledem na rozdílnost jednotlivých právních kultur na tomto úseku značně variabilní,

⁸ Ust. § 13 zákona č. 17/1992 Sb.

⁹ Ust. § 31 zákona č. 17/1992 Sb.

¹⁰ Efektivní kontrolou je nutno mínit kontrolu, která plně poslouží svému účelu, a současně nezpůsobí nepřiměřený zásah do práv kontrolované osoby. Nedostatečně důrazná kontrola může správní orgán dovést k důkazní nouzi. Nepřípustné narušení práv kontrolované osoby může naopak způsobit nepoužitelnost při kontrole získaných důkazů. V obou případech dojde k tomu, že nebude možné dovést uspokojivě odpovědnost znečišťovatele, a případně dovést jeho povinnost k odstranění ekologické újmy.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1203 ze dne 11. 4. 2024 o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES.

¹² VOMÁČKA, V. *Stavební právo a požadavky evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 194. ISBN 978-80-210-9785-8.

co se týče způsobu jejich provádění, a kolísá i jejich kvalita¹³. Kromě kvality kontrol lze historicky poukázat i na rozdíly v akceschopnosti orgánů veřejné moci v případě zjištění o narušení životního prostředí¹⁴.

Evropská unie si je této skutečnosti dlouhodobě vědoma, stejně jako potenciálních dopadů nejednotnosti v provádění kontrol na prosazování unijního práva životního prostředí, a potenciálně i na hospodářskou soutěž¹⁵. Již od druhé poloviny devadesátých let minulého století proto probíhají na unijní úrovni diskuze o tom, jak by měla sjednocující činnost v oblasti environmentálních kontrol ze strany Evropské unie vypadat. V prvotních fázích se zdálo, že převáží řešení prostřednictvím harmonizační směrnice¹⁶, Komise a Rada však toto řešení odmítly¹⁷.

Nejvýznamnějším hybatelem v oblasti sjednocování činnosti národních inspekčních orgánů se stala nezisková organizace IMPEL. Jedná se o organizaci, která vyvíjí dlouhodobou činnost v oblasti koordinace a výměny informací mezi národními inspekcemi. Cílem organizace IMPEL je zejména přispět k účinnějšímu prosazování unijní úpravy v této oblasti, a to jak na úrovni národní a regionální, tak na úrovni vztahu mezi Uníí a členskými státy, se speciálním zřetelem na technická zařízení s přeshraničním vlivem na životní prostředí. Roli organizace IMPEL jako prostředníka zlepšování spolupráce mezi Uníí a členskými státy uznala Komise již ve svém sdělení z roku 1996¹⁸.

Ze spolupráce organizace IMPEL a Evropské unie vzešlo Doporučení Parlamentu a Rady ze dne 4. 4. 2001, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech (dále „Minimální standardy“). Minimální standardy v prvé řadě vymezují nezákladnější definice týkající se kontrol prováděných na úseku práva životního prostředí. Zajímavostí je, že výslovně počítají s možností přenosu inspekčních pravomocí na osoby soukromého práva nebo na subjekty veřejného práva s regionální působností¹⁹.

¹³ EVROPSKÁ KOMISE. Impact assessment study into possible options for revising Recommendation 2001/331/EC providing for minimum criteria for environmental inspections (RMCEI) Závěrečná zpráva ENV.G.1/FRA/2006/0073. 2011, s. 10. Dostupné z: <https://cdm21069.contentdm.oclc.org/digital/collection/pp11/id/147455/>, či Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnice 2008/99/ES a 2009/123/ES. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0851>

¹⁴ Viz například rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 26. 4. 2007, *Komise Evropských společenství vs. Itálie*, věc C-135/05. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0135>

¹⁵ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 58.

¹⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. 11. 2008, č. 2010/C 16 E/15, o přezkoumání doporučení 2001/331/ES, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce v oblasti životního prostředí v členských státech. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0568>

¹⁷ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 11.

¹⁸ VOMÁČKA, V., STROUHAL, J. Požadavky unijního práva na provádění kontrol v oblasti ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 44. ISBN 978-80-210-8597-8.

¹⁹ Čl. II odst. 4 Doporučení Parlamentu a Rady ze dne 4. 4. 2001, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech. Úř. věst L 118, 27. 4. 2001. Dostupné například z: <https://www.cizp.gov.cz/cizp/mezinarodni-aktivity-cizp/impel-impel-brozura/dulezite-dokumenty/minimalni-kriteria-pro>

Dále minimální standardy stanovují základní pravidla pro organizaci kontrol jak na národní, tak přeshraniční úrovni a parametry jejich plánování²⁰.

Článek V se věnuje parametrům výkonu kontroly samotné, nicméně zde uvedená úprava má spíše koncepční charakter. Z konkrétnějších doporučení lze poukázat na požadavek k zajištění přístupu inspektorů do soukromých prostor²¹, nebo případy, kdy je vhodné zahájit kontrolu na místě i v případě, pokud tato kontrola nespadá do dlouhodobějšího plánu kontrol. V našem právním prostředí spíše neobvyklý je přístup podle písmen c) a d) tohoto ustanovení, které vztahují výkon těchto mimořádných kontrol na případy vyhodnocení žádosti o příslušné environmentální povolení²². Ustanovení se týkají i prvních povolení k provozu zařízení / výkonu činnosti, což posiluje preventivní funkce kontroly, avšak na úrovni českého práva koliduje se základním účelem veřejnoprávních kontrol podle kontrolního řádu. Ten totiž stojí na principu kontroly již probíhající činnosti, při níž je kontrolovaná osoba vázána buďto přímo zákonem, nebo na jeho základě vydaném aktu veřejné správy²³.

Za zajímavý považuji odst. 2 písm. b) téhož článku, podle nějž by měla být účelem kontrol na místě „podpora a prohloubení znalostí provozovatelů a chápání příslušných právních předpisů ES a citlivých stránek životního prostředí a vlivů jejich činnosti na životní prostředí.“ Z dikce ustanovení vyplývá, že kontrola by měla mít kromě funkce preventivní a funkce důkazní rovněž funkci edukativní, což je (například) v české právní kultuře doposud opomíjený přístup.

Další ustanovení minimálních standardů upravují rámcové požadavky na obsah „zpráv a zpráv o kontrole“ (v našem právním řádu kontrolní protokol)²⁴. Další jejich stěžejní částí je čl. VII, který upravuje parametry vyšetřování vážných nehod, mimořádných událostí a závažného nesouladu s předpisy. Je zjevné, že tento článek přesahuje hranice preventivního rámce kontrol, a dostává zde předepsaná doporučení do dimenze reparačních a sankčních mechanismů. Z těchto dvou typů mechanismů preferují minimální standardy spíše mechanismy reparační, když stanoví, že kontrola by měla vést ke zmírnění a napravení škody, a ke stanovení preventivních opatření do budoucna. Dále obecně stanoví, že by měla kontrola vést k zajištění opatření prosazování environmentálních předpisů, nebo k „případnému uvalení sankcí“. Jsem toho názoru, že autoři minimálních standardů si byli vědomi faktu, že z hlediska účelnosti jsou sankční mechanismy dvojsečným prostředkem, který by měl pro lepší celkovou úroveň prosazování práva životního prostředí fungovat spíše jako prostředek ultima ratio. Uvalení zejména vysokých sankcí totiž sice vede k potrestání viníka a má odstrašující účinky, nicméně může vést k neschopnosti potrestaného subjektu odstranit napáchané škody. Náklady na odstranění tak mohou být v konečném důsledku hrazeny z veřejných prostředků, což by bylo v rozporu s principem „znečišťovatel platí“²⁵. Nutno dodat, že v českém právním prostředí ukládání sankcí značně převažuje.

²⁰ Čl. III a IV Minimálních standardů.

²¹ Čl. V odst. 1 písm. d) Minimálních standardů.

²² Čl. V odst. 3 Minimálních standardů.

²³ Ustanovení § 1 a § 2 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Čl. VI Minimálních standardů.

²⁵ Viz například § 42 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

V souhrnu lze říci, že minimální standardy stanoví spíše cíle, kterých se má prostřednictvím kontroly dosáhnout, nicméně nechávají členským státům poměrně širokou míru uvážení v tom smyslu, jaké konkrétní prostředky k naplnění těchto cílů použijí.

Na tomto místě je vhodné podotknout, že citované doporučení Parlamentu a Rady spadá svojí formou do kategorie tzv. *soft law*, což znamená, že členské státy neměly a nemají povinnost se podle něho řídit²⁶. Implementace doporučení tudíž nebyla ve všech členských státech rovnoměrná, a to co do rozsahu, tak i do způsobu, a rozdíly mezi výkonem inspekci zůstaly napříč národními systémy i nadále přítomné. Tato skutečnost vyplynula z přezkumného hodnocení Komise, které do značné míry zpracovala na základě zpráv o implementaci minimálních standardů vypracovaných jednotlivými členskými státy²⁷, jakož i ze studií pořízených organizací IMPEL²⁸.

Zásadní hodnotící studii vypracovala Komise v roce 2011. Tato studie obsahuje komplexní náhled na rozdíly mezi jednotlivými národními inspekčními systémy, problémy spojené s implementací minimálních standardů, jakož i návrhy budoucího postupu ve sjednocování kontrolních postupů. Ze studie se dozvídáme, že zásadní rozdíly mezi členskými státy mají kořeny jednak v rozdílnosti zdejších právních kultur, politik a tradic, a dále v rozdílné míře implementace unijních předpisů (starší členské státy vykazují vyšší míru implementace). Mezi členskými státy byly shledány rozdíly v institucionální organizaci inspekci (například v severských zemích je běžný model decentralizovaných inspekci), dále ve frekvenci kontrol, v přístupu k jejich vykonávání (například v tom, zda převažují oznámené či neoznámené kontroly), v jejich financování, v různé míře politického vlivu na výkon kontrol, a v kvalitě dosažených výsledků kontrol obecně²⁹. Studie obsahuje šest dílčích případových studií, na kterých lze tyto odlišnosti názorně popsat³⁰.

Implementace minimálních standardů nebyla, jak jsem již uvedl výše, ve všech státech rovnoměrná³¹. Studie k tomuto mimo jiné uvádí, že kromě institucionálních, finančních, kulturních a politických překážek v některých členských státech se na tomto výsledku podílelo

²⁶ Některé složkové směrnice však na minimální standardy odkazují, čímž jim dodávají určitý rozměr závaznosti (viz např. bod 23 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. 9. 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32009R1005>).

²⁷ Podle čl. VIII a IX Minimálních standardů.

²⁸ HEDEMANN-ROBINSON, M. Environmental Inspections and the EU: Securing an Effective Role for a Supranational Union Legal Framework. *Transnational Environmental Law*. 2017, s. 4. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2047102515000291>

²⁹ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 44–45.

³⁰ Studie se týká srovnání inspekčních systémů Velké Británie, Španělska, Bulharska, Dánska, Polska a Belgie. Viz EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 164 a násl.

³¹ V České republice byla dle Komise implementace doporučení pouze částečná, a stejně tomu bylo například na Slovensku, v Polsku, Rakousku, Maďarsku, či Portugalsku. Vysoká úroveň implementace byla zaznamenána například ve Švédsku, Irsku, Německu, či Nizozemsku, nízká naopak na Maltě a Kypru. (viz EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 14, 48). ČIŽP se pravidelně účastní zasedání Valeného shromáždění IMPEL, setkání výborů IMPEL a workshopů organizace. Na vnitrostátní úrovni provozuje ČIŽP tzv. Národní skupinu IMPEL, která slouží k plánování a vyhodnocení přeshraničních aktivit a k předávání informací získaných v rámci nadnárodních setkání (dostupné z: https://www.cizp.cz/cizp/mezinarodni-aktivity-cizp/impel-zakladni-informace_zalozky_„Aktuality“_a_„Narodni_skupina_IMPEL“).

různé chápání některých v doporučení použitých neurčitých pojmů³². Minimální standardy však dle studie přispěly ke zlepšení kvality inspekcí v členských státech³³. Studie však zároveň přiznává, že rozdílný přístup členských států k prezentování relevantních dat Komisi mohl přispět ke vzniku falešných korelací, a tudíž nemusí být výsledky studie ve všech ohledech zcela vypovídající³⁴.

Studie obsahuje rovněž návrhy dalšího postupu Evropské unie ve věci zlepšení kvality inspekcí v členských státech. Kromě nulté varianty (ponechání dosavadního stavu) Komise navrhla tři základní řešení. Zaprvé se jednalo o revizi minimálních standardů³⁵. Druhým řešením byla transformace minimálních standardů v závaznou směrnici. Třetím řešením bylo obsažení požadavků na provádění inspekcí do sektorových unijních předpisů³⁶. Česká inspekce se vyslovila pro druhé řešení³⁷, které však nakonec prosazeno nebylo, neboť by bylo dle názoru Komise jeho provedení spojeno se zdlouhavými legislativními procesy a s vysokými náklady, které by navíc byly vyšší ve státech s nižším progresem v této oblasti³⁸. Komise se ve výsledku vyjádřila pro přijetí kombinace řešení 1B) a 3), tedy zavedení požadavku na inspekce do sektorových unijních předpisů a revize minimálních standardů co se týče terminologie a kritérií plánování a organizace inspekcí za současného vytvoření workshopů, tréninků a sdílením zkušeností³⁹. Sluší se dodat, že k revizi minimálních standardů nedošlo. Některé sektorové předpisy však požadavky na provádění inspekcí obsahují, nicméně tomu tak u některých bylo ještě před zpracováním studie.

Následně Komise zahájila otevřenou diskusi o možných řešeních rozdílnosti národních úprav environmentálních inspekcí s členskými státy a dalšími zainteresovanými subjekty. Z dotazníků, které v rámci diskuze Komise obdržela, lze seznat poměrně zřejmý zájem těchto subjektů na jednotném či obdobném způsobu vykonávání inspekcí. Ačkoli by tyto výsledky svědčily pro přijetí harmonizační úpravy, k tomuto kroku Evropská unie nepřistoupila; harmonizační směrnice však přetrvávala v pracovním rozvrhu Komise. Sedmý akční program Unie pro životní prostředí nadto obsahoval požadavek na rozšíření závazných kritérií pro výkon inspekcí a dohledu na větší okruh právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, a dále na rozvinutí kapacity pro podporu inspekce na úrovni Unie⁴⁰. Závěrečná zpráva se však k tomuto předsevzetí zpětně nijak nevyjadřuje, nicméně je v ní uvedeno, že vize a cíle Sedmého akčního programu jsou i nadále platné, což se projevilo i ve znění

³² EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 58 a násl.

³³ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 52 a násl.

³⁴ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 39.

³⁵ Tato varianta měla tři subvarianty: A) Zavést do minimálních standardů veškeré aktivity spadající do práva životního prostředí, B) zavedení dalších kritérií pro plánování inspekcí, C) zavedení systému reportů o plnění minimálních standardů.

³⁶ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 16–22, s. 69–76.

³⁷ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 48.

³⁸ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 20.

³⁹ EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 21.

⁴⁰ VOMÁČKA, STROUHAL, op. cit., s. 47.

Osmého akčního plánu⁴¹. Osmý akční plán však výslovné cíle týkající se provádění inspekcí neobsahuje⁴², ačkoli akcentuje principy prevence při ochraně životního prostředí⁴³. Konkrétní zmínku o inspekcích neobsahuje ani mezitímní zpráva o jeho plnění⁴⁴. Zdá se tedy, že unijní snaha o sjednocení praxe členských států na úseku kontrol značně ochabla, ačkoli odborná literatura předpokládala spíše opačný trend, když určitou míru harmonizace kontrol považovala za nevyhnutelný, případně vysoce potřebný krok⁴⁵.

Právní úprava kontrol tedy zůstává v jednotlivých členských státech i nadále odlišná⁴⁶. Z důvodové zprávy k nové směrnici o environmentálních zločinech nadto vyplývá, že provádění inspekcí není v členských státech natolik dostatečné, aby bylo na patřičné úrovni i prosazování trestního práva životního prostředí (ke vztahu inspekcí k environmentálním zločinům a ke směrnici viz níže).

2 Francouzská a polská úprava environmentálních inspekcí

V následující části textu rozeberu inspekční systémy v některých jiných členských státech, na nichž lze ilustrovat odlišné přístupy k provádění environmentálních kontrol na národní úrovni. Jejich rozdílnost byla v minulosti hlavním argumentem pro zavedení jednotné úpravy environmentálních kontrol v evropském právu. Proto může následující analýza sloužit jako ověření toho, zda rozdílnosti mezi národními úpravami environmentálních kontrol i nadále přetrvávají, a zda stále mohou odůvodňovat kroky k přijetí harmonizace. Zároveň jsem toho názoru, že určité aspekty jednotlivých národních úprav environmentálních inspekcí mohou sloužit jako inspirace pro budoucí harmonizovanou úpravu, případně i pro národní úpravu českou.

⁴¹ EVROPSKÁ KOMISE. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the evaluation of the 7th Environment Action Programme. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:233:FIN>

⁴² EVROPSKÁ KOMISE. Decision (EU) 2022/591 of the European Parliament and of the Council of 6 April 2022 on a General Union Environment Action Programme to 2030. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0591>

⁴³ Čl. 1 odst. 5 Osmého akčního programu.

⁴⁴ EVROPSKÁ KOMISE. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the 8th Environment Action Programme Mid-Term Review. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024DC0123>

⁴⁵ VOMÁČKA, 2020, op. cit., s. 194, či HEDEMANN-ROBINSON, 2017, op. cit., s. 32.

⁴⁶ Což však nutně nemusí znamenat, že se výrazně liší kvalita prováděných kontrol. K tomuto závěru by byla potřebná podrobná studie prováděná pravděpodobně opět Komisí.

Pro tento článek jsem zvolil popis francouzského a polského systému. Výběr těchto dvou zemí není nahodilý, neboť se jedná o dva systémy odlišné od systému českého⁴⁷. V případě toho francouzského je tato odlišnost značná, a to jak na institucionální úrovni, tak i na úrovni procesní. Zároveň je však třeba podotknout, že se jedná o pojednání z větší části ilustrační, neboť rozdíly v provádění inspekcí lze popsat prakticky ve vztahu ke všem zemím Evropské unie.

Francouzský systém inspekcí je svojí organizací a systémem oprávnění kontrolních orgánů značně vzdálený systému českému. Kontroly jsou zde prováděny na základě zákona o ochraně životního prostředí⁴⁸, přičemž do roku 2012 byla praktická stránka francouzskými orgány prováděných kontrol značně roztržštěná. Francouzská úprava rozlišovala zhruba 25 odvětví životního prostředí. Inspekce byly prováděny specializovanými orgány administrativní, a v případě závažnějších poškození životního prostředí soudní policie, a v některých případech i specializovanými inspektory, přičemž existovalo asi 70 druhů kontrolujících osob fungujících v různých odvětvích a na různých územních a hierarchických pozicích⁴⁹. Každé z odvětví mělo vlastní administrativu, předpisy, a tedy i pravidla výkonu kontroly, což vedlo k tomu, že souběžné kontroly vícero prvků životního prostředí nebyly zrovna synergické⁵⁰.

Novela zákona z roku 2012 přinesla sjednocení pravidel pro provádění kontrol a zavedla institut „environmentálního inspektora“⁵¹. Jedná se o úřední osoby, které fungují vedle

⁴⁷ Pouze pro pořádek považuji za vhodné alespoň stručně vymezit systém český. V České republice neexistuje jednotný předpis upravující pravidla environmentálních inspekcí. Ty jsou vykonávány na základě kontrolního řádu, tedy obecného kontrolního předpisu, přičemž některé předpisy práva životního prostředí obsahují vůči kontrolnímu řádu speciální či doplňková ustanovení (např. § 28 a § 29 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší). Inspekční orgány nemají v České republice pravomoc vést trestní řízení, a nemají pozici veřejného žalobce. Výstupem kontroly je kontrolní protokol, který má roli zásadního (případně i jediného) podkladu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení (přestupkové řízení, řízení o uložení nápravného opatření), v trestním řízení soudním však toto výsadní postavení nemá. Univerzálním inspekčním orgánem je v České republice Česká inspekce životního prostředí („ČIŽP“, dle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa). Její kontrolní pravomoci jsou zakotveny v jednotlivých složkových zákonech. Je však dlužno podotknout, že ČIŽP nemá na provádění environmentálních inspekcí monopol, neboť složkové zákony přiznávají kontrolní oprávnění i dalším správním orgánům (srov. např. § 80, § 81 a § 85 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 112 a § 114 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, § 28 zákona o ochraně ovzduší či § 126 a násl. zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech). Tytéž chráněné zájmy tedy mohou být kontrolovány ze strany vícero kontrolních orgánů. V některých případech je inspekční pravomoc mezi orgány dělena dle materie kontrolovaných povinností (např. § 34 a § 35 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů).

⁴⁸ Code de l'environnement. *LegiFrance* [online]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220

⁴⁹ Pro ilustraci organizace francouzských environmentálních kontrol na úseku tzv. „klasifikovaných zařízení“ lze odkázat na PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. 2. vyd. Précis Dalloz. Paris: Dalloz, 1991. s. 426–427. ISBN 2-247-01191-8.

⁵⁰ RADISSON, L. *Bientôt les inspecteurs de l'environnement*. *Actu-Environnement* [online]. Dostupné z: <https://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=http%3A%2F%2Fwww.actu-environnement.com%2F%2Fnews%2Finspecteurs-environnement-mission-controle-administration-17815.php4#federati-on=archive.wikiwix.com&tab=url>

⁵¹ Ordonnance no 2012-34 du 11 janvier 2012. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025134953>

policejních orgánů. Jedná se o odborníky, kteří se specializují na různá odvětví životního prostředí, a pochází z řad správ národních parků, z Francouzského úřadu pro biodiverzitu, nebo z regionálních Direktorátů pro životní prostředí, územní plánování a bydlení⁵². Zajímavostí rozhodně je, že inspektoři nedisponují působností pouze ve správně-právní, ale i trestní rovině – francouzská právní úprava si zjevně uvědomuje faktickou neoddělitelnost obou rovin, čemuž je znění zákona značně přizpůsobeno jak v případě kontrol, tak v případě následných sankčních řízení⁵³. Environmentální inspektor například smí po vlastní ose a pod dohledem státního zástupce vést vyšetřování trestného činu proti životnímu prostředí od jeho počátku až po fázi předání obviněného soudu⁵⁴.

Nová francouzská úprava se však neobešla bez kritiky. Neodstranila totiž institucionální rozdrobenost policejních orgánů, přičemž ani environmentální inspektoři nejsou pouze jednoho typu. Zákon konkrétně rozlišuje inspektory působící na úseku ochrany vod a přírody, a na úseku tzv. „klasifikovaných zařízení“, což jsou zařízení představující hrozbu pro životní prostředí (zejména zařízení nakládající s odpadem, nebezpečnými materiály či produkující emise)⁵⁵.

V Polsku jsou kontroly na úseku práva životního prostředí vykonávány podle specializovaného zákona, jenž svou strukturou a obsahem připomíná český kontrolní řád, nicméně je věnován toliko environmentálním kontrolám⁵⁶. Jedná se o rozsáhlý předpis se značně kazuisticky vymezenými oprávněními inspektora. Za zmínku stojí například obecná pravomoc inspektora ukládat pokuty za přestupky proti životnímu prostředí⁵⁷, vymezení situací, v nichž je možné provést neohlášenou kontrolu, a kdy lze provést toliko kontrolu ohlášenou podle předem vymezeného plánu kontrol⁵⁸, či pravomoc ukládat omezující či nápravná opatření⁵⁹, a žádat po kontrolované osobě výkon správního rozhodnutí nebo v rámci edukace kontrolovaného subjektu vydávat odborná doporučení⁶⁰. Velmi podrobně polská úprava zpracovává právo kontrolující osoby vstupovat na soukromé pozemky. Toto právo mimo jiné zahrnuje právo přeletu bezposádkového letounu (dronu) nad kontrolovaným areálem⁶¹, jakož i vstup do míst nesouvisejících s hospodářskou aktivitou⁶². Polští inspektoři mohou rovněž využít spolupráce mnoha orgánů veřejné moci, kterou jim jsou tyto orgány

⁵² RADISSON, op. cit.

⁵³ Například možnost narovnání trestného činu ve spolupráci se správním orgánem za současného schválení narovnání státním zástupcem ve smyslu čl. L173-12 zákona.

⁵⁴ OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ. *La police administrative et judiciaire*. Dostupné z: <https://www.ofb.gouv.fr/la-police-administrative-et-judiciaire>

⁵⁵ Code de l'environnement, čl. L172-1.

⁵⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. Dostupné z: <https://www.gov.pl/web/gios-en/legal-basis3>

⁵⁷ Čl. 9 odst. 8a Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁵⁸ Čl. 9 odst. 1a Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁵⁹ Čl. 9 odst. 3 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁶⁰ Čl. 12 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁶¹ Čl. 9c odst. 5 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁶² Čl. 9 odst. 2 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

povinny poskytnout⁶³. Součástí zákona je i úprava centrální laboratoře, která se nachází v Hlavním inspektorátu životního prostředí, jejímž posláním je podpora inspektorů operujících v terénu na nejvyšší vědecké úrovni⁶⁴.

Podobně jako ve Francii má polská inspekce životního prostředí dle některých odborných názorů postavení administrativní policie. Do působnosti administrativní policie přitom patří i provádění zjednodušených trestních stíhání a výkon správní jurisdikce. Odpovědnost za přestupky a správní delikty je totiž na rozdíl od české právní úpravy v Polsku řazena do odpovědnosti trestní, a proto je předmětem soudních, nikoli správních řízení. Příslušné přitom nejsou správní, ale obecné soudy. Inspekce může za určitých okolností ukládat pokuty za přestupky toliko v blokovém řízení. Ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení má inspekce informační povinnost, přičemž musí v rámci předání informací je povinna předat i důkazy osvědčující spáchání trestného činu. V případě projednávání přestupků, které jsou, jak je již uvedeno výše, rovněž projednávány v trestním soudním řízení, má polská inspekce postavení veřejného žalobce. Může se tedy účastnit jednání ve věci a podávat proti soudním rozhodnutím řádné opravné prostředky⁶⁵.

Dle mého názoru mohou některé výše popsané aspekty zahraničních inspekčních systémů sloužit jako inspirace buďto pro úpravu českou, nebo i pro případnou úpravu unijní. Propojenost trestní a správní roviny environmentálních prohrěšků, která je dle mého názoru dobře respektovaná ve francouzské úpravě, odpovídá dle mého názoru duchu a cílům směrnice o environmentálních zločinech (k ní viz dále). Česká právní úprava tuto propojenost v takové míře nereflektuje. Polská právní úprava zase může být inspirací už svojí podobou jako jednotného předpisu práva životního prostředí obsahujícího podrobná oprávnění kontrolujících osob, jakož i tím, že přiznává inspekci status veřejného žalobce, i když toliko v přestupkových věcech.

Je zřejmé, že mezi jednotlivými národními inspekcemi a praktickým výkonem jejich pravomocí stále panují rozdíly, které dle mého názoru mohou způsobit určité asymetrie v prosazování práva životního prostředí, zejména v případech šetření znečištění s přeshraničními následky. Lze tedy uzavřít, že závěry hodnotící studie Komise k implementaci minimálních standardů z roku 2011 mohou být i nadále alespoň do určité míry platné.

Je však třeba podotknout, že hodnotící studie byla zpracována již v roce 2011, tedy před třinácti lety. Studie sice zavrhlá přijetí jednotné harmonizační směrnice o environmentálních kontrolách, nicméně tento krok je třeba chápat v kontextu doby a důvodů, proč tento závěr Komise učinila. Je otázkou, zda jsou obavy Komise ohledně politických a ekonomických překážek harmonizace kontrol ve světle postupující harmonizace práva životního prostředí a implementace unijních předpisů členskými státy stále aktuální. Zejména v posledních letech jsou navíc snahy Evropské unie v oblasti prosazování práva životního prostředí ve světle boje proti klimatickým změnám stále urputnější. Otázkou zůstává, zda by případné

⁶³ Čl. 10a Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁶⁴ Čl. 28f Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁶⁵ HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 87–105. ISBN 978-80-210-8597-8. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Hanak_Kontrolni_mechanismy_ochrana_zp.pdf

negativní vlivy harmonizace, kterých se Komise obávala v roce 2011, nebyly převáženy přínosy harmonizace pro prosazování těchto snah. Zcela objektivní zhodnocení možných přínosů harmonizace ve světle dnešní doby by si však pravděpodobně vyžádalo další rozsáhlou studii Komise obdobnou té z roku 2011. Lze však konstatovat, že nedostatky v provádění environmentálních kontrol na národní úrovni byly konstatovány Soudním dvorem EU i dlouho po vydání studie, a lze tedy usoudit, že mezi prosazováním cílů evropského práva životního prostředí v širším smyslu a kvalitou environmentálních kontrol prováděných národními kontrolními orgány stále existuje jistá asymetrie⁶⁶.

Považují rovněž za vhodné poukázat na fakt, že kromě minimálních standardů existují i další obdobné materiály zejména metodického charakteru, které se nejčastěji vztahují k jednotlivým výšeším práva životního prostředí, a které vznikly buďto v gesci organizace IMPEL⁶⁷, nebo přímo v gesci orgánů Evropské unie⁶⁸. Organizace IMPEL rovněž provádí nejrůznější projekty, jejichž cílem je zlepšení praxe inspekci v jednotlivých odvětvích ochrany životního prostředí⁶⁹. Namátkou lze poukázat například na projekty týkající se nelegální námořní přepravy odpadů do rozvojových zemí⁷⁰, zpracování ukazatelů výkonnosti jednotlivých inspekčních systémů⁷¹, emisí z industriálních provozů⁷² či sanace půdy a vody⁷³.

Na konci této kapitoly bych rád podotknul, že nelze vyloučit, že se minimální standardy nepřímou projeví při tvorbě českého kontrolního řádu. Ten s účinností od 1. 1. 2014 nahradil do té doby účinný zákon č. 522/1992 Sb., o státní kontrole, přičemž v důvodové zprávě se dozvíme, že předpisy EU se na upravovanou materii sice bezprostředně nevztahují, nicméně byly při přípravě zákona zohledněny. Předpisy Evropské unie však nezřídka zohledňují právě minimální standardy⁷⁴.

⁶⁶ Z judikatury SDEU lze ve vztahu k nedostatečnosti kontrol zájmů vyplývajících z unijního práva odkázat například na rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 21. 6. 2018, *Evropská komise proti Maltské republice*, věc C-557/15. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203222&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1527812>, či na rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 22. 6. 2022, *Evropská komise proti Slovenské republice*, věc C-661/20. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=261463&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1524628>

⁶⁷ Viz záložka „TOOLS“ na stránkách organizace. Dostupné z: <https://www.impel.eu/cs/tools>

⁶⁸ EVROPSKÁ KOMISE. MRR Guidance document No. 8, Updated version, of 24 January 2022, EU ETS Inspections. Unit B.2 – ETS (II): Implementation, Policy Support & ETS Registry. Dostupné z: <http://climate.ec.europa.eu>

⁶⁹ Viz záložka „PROJECTS“ na stránkách organizace. Dostupné z: <https://www.impel.eu/cs/projects>. Lze zmínit například projekt Permitting and Inspection under Art. 6 (3) Habitats Directive: Quarries and Open Cast Mining z roku 2018, Landfill Inspection Guidance Book z roku 2024 či Guidance for Tackling Illegal Groundwater Drilling and Abstraction z téhož roku.

⁷⁰ IMPEL-TFS Seaport Project, Illegal waste shipments to developing countries, common practice, Project report, June 2003 – May 2004. Dostupné z: <http://impel.eu>

⁷¹ Developing performance indicators for environmental inspection systems, Final report. March 2010. Dostupné z: <http://impel.eu>

⁷² Environmental inspections of industrial installations in accordance with the Industrial Emissions Directive (IED); Final report, March 2013. Dostupné z: <http://impel.eu>

⁷³ Viz <https://www.impel.eu/cs/projects/water-and-land-remediation>

⁷⁴ Viz již poukazované Nařízení č. 1005/2009 či bod 23 preambule Směrnice č. 2002/66 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

3 Dílčí harmonizace „environmentálních kontrol“ a další možnosti ingerence EU v oblasti kontrol

Požadavky na kontroly si postupem času našly cestu do několika sektorových směrnic a nařízení Evropské unie. Jednotlivé unijní předpisy se přitom značně liší svojí rozsáhlostí a podrobností stanovených povinností, a ve svém souhrnu rozhodně nejdou označit za komplexní unijní úpravu environmentálních kontrol, která by zajišťovala synergické prosazování unijní ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Zároveň je třeba poukázat na zjevnou disparitu v komplexnosti úpravy ve prospěch technické ochrany životního prostředí oproti úpravě na úseku ochrany přírody.

Směrnice IED⁷⁵ stanovuje ve svém článku 23 požadavky na kontroly v oblasti integrované prevence. Omezuje se přitom na obecný požadavek na zajištění součinnosti provozovatele s kontrolním orgánem, stanovení povinné frekvence kontrol a opakovaných kontrol v případě zjištění porušení podmínek integrovaného povolení, poměrně podrobně vymezeného systému plánování kontrol, a aspektů kontrolovaného provozu, na které by se měl kontrolní orgán zaměřit. K provedení směrnice českým zákonodárcem lze říci, že obecný požadavek na součinnost provozovatele je v podstatě již obsažen v kontrolním řádu⁷⁶, zbytek poukazovaného článku směrnice byl proveden v samotném zákoně o integrované prevenci⁷⁷. V souvislosti s čl. 23 směrnice IED lze poukázat na význam inspekcí pro přezkum integrovaných povolení ve smyslu čl. 21 též směrnice, respektive § 18 zákona o integrované prevenci. Správní orgán totiž musí při přezkumu podmínek integrovaného povolení vzít v úvahu i vliv látek, které nebyly posuzovány během původního povoloovacího řízení. Informace o tom, že dané látky mohou z příslušného zařízení, k němuž se původní povolení vztahuje, skutečně unikat, přitom bude vyplývat právě z provedených inspekcí⁷⁸.

O něco rozsáhlejší úpravu obsahuje **směrnice SEVESO**⁷⁹, která stanoví požadavky na členské státy v oblasti prevence závažných havárií. Ta v čl. 20 ukládá členským státům povinnost zavést komplexní systém kontrol, které musí mít podobu vhodnou s ohledem na typ kontrolovaného zařízení, a musí být plánovité a systematické, aby bylo jejich prostřednictvím dosaženo žádaného cíle. Směrnice rovněž stanoví povinnost zavést systém plánů kontrol na celostátní, regionální a lokální úrovni, na jejichž základě mají inspekční orgány

⁷⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0075>

⁷⁶ Ustanovení § 10 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Ustanovení § 20a a § 20b zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o integrované prevenci).

⁷⁸ Čl. 21 odst. 2 směrnice IED, blíže rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 25. 6. 2024, *C. Z. a další proti Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria, Acciaierie d'Italia Holding SpA, Acciaierie d'Italia SpA*, věc C-626/22. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287502&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1513579>

⁷⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. 7. 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES Text s významem pro EHP. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32012L0018>

vypracovávat programy kontrol vztahující se na všechny směrnici dotčené provozy. I tato směrnice upravuje minimální frekvenci kontrol a pravidla pro provedení kontrol mimořádných, požadavky na koordinaci kontrol s kontrolami prováděnými na ostatních úsecích životního prostředí regulovaných unijním právem, náležitosti zprávy o kontrole, a stanovení povinnosti provozovatele být při kontrole součinný s kontrolním orgánem. V českém právním řádu byla směrnice provedena zákonem o prevenci závažných havárií⁸⁰.

Velmi střídmý je čl. 23 **směrnice odpadních elektrických a elektronických zařízení**⁸¹, který obsahuje toliko abstraktní požadavek na provádění kontrol za účelem naplnění účelu směrnice a na to, aby se kontroly zaměřovaly alespoň na informace, jež jsou poskytovány v rámci registru výrobců, na přepravu, a zejména vývoz zařízení mimo Unii a na postupy ve zpracovatelských zařízeních. Nutno dodat že abstraktní požadavek na provádění kontrol byl obsažen i v předešlé směrnici o OEEZ⁸². Směrnice byla do českého právního řádu provedena zákonem o výrobcích s ukončenou životností, přičemž kusé požadavky na kontroly jsou v tomto zákoně rozptýleny do různých ustanovení⁸³.

Trend stanovit zejména podmínky pro plánování kontrol, provádění mimořádných kontrol, jejich frekvenci, požadavky na konečnou zprávu o kontrole a případně na aspekty provozu či činnosti kontrolované osoby, na něž by se měl kontrolující orgán zaměřit, je patrný v mnoha environmentálních unijních předpisech. Nejinak je tomu i v případě čl. 15 směrnice **o geologickém ukládání oxidu uhličitého**⁸⁴, který v českém právním systému nalezl svůj otisk v zákoně o geologických pracích, a zejména v zákoně o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur⁸⁵.

Podobnou úpravu obsahuje i směrnice **o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely**⁸⁶, která kromě toho stanoví i možnost Komise kontrolovat fungování národních inspekcí. Rovněž stanoví povinnost provádět určitý podíl kontrol bez předchozího ohlášení. Směrnice byla do českého právního řádu transponována prostřednictvím zákona na ochranu zvířat

⁸⁰ Ustanovení § 39 až § 42 zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. 7. 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0019>

⁸² Čl. 16 Směrnice č. 2002/96/ES ze dne 27. 1. 2003. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32002L0096>

⁸³ Například § 135, § 79 odst. 2, § 108 odst. 1 písm. m) nebo § 29 písm. b) zákona č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. 4. 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32009L0031>

⁸⁵ Zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů. Více k problematice geologického ukládání oxidu uhličitého např. VÍCHA, O. § 19. In: VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 3. 6. 2025]. ASPI_ID KO62_1988CZ. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/>. ISSN 2336-517X), nebo VÍCHA, O. Nová právní úprava zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. *České právo životního prostředí*. 2012, roč. 12, č. 2(32), s. 88–102.

⁸⁶ Čl. 34 a 35 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/63/EU ze dne 22. 9. 2010 o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0063>

proti týrání⁸⁷. Směrnice o skládkách odpadů naopak klade spíše důraz na self-monitoring ze strany provozovatele a sekundární kontrolu tohoto monitoringu ze strany odpovědných orgánů veřejné moci⁸⁸. Podobně je tomu v **nařízení o látkách poškozujících ozonovou vrstvu**. Toto nařízení obsahuje komplexní pravidla pro self-monitoring a podávání zpráv odpovědným orgánům. Obsahuje i pravidla pro provádění kontrol, ta se však vztahují spíše na přeshraniční spolupráci kontrolních orgánů⁸⁹ a na vztah národních kontrolních orgánů a Komise, která jim je až na výjimky při výkonu kontrol v působnosti nařízení nápomocna⁹⁰. Poměrně zajímavá je i úprava inspekcí prováděných u provozovatelů zařízení a dolů obsažená v **nařízení o snižování emisí metanu v odvětví energetiky**⁹¹. Tato úprava obsahuje požadavek na národní inspekční orgány spočívající v provedení tzv. prvních rutinních inspekcí u dotčených provozů, na jejichž základě následně sestaví pro každou lokalitu posouzení rizik, a v návaznosti na něj i plán dalších rutinních inspekcí. Dále je v nařízení upravena možnost výkonu tzv. nerutinních inspekcí, které mají být vyhrazeny k účelu prošetřování stížností, k ověření dodržování nařízení, či k zajištění nápravy akutního nežádoucího stavu. Nařízení rovněž obsahuje aspekty provozů, na které se mají rutinní či mimořádné inspekce zaměřovat a náležitosti závěrečné zprávy o inspekci, na jejímž základě lze provozovatelům ukládat nápravná opatření.

Za vhodné považuji zmínit i **směrnici o nakládání s těžebním odpadem**⁹². Úprava veřejnosprávních kontrol je i v této směrnici pouze rámcová. Obsahuje požadavek na provádění kontrol při zahájení ukládání odpadu do příslušného zařízení, dále pravidelných kontrol během jeho provozu, při jeho ukončení (čl. 17 odst. 1), jakož i na provedení konečné kontroly při jeho uzavírání (čl. 12 odst. 3)⁹³. Směrnice rovněž zavádí povinnost provozovatele zařízení vést aktuální záznamy o činnostech souvisejících s nakládáním s odpadem, které má povinnost zpřístupnit kontrolnímu orgánu (čl. 17 odst. 2). Mnohem zajímavější je **prováděcí rozhodnutí Komise k této směrnici**, které upravuje technické parametry kontrol značně podrobněji⁹⁴. Část C tohoto rozhodnutí vymezuje základní úkoly kontrolních

⁸⁷ Např. § 22 odst. 1 písm. s) nebo § 25 odst. 5 a 6 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Čl. 10 až 13 Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. 4. 1999 o skládkách odpadů. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:31999L0031>

⁸⁹ Kontrola v jednom členském státu může být provedena na žádost jiného členského státu.

⁹⁰ Čl. 27 a 28 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. 9. 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1005>

⁹¹ Čl. 6 s návazností na čl. 33 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1787 ze dne 13. 6. 2024 o snižování emisí metanu v odvětví energetiky a o změně nařízení (EU) 2019/942.

⁹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. 3. 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES – Prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise. Dostupné zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32006L0021>

⁹³ Do českého práva byla tato ustanovení implementována zákonem č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů (zejm. § 18).

⁹⁴ PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ KOMISE (EU) 2020/248 ze dne 21. 2. 2020, kterým se stanoví technické pokyny pro kontroly v souladu s článkem 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0248>

organů, požadavky na plánování kontrol, podmínky pro provedení mimořádné kontroly a tzv. „neohlášené návštěvy na místě“, a pravidla dokumentace kontrol. V části D jsou podrobně upraveny technické kontroly ve vztahu na různé fáze životního cyklu nakládání s těžebními odpady. Velmi zajímavá je část E, která se věnuje doplňkovým aspektům kontroly některých typů zařízení. Kontrolní orgány mají tedy při své kontrolní činnosti například hodnotit, jakým způsobem provoz hráze zařízení pro nakládání s odpady obsahujícími hlušinu ovlivňuje stromy a jinou vegetaci na hrázi, jaký má vliv na půdní erozi, či na okolní vodní režim.

Zdaleka nejkomplexnější úpravu kontrol dotýkajících se alespoň rámcově zájmů chráněných právem životního prostředí obsahuje **nařízení o úředních kontrolách** a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování **potravinového a krmivového práva** a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin⁹⁵, které nahradilo rozsáhlou a roztržštěnou unijní úpravu v této oblasti práva doposud realizovanou četnými směrnicemi a separátními nařízeními. Nařízení stanoví podrobné podmínky a pravidla pro provádění kontrol v členských státech, jakož i pro provádění kontrol členských států Komise. Do dnešního dne se jedná o jeden z mála komplexních unijních předpisů týkajících se veřejnoprávních kontrol dotýkajících se environmentálních zájmů. Je však třeba podotknout, že potravinové a krmivové právo nelze označit za odvětví práva životního prostředí v užším smyslu⁹⁶. Podmínky kontrol v oblasti potravinového a krmivového práva dále doplňují čl. 37 a násl. nařízení o **ekologické produkci**⁹⁷ a dále **prováděcí nařízení**⁹⁸ k tomuto nařízení specializující se právě přímo na kontroly.

Zcela rámcovou a obecnou úpravu (prakticky toliko požadavky na existenci kontrolního orgánu či zajištění provádění kontrol) obsahují i další unijní předpisy, jako například **směrnice, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných**

⁹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. 3. 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách) Text s významem pro EHP. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0625>

⁹⁶ VOMÁČKA, STROUHAL, op. cit., s. 48.

⁹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. 5. 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0848>

⁹⁸ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2021/279 ze dne 22. 2. 2021, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848, pokud jde o kontroly a další opatření zajišťující sledovatelnost a soulad s pravidly pro ekologickou produkci a označování ekologických produktů. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32021R0279>

zařízení⁹⁹, nebo nařízení o rybářské politice¹⁰⁰, které mimo jiné zakotvuje existenci Agentury Společenství pro kontrolu rybolovu jako pomocného, odborného a koordinačního orgánu národních inspekcí a Komise. Stručnou úpravu kontrol obsahuje i **rámcová směrnice o odpadech**¹⁰¹, či **směrnice o ptácích**¹⁰².

V souvislosti s dílčí úpravou kontrol v evropském právu lze rovněž zmínit některé dokumenty nezávazné povahy, které jsou rovněž dílem evropských orgánů, či vznikly na jejich popud. Jedná se o nejrůznější guidebooky či studie, které mají národním správním orgánům pomoci vykonávat jejich činnost při prosazování unijních zájmů na ochraně životního prostředí. Národní orgány mohou tyto dokumenty využít zejména jako vodítka při hodnocení důležitosti kontrolovaných aspektů¹⁰³.

Kromě unijních předpisů zavazujících národní kontrolní orgány je vhodné rozlišovat ještě případy, kdy pravomocí ke kontrole disponují samotné orgány Evropské unie, jmenovitě Komise. Rozlišujeme kontroly, které je možné provádět bez souhlasu, a se souhlasem členského státu. Do první kategorie patří tzv. *dawn raids* prováděné na základě čl. 101 a 102 SFEU za účelem ochrany hospodářské soutěže, které se mohou rámcově dotýkat i zájmů na ochraně životního prostředí. Dále se může jednat o kontroly na úseku celního práva nebo v oblasti hospodářské kriminality. Kromě toho může Komise provádět kontrolu fungování inspekcí podle již výše citované směrnice o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely, či kontrolu ve spolupráci s národní inspekcí v režimu směrnice o látkách poškozujících ozonovou vrstvu. Nařízení o zavedení kontrolního režimu k zajištění dodržování pravidel společné rybářské politiky Komisi umožňuje provádět kontroly jak po vlastní ose, tak ve spolupráci s národními inspekcemi, a vykonávat kontrolu výkonu národních inspekcí¹⁰⁴. Do druhé kategorie spadají tzv. *fact-finding missions* sloužící k objasnění skutkového stavu v konkrétní kauze. Umožnění provedení misí je však dobrodiním členského státu, neboť pro ně neexistuje právní ani organizační rámec. Odborná literatura si rovněž uvědomuje neefektivnost těchto misí, neboť nemohou být z logiky věci prováděny neohlášeně. Dále jsou problematické z hlediska financování, jelikož v rozpočtu Unie pro ně neexistuje

⁹⁹ Čl. 5 Směrnice Rady 2009/71/Euratom ze dne 25. 6. 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0071>

¹⁰⁰ Nařízení Rady (ES) č. 768/2005 ze dne 26. 4. 2005, kterým se zřizuje Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu a mění nařízení (EHS) č. 2847/93 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32005R0768>

¹⁰¹ Čl. 34 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Text s významem pro EHP). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>

¹⁰² Čl. 9 odst. 1 písm. e) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32009L0147>

¹⁰³ Například guidebook Komise „Non-energy mineral extraction and Natura 2000“ z roku 2019 (dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1ad3394e-de79-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>), či „A review of European Union legal provisions on the environmental impact assessment of non-energy minerals extraction projects“ z roku 2021 (dostupné z: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125111>).

¹⁰⁴ VOMÁČKA, STROUHAL, op. cit., s. 38–41.

položka, a členské státy se zpravidla zdráhají finančně podílet na procesu, který znamená faktický zásah do jejich suverenity. Tyto mise tedy zpravidla nebývají příliš časté¹⁰⁵.

Právě obavy ze zásahů do suverenity jsou dlouhodobě jádrem argumentů některých členských států proti hlubšímu sjednocení pravidel pro environmentální kontroly. Kritika se přitom netýká pouze kontrolních pravomocí Komise, ale i harmonizace kontrol v sektorových unijních předpisech, a je jednou ze základních překážek komplexní harmonizace¹⁰⁶.

Obavy členských států mají přitom dle mého názoru svůj logický základ. Harmonizační směrnice pro oblast kontrol v životním prostředí by svou materií nemohla překračovat materii upravenou v evropské legislativě věnované chráněným zájmům samotným. A tak v prvé řadě vyvstává otázka, jak by měla případná harmonizační směrnice vypadat, přičemž čím konkrétnější by byla, tím více by patrně členské státy svazovala v otázce svobody volby legislativního řešení. V opačném případě by zase nemusela splnit svůj účel.

V druhé řadě by bylo třeba vyřešit otázku, jak by měla vypadat následná národní úprava. Jestliže by byla harmonizační směrnice přejata do národního právního řádu jako obecný kontrolní řád, zasáhla by její materie i do právních oblastí, které unijní právo nepojímá. Podobně by tomu bylo i v případě přijetí obecného kontrolního řádu pro environmentální otázky. Nedá se očekávat, že by takové řešení bylo mezi členskými státy univerzálně populární.

Jiným řešením by mohla být modifikace všech dotčených sektorových předpisů, resp. jejich obohacení o shodná pravidla provádění kontrol. Toto řešení by však dle mého názoru rovněž vykazovalo problémy. Zaprvé by vedlo ke znepráhlednění environmentálních předpisů, které by nově obsahovaly duplicitně stanovená pravidla. Složkové předpisy životního prostředí navíc běžně neobsahují pouze ustanovení vynucená unijní harmonizací, a tudíž by se zákonodárce mohl snažit stanovit množství výjimek, při nichž se unijně prosazovaná pravidla pro kontroly nepoužijí. Je navíc otázkou, zda není právo životního prostředí natolik synergickým systémem, aby nebylo možné některé prvky životního prostředí z dosahu unijní úpravy zcela vyloučit. Například úprava zvláště chráněných území (národní parky, přírodní rezervace, aj.) není harmonizována unijním právem, zvláště chráněná území samotná se však v drtivé většině případů překrývají se soustavou NATURA 2000, jejíž existence je unijním právem přímo podmíněna. Bylo by tedy pravděpodobně předmětem diskuzí, zda je dán v rámci každé jednotlivé kontroly unijní přesah, a tedy zda lze využít kontrolních oprávnění stanovených v unijním právu. Totéž by patrně platilo i v případě přijetí jednotného zákona o environmentálních kontrolách s unijním přesahem (viz předchozí odstavec). Dle mého názoru však synergie jednotlivých složek životního prostředí zároveň způsobuje jejich neoddělitelnost, a tedy i neoddělitelnost environmentálního práva evropského a ryze vnitrostátního. Stav, kdy by úprava environmentálních inspekcí s unijním přesahem fakticky dopadala i na inspekce bez tohoto přímého přesahu, tedy osobně nepokládám za závadný či neúčelný, ale spíše za logický a přirozený, byť možná pro některé členské státy hůře přijatelný.

¹⁰⁵ VOMÁČKA, ŠTROUHAL, op. cit., s. 41–43.

¹⁰⁶ HEDEMANN-ROBINSON, op. cit., s. 3 a 31.

4 Environmentální zločiny a jejich vztah ke kontrolám

Provinění proti právu životního prostředí mají různou intenzitu, od čehož se odvíjí i charakter reakce orgánů veřejné moci. V národních právních systémech, a ten český není výjimkou, zpravidla rozlišujeme správně-právní a trestní odpovědnost za tato provinění¹⁰⁷. Teorie práva životního prostředí rozlišuje rovněž odpovědnost za ekologickou újmu¹⁰⁸. Jedná se o specifické pole odpovědnosti, které se nachází někde na pomezí odpovědnosti správně-právní a soukromoprávní, a které vychází z principů prevence a „znečišťovatel platí“. Odpovědnost za ekologickou újmu má svůj původ přímo v evropském právu, a pouze ve zkratce lze tedy podotknout, že environmentální kontroly, které mají k prosazování směrnice (zákona) sloužit, by měly být efektivní natolik, aby byla odpovědnost za ekologickou újmu ve smyslu směrnice i efektivně vymáhána. Nutno však dodat, že v České republice hraje tento druh odpovědnosti v environmentálním právu spíše okrajovou roli; odpovědnostní ochrana životního prostředí je soustředěována spíše v dovozování klasické deliktivní odpovědnosti.

V českém právním prostředí jsou kontroly ryze správně-právním prostředkem, což znamená, že je provádí k tomu určené správní orgány, které ve většině případů rovněž vedou i následné sankční řízení nebo řízení o uložení nápravného opatření. To ostatně vyplývá i z charakteru kontroly jako preventivního prostředku určeného ke zjišťování, zda adresáti správně-právních norem dodržují povinnosti, které jim z těchto předpisů přímo či nepřímo vyplývají. Vztah mezi kontrolou a následným postupem správního orgánu je rovněž znatelný z relevantních ustanovení přestupkového zákona¹⁰⁹, správního řádu¹¹⁰, nebo z některých složkových předpisů správního práva¹¹¹.

Porušení správně-právních předpisů na úseku práva životního prostředí však může mít i trestně-právní přesah¹¹², což může pro kontroly prováděné podle správně-právních předpisů zajímavé důsledky. Kontrolní orgány sice podle české právní úpravy nevedou vyšetřování environmentálních trestních činů, jejich vliv na výsledek trestního řízení může být markantní.

Prvotně je třeba poznamenat, že kontrolní orgány jsou subjekty s významným odborným zázemím. Není tedy výjimkou, že orgány činné v trestním řízení s kontrolními orgány při vyšetřování či ještě ve fázi prověřování spolupracují, což vyplývá i z toho, že v České republice neexistují orgány činné v trestním řízení svojí odborností přímo zaměřené na ochranu

¹⁰⁷ Soukromoprávní odpovědnost zde neuvádím záměrně, neboť k jejímu prosazování veřejnoprávní kontroly formálně neslouží, byť jejich výstupy mohou uplatnění soukromoprávní odpovědnosti usnadnit.

¹⁰⁸ Dle směrnice 2004/35/ES e dne 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, resp. zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

¹⁰⁹ Ustanovení § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁰ Ustanovení § 51 odst. 4 a § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ Např. § 289 a § 295 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² Část druhá, hlava VIII zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

životního prostředí¹¹³. Fungují zde toliko státní zástupci a příslušníci policie zaměřeni na environmentální kriminalitu, ta však běžně není jediným polem jejich působnosti.

Spolupráce orgánů činných v trestním řízení s ČIŽP může mít jednak formu odborných konzultací¹¹⁴, ale i formu poskytování informací získaných při kontrole. Informace jsou zpravidla poskytovány v rámci povinné součinnosti kontrolního orgánu s orgány činnými v trestním řízení ve smyslu § 8 odst. 1 trestního řádu. Není úplnou výjimkou, že prověřování či vyšetřování trestného činu proti životnímu prostředí probíhá současně s kontrolními úkony prováděnými nejčastěji ČIŽP. Velmi úzkou spoluprací s Policií ČR a celní správou ČIŽP dlouhodobě udržuje v oblasti nelegální přepravy odpadů¹¹⁵. ČIŽP však ve vztahu k trestnímu řízení nedisponuje tak širokými pravomocemi jako orgány činné v trestním řízení. Závažnost role kontrolního protokolu pro účely trestního řízení je navíc oproti správním řízením značně snížena. Odborná literatura polemizuje nad tím, zda kontrolní protokol je veřejnou listinou a nad povahou kontroly jako postupu, na něž navazuje trestní řízení¹¹⁶. Trestní řád však rozdíl mezi veřejnou a soukromou listinou stejně nečiní¹¹⁷ a neobsahuje ani jiné ustanovení, které by kontrolnímu protokolu či kontrole samotné přiznávalo jakoukoliv zvláštní funkci. Lze tedy uzavřít, že kontrolní protokol je toliko jedním z listinných důkazů použitelných v trestním řízení a svoji částečně separátní roli v něm mohou hrát i jednotlivé zjištěné skutečnosti, které kontrolní orgán poskytl orgánům činným trestním řízení v rámci povinné součinnosti.

Úloha ČIŽP (případně jiného kontrolního orgánu) pro trestní řízení však může být stěžejní, neboť je to právě ona, která je obvykle prvním orgánem veřejné moci, jenž se o možném zásadním porušení práva životního prostředí dozví. Zpravidla okamžitě zajišťuje vzorky, provádí měření a získává jiné důkazy, což už běžně není v pozdějších fázích vyšetřování prakticky možné, resp. to již není dostatečně účinné. Dále je to obvykle právě ČIŽP, která má ve smyslu § 8 odst. 1 povinnost orgány činné v trestním řízení neprodleně informovat o možném spáchání trestného činu, což v zásadě závisí na úsudku jejích pracovníků. Nevhodný postup ČIŽP nebo nevhodně či nejasně stanovené pravomoci pro kontrolní

¹¹³ Viz RADA EU. Hodnotící zpráva o osmém kole vzájemných hodnocení „Praktické provádění a fungování evropských politik v oblasti předcházení a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí“ z roku 2018. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/hodnotici-zprava-o-osmem-kole-vzajemnych-hodnoceni-prakticke-provadeni-a-fungovani-evropskych-politik-v-oblasti-predchazeni-a-potirani-trestne-cinnosti-proti-zivotnimu-prostredi-zprava-o-cr.aspx>, a JARMIČ, L. Trestní právo a ochrana životního prostředí. In: *Trestněprávní revue*. 2010, č. 9, s. 269. ISSN 1213-5313. Dostupné z: <http://beck-online.de>

¹¹⁴ Viz § 157 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ Výroční zpráva ČIŽP 2021. Dostupné z: <https://www.cizp.cz/cizp/vyrocní-zpravy>, a RADA EU. Hodnotící zpráva o osmém kole vzájemných hodnocení, op. cit.

¹¹⁶ Kopecký je toho názoru, že kontrolní protokol je veřejnou listinou (viz KOPECKÝ, M. Kontrolní protokol a jeho procesní význam. In: *Správní právo*. 2012, č. 5–6, s. 334. ISSN 0139-6005). Opačný názor má Svoboda (SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. In: *Správní právo*. 2012, č. 5–6, s. 353. ISSN 0139-6005); Nejvyšší správní soud konečně vyslovil názor, že kontrolní protokol veřejnou listinou je (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 4 As 409/2019-46).

¹¹⁷ Srov. § 53 odst. 3 správního řádu nebo § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

orgány tak mohou fakticky zabránit zdárnému výsledku budoucího trestního řízení¹¹⁸. Důležitost environmentálních inspekcí při prosazování práva životního prostředí na úrovni trestní odpovědnosti je ostatně reflektována i v odborné literatuře, stejně jako důsledky jejich nedokonalé právní úpravy či způsobu jejich provádění¹¹⁹. V tomto ohledu považuji za zajímavou výše popsanou francouzskou úpravu, která do jisté míry slučuje trestní a správně-právní roviny provinění proti životnímu prostředí.

Je třeba vycházet z teze, že pokud dané provinění svojí závažností spadá do trestní roviny, jedná se logicky o zásadní narušení chráněných zájmů, a pokud je takto narušen zájem chráněný unijním právem, jedná se i o zásadní narušení unijních zájmů. Z tohoto závěru vycházela i donedávna účinná směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí.¹²⁰ Jednalo o akt stanovující spíše rámcové parametry trestní roviny unijního práva životního prostředí. Kromě nezbytných definic směrnice vymezovala skutkové podstaty celkem devíti činů, které Evropská unie od členských států žádá kriminalizovat, požadavek na kriminalizaci návodu a pomoci, parametry odpovědnosti právnických osob a ustanovení o sankcích. Požadavky na ně byly ve směrnici vymezeny toliko obecně – musely být účinné, odrazující a přiměřené¹²¹. Směrnice se do českého právního řádu promítla prostřednictvím novely trestního zákoníku č. 330/2011 Sb., která významně modifikovala osmou hlavu jeho zvláštní části¹²².

Nutno dodat, že Evropská unie provádí občasný monitoring prosazování trestního environmentálního práva v členských státech. Z hodnotící zprávy z roku 2018 týkající se České republiky zaměřené na oblast nakládání s odpady a nebezpečnými materiály vyplývá, že v České republice je úroveň potírání environmentální trestné činnosti na dobré úrovni, nicméně vykazuje rezervy právě v nevyjasněném propojení trestní a správně-právní roviny a s ním spojené komunikaci mezi orgány činnými v trestním řízení a kontrolními orgány. Ze zprávy vyplývají mnohá doporučení, jako vytvoření jednotného rámce spolupráce a výměny informací mezi těmito orgány, která v mnohých případech funguje spíše neformálně, dále zapojení odborníků do vyšetřování trestných činů, či zavedení ostřejšího vymezení trestných činů vůči přestupkům. Ze zprávy je patrná zjevná vědomost Evropské unie

¹¹⁸ Tuto roli ČIŽP lze ostatně dobře ilustrovat na nedávné kauze otravy Bečvy. Viz PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY. Závěrečná zpráva Vyšetřovací komise k ekologické katastrofě na řece Bečvě. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sd.sqw?cd=9016&o=8>

¹¹⁹ Viz např. DU RÉES, H. Can criminal law protect the environment? In: WHITE, R. D. (ed.). *Environmental crime: a reader*. Cullompton: Willan publishing, 2009, s. 638–655. ISBN 978-1-84392-512-5.

¹²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. 11. 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Text s významem pro EHP). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0099>

¹²¹ Z předchozí judikatury SDEU totiž vyplývalo, že není možné, aby unijní úprava určovala přesnou výši trestních sankcí. Viz VOMÁČKA, V. Požadavky práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí (EU Requirements on Effective Sanctions in Environmental Protection). *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2020, roč. 53, č. 3, s. 143. ISSN 1213-5542. DOI: <https://doi.org/10.14712/23366478.2025.343>

¹²² Kromě této směrnice se do novely trestního zákoníku provedla ještě Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/123/ES ze dne 21. 10. 2009, kterou se mění směrnice 2005/35/ES o znečištění lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání, která se svojí materií rovněž dotýká práva životního prostředí.

o faktické neoddělitelnosti obou odpovědnostních rovin a o důležitosti činnosti inspekčních orgánů pro prosazování trestně-právních unijních zájmů¹²³.

Požadavek na účinné trestání environmentálních zločinů je tedy součástí unijních zájmů, a s ohledem na výše uvedený vztah trestních řízení a činnosti kontrolních orgánů jsem toho názoru, že provádění kontrol je třeba považovat za činnost významně ovlivňující prosazování nejen národních trestně-právních zájmů, ale i trestně-právních zájmů unijních. Je tedy třeba uvažovat nad tím, zda právě tento aspekt věci není silným argumentem pro zavedení harmonizované unijní úpravy kontrolních postupů.

5 Nová směrnice o environmentálních zločinech

Směrnice 2008/99/ES však již není v platnosti, neboť byla nově nahrazena rozsáhlejší směrnici 2024/1203 s datem provedení do 21. 5. 2026¹²⁴. Ta vychází z premisy, že oběti environmentálního trestného činu je obyvatelstvo jako celek, jakož i jeho budoucí generace. Tato premisa výrazně posiluje význam směrnice a odráží se v přísnošti v ní obsažených ustanovení. Směrnice nově stanoví minimální výše horní hranice sazeb trestu odnětí svobody, a vymezuje tzv. činy ekocidy, kvalifikované skutkové podstaty trestných činů, za jejichž spáchání lze uložit přísnější trest. Kromě toho počítá i s tresty peněžitých pokut, s kompenzačními opatřeními, a uvádí i seznam možných polehčujících a přitěžujících okolností. Směrnice obsahuje aktualizovaný seznam trestných činů, nadto členským státům umožňuje seznam environmentálních trestných činů rozšiřovat po vlastní ose.

Za trestný čin je dle směrnice považován i takový skutek, který byl vykonán na základě oprávnění získaného od orgánu veřejné moci¹²⁵. Směrnice uvádí, že takové jednání má být trestné, pokud bylo oprávnění získáno na základě podvodného nebo korupčního jednání, vydírání či nátlaku. Jedná se o projev propojení environmentální a jiné kriminality, u něž je potřeba kriminálního postužení zcela logická. Směrnice však uvádí, že jednání znečišťovatele v souladu s rozhodnutím orgánu veřejné moci má být trestné i tehdy, pokud takové oprávnění zjevně porušuje příslušné hmotněprávní požadavky. Tento požadavek směrnice osobně považuji za velmi významný. Postihuje totiž nežádoucí situace, které svým jednáním nezpůsobil pouze znečišťovatel (držitel oprávnění), ale i úřední osoby svým pochybením. Z textu směrnice však nevyplývá, že by se trestní odpovědnost měla na tyto úřední osoby vztahovat, případně že by mělo vadné jednání úřední osoby držitele oprávnění „vyvinut“. V důsledku zabránění aktivace trestní odpovědnosti bude tedy držitel oprávnění muset kriticky, a případně i odborně oprávnění hodnotit. To bude zvyšovat nároky na odbornou (environmentální a právní) erudici držitele oprávnění, což lze jistě kvitovat. Na druhou stranu však nelze odhlédnout od skutečnosti, že v naší právní doktríně existuje konstrukce presumpce správnosti správního rozhodnutí a s ní související legitimní očekávání jeho držitele

¹²³ RADA EU. Hodnotící zpráva o osmém kole, op. cit.

¹²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1203 ze dne 11. 4. 2024 o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401203#d1e2288-1-1

¹²⁵ Čl. 3 odst. 1 Směrnice 2024/1203 ze dne 11. 4. 2024, poslední odstavec.

v tuto správnost. Jestliže vycházíme z předpokladu, že držitel oprávnění záměrně nezneužívá vadné oprávnění, lze si položit otázku, zda tento požadavek směrnice neposouvá přílišně parametry nedbalostního zavinění, a zda tak navíc nečiní výběrově pouze na poli environmentálních zločinů. Dále tento požadavek směrnice spatřuji problematický právě ve vztahu k prováděným kontrolám. ČIŽP, která, jak je již uvedeno výše, je většinou prvním orgánem, který se o spáchání environmentálního zločinu dozví, je totiž správním orgánem, který neplní funkci orgánu nadřízeného vůči těm správním orgánům, které vydávají příslušná oprávnění. Z pravidla nastoleného směrnicí však nepřimo vyplývá, že kontrolní orgán by měl hodnotit nejen činnost držitele oprávnění, resp. zda jeho činnost respektuje mantinely oprávněním vytyčené, ale i kvalitu oprávnění samotného, čímž budou nepřimo pasovány do role kvazi-přezkumného orgánu. Odborný názor ČIŽP na hmotněprávní správnost oprávnění tedy může kolidovat s odborným názorem orgánu, který oprávnění vydal, přičemž tuto kolizi by měl vyřešit orgán činný v trestním řízení, který odborným orgánem (stran jednotlivé odborníky v jejich řadách) není. Stranou přitom nechávám situace, při nichž je kontrolní orgán a orgán vydávající oprávnění institucionálně koncentrován v jednom správním orgánu. Pro takové případy si lze položit otázku, zda je pravděpodobné, že by kontrolní orgán zpochybňoval vlastní oprávnění, a zda by případ řádně doputoval k orgánům činným v trestním řízení.

Dále směrnice stanoví vodítka, za jejichž aplikace lze dovodit, že daný skutek je trestným činem ve smyslu směrnice, čímž usnadňuje doposud nejasný výklad některých skutkových podstat. Speciální ustanovení se věnuje podmínkám odpovědnosti právnických osob, promlčecím dobám, či ochraně osob, které učinily oznámení o trestném činu. Směrnice rovněž obsahuje požadavky na zajištění vnitrostátní i mezinárodní spolupráce a koordinace (k tomu viz níže).

Otázkou tedy je, zda by se implementace směrnice měla nějak projevit na vnitrostátních úpravách environmentálních kontrol, resp. zda by měla přispět k určité míře sjednocení pravidel pro jejich provádění napříč členskými státy. Směrnice samotná environmentální kontroly přímo nereguluje, v bodě 28 preambule je však zmíněno, že zločiny proti životnímu prostředí bývají „*páchány za tolerance či s aktivní podporou příslušných správních orgánů nebo úředníků*“, přičemž příkladem může být „*přebližení porušování právních předpisů na ochranu životního prostředí či zamlčování tohoto porušování po inspekcích, záměrné opomíjení inspekcí nebo kontrol*.“ Původní návrh směrnice byl v tomto směru konkrétnější. V původním čl. 8 návrhu směrnice bylo stanoveno, že přitěžující okolností při spáchání environmentálních zločinů by měla být i nesoučinnost kontrolované osoby s kontrolním orgánem, nebo aktivní bránění výkonu kontrolní činnosti¹²⁶. Tento požadavek se však do konečného znění směrnice nedostal. Bylo by zajímavé sledovat, jakým způsobem by obdobné pravidlo fungovalo v praxi českých kontrolních orgánů a soudů, zejména jak by obstálo v konkurenci se zásadou *nemo tenetur* a se zásadou *ne bis in idem*. Kontrola by totiž fakticky předcházela závěru, že byl environmentální zločin vůbec spáchán, přičemž není předem jisté, že orgány veřejné moci k takovému závěru dospějí. Subjekt by mohl být pod hrozbou trestní odpovědnosti za nesoučinnost fakticky nucen k sebeobviňování. Kdyby součinný nebyl, měl by kontrolní

¹²⁶ Čl. 8 písm. i) a j) Směrnice 2024/1203.

orgán možnost uložit správní trest; bylo by zřejmě v rozporu se zákazem dvojího přičítání téhož, kdyby se tatáž skutečnost stala přitěžující okolností v rámci trestního postihu. V čl. 9 písm. b) je však spolupráce se správními orgány při objasnění trestného činu uvedena mezi okolnostmi polehčujícími, směrnice tedy s faktickým propojením kontrolní činnosti a trestního řízení i nadále počítá.

Vliv inspekce na trestní rovinu ochrany životního prostředí je akcentován rovněž v důvodové zprávě k návrhu směrnice. Jedním z důvodů přijetí přísnější a konkrétnější směrnice jsou zjištěné „nedostatky v prosazování práva ve všech členských státech a na všech úrovních řetězce prosazování práva (inspektoři, policie, státní zastupitelství a trestní soudy), včetně nedostatků zdrojů, odborné přípravy a odborných znalostí, nedostatečného povědomí a stanovení priorit a nedostatečné spolupráce a sdílení informací.“¹²⁷ To ostatně vyplývá i z Komisí vedených konzultací ohledně prosazování práva životního prostředí na úrovni kriminální, kterého se mimo jiné účastnili i inspektoři z jednotlivých členských států. Z konzultací vyplynulo, že mezery v prosazování tkví v nedokonalosti mezinárodní spolupráce, ve shromažďování a sdílení informací a v řetězci prosazování práva (sjednocení odborné přípravy, koordinace přeshraniční činnosti a spolupráce, sdílení zdrojů, a společný strategický přístup)¹²⁷. Z důvodové zprávy doslovně vyplývá, že se požadavky na odbornou přípravu stanovené i v konečném znění směrnice vztahují i na inspektory. Unijní orgány tedy vliv inspekce na trestní aspekty ochrany životního prostředí zjevně registrují a uvědomují si jejich praktické nedostatky.

Skutečnost, že trestní a správně-právní roviny práva životního prostředí od sebe nelze oddělovat, vyplývá i z dalších ustanovení konečného znění směrnice. Za zmínku stojí čl. 18 a 19 směrnice, které stanoví již zmíněný požadavek na odbornou přípravu zainteresovaných orgánů (tedy včetně těch inspekčních) a jejich koordinaci a spolupráci v oblasti předcházení environmentálním trestným činům. Spolupráce má mít například formu zajištění společných priorit a pochopení vztahu mezi prosazováním práva orgány činnými v trestním řízení a správními orgány, výměny informací, či konzultací v rámci vyšetřování, a má být stvrzena memorandy nebo vykonávána v rámci vnitrostátních sítí orgánů či zvláště vytvořenými koordinačními subjekty. Příslušné orgány musí mít dle směrnice řádné finanční a jiné materiální zázemí¹²⁸. Směrnice rovněž stanoví povinnost zajistit účinnou prevenci environmentální trestné činnosti. Ačkoliv jako jejich příklady výslovně uvádí informační a osvětové kampaně, musí mezi ně logicky spadat i účinné inspekce, bez nichž komplexní prevence dle mého názoru dost dobře nemůže fungovat. Komplementarita trestního a správního práva má při prosazování environmentálních zájmů z hlediska prevence zásadní význam, což ostatně směrnice výslovně uznává v bodě 4 preambule.

Provázanost obou rovin odpovědnosti vyplývá implicitně i z ustanovení směrnice týkajících se trestání a odstraňování následků environmentálních zločinů. Ačkoliv většina ustanovení o pokutách míří dle mého názoru spíše na pokuty ukládané v trestním řízení *stricto sensu*, čl. 7, který se věnuje sankcím ukládaným právními osobám, v odstavcích 2 a 3 hovoří

¹²⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0851>

¹²⁸ Čl. 17 Směrnice 2024/1203.

o povinnosti členských států stanovit pokuty „*trestní nebo jiné povahy, jejichž výše musí být přiměřená závažnosti jednání a individuálním, finančním a jiným okolnostem dotčených právnických osob.*“ Pokutou jiné povahy je přitom zjevně myšlena pokuta ukládaná správními orgány. Směrnice rovněž stanoví opatření ve formě navrácení poškozeného životního prostředí do původního stavu či zaplacení odpovídající náhrady škody¹²⁹. Splnění opatření musí z logiky věci předmětem následné kontroly, přičemž směrnice nevyžaduje, aby kontrolu prováděly soudy. Dá se tedy předpokládat, že je budou vykonávat správní inspekční orgány¹³⁰.

Význam případné harmonizace environmentálních kontrol lze spatřovat, jak vyplývá z předšlého textu, zejména v rámci šetření znečištění s přeshraničním přesahem. Tento význam je výrazně posílen s ohledem na uplatňování zásady *ne bis in idem*, a to jak na úrovni tzv. „tvrdeho trestního práva“, tak na úrovni správního trestání, či za jejich souběhu¹³¹. Neefektivita inspekce v jednom členském státě totiž může za současného uplatnění této zásady způsobit nemožnost adekvátní reakce orgánů veřejné moci za účelem nápravy nežádoucího stavu¹³². Uvedené lze vyčíst z rozsudku SDEU ve věci Nordzucker, který se sice týkal sankcí ukládaných za přeshraniční narušení hospodářské soutěže, jeho závěry jsou však přenositelné i do jiných oblastí trestání¹³³. Velký senát v citované věci naznal, že jedno škodlivé jednání, které mělo účinky ve dvou či více členských státech, lze trestat ve všech těchto státech jediné tehdy, pokud se jednotlivá trestní rozhodnutí územně a časově nepřekrývají, tj. každé z nich se vztahuje k následkům jednání v daném členském státě, který rozhodnutí vydal, případně k jinému časovému úseku. Jinými slovy – zohlední-li se následky škodlivého jednání vzniklé v členském státě B orgán veřejné moci z členského státu A, nemůže ho v projednaném rozsahu již znovu zohlednit orgán veřejné moci v členském státě B. Citovaný rozsudek může mít logicky vzato velký dosah i v poli práva životního prostředí při řešení přeshraničního znečištění. Efektivní spolupráce a sjednocené postupy národních inspekcí se tedy z hlediska potrestání znečišťovatele a nápravy závadného stavu jeví jako velmi účelné.

Závěr (a vyhlídky do budoucna)

Evropská unie si je vědoma vlivu inspekcí na vyšetřování environmentálních trestných činů na úrovni členských států a je si současně vědoma nedostatečností jejich provádění v praxi. Nová směrnice nadto zavádí konkrétnější požadavky na trestání environmentálních trestných činů, a to včetně zavedení institutu ekocidy. Evropská unie tedy zjevně posiluje své pozice při prosazování práva životního prostředí, což bez účinných inspekcí dost dobře nejde. To mimo jiné vyplývá i z výše provedené analýzy prosazování trestní odpovědnosti

¹²⁹ Čl. 5 odst. 3 a čl. 7 odst. 2 písm. a) Směrnice 2024/1203.

¹³⁰ Bod 42 preambule Směrnice 2024/1203.

¹³¹ K uplatňování zásady *ne bis in idem* více VOMÁČKA, V. Dvojití trestání v ochraně životního prostředí: Pět let s rozsudkem ESLP ve věci A. a B. proti Norsku. *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2022, roč. 2021, č. 61, s. 133–148. ISSN 1213-5542.

¹³² To platí nejen na úrovni trestní, ale i pro ukládání nápravných opatření.

¹³³ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 22. 2. 2022, *Bundeswetlbewerbsbehörde proti Nordzucker AG, Südzucker AG, Agrana Zucker GmbH*, věc C-151/20.

na úseku práva životního prostředí v českém právním prostředí. Již nyní obsahuje směrnice o environmentálních zločinech ustanovení, která se inspekčních orgánů nějakým způsobem dotýkají. Prozatím se však jedná toliko o úpravu na úrovni vzdělávání, koordinace a kooperace, a konkrétní požadavky na organizaci a provádění kontrol *stricto sensu* nezavádí. Zavádí však poměrně striktní požadavky na kvalitu trestního řízení v environmentálních věcech, která mají nejen v našem právním prostředí úzkou návaznost na provádění inspekcí. Je tedy otázkou, zda bez alespoň faktického sjednocení kvality národních úprav inspekcí a bez zajištění jednotné úrovně jejich praxe lze učinit závěr o vysoké pravděpodobnosti řádného provedení směrnice. Dle mého názoru je tedy budoucí harmonizace kontrol skutečně nevyhnutelná, a v kontextu nové směrnice o environmentálních zločinech to platí čím dál tím více.

Otázkou zůstává, zda tohoto kýženého cíle lze dosáhnout i jiným způsobem než jednotnou směrnicí o environmentálních kontrolách, a to například komplexnější úpravou kontrol v jednotlivých sektorových směrnicích. Pokud by chtěla Evropská unie ke komplexní harmonizaci skutečně přistoupit, patrně by musela zpracovat komplexní studii podobnou té z roku 2011. Součástí studie by nejspíše muselo být i vyhodnocení účinnosti a vlivu pravidel pro kontroly obsažených v jednotlivých sektorových směrnicích a nařízeních. Není vyloučeno, že na základě takové studie by bylo možné učinit závěr, že varianta zevrubné sektorové úpravy je výhledově rovněž životaschopná a efektivní. Osobně bych však s ohledem na lepší přehlednost a jednotnost pravidel v relaci na faktickou propojenost jednotlivých složek životního prostředí preferoval unifikovanou harmonizaci.

Odlíšnou otázkou jsou aspekty potenciální budoucí harmonizační úpravy a její promítnutí v národních právních rádech s ohledem na specifika místních právních kultur a historií. Příliš kazuistická úprava by patrně tato specifika nerespektovala a mohla by vést k faktickému narušení suverenity členských států, příliš obecná úprava by naopak nemusela vést ke kýženému cíli. Osobně nevnímám určitou snesitelnou míru narušení historicky dané právní kultury jako příliš velký problém, obzvláště v porovnání s důležitostí postihování environmentální kriminality. Jsem toho názoru, že každá země Evropské unie má na naplnění cíle směrnice o environmentálních zločinech vážný zájem (ať už ze starosti o životní prostředí, či z obav z trestu od unijních orgánů), a tudíž by měla mít zájem i na nastavení efektivních prostředků k jeho dosažení. Případnou harmonizaci environmentálních kontrol je tedy třeba chápat nikoli jako další zásah do národní suverenity a právní kultury, ale jako projev prosazování jednotné unijní environmentální politiky, která již dávno existuje a je třeba ji tak jako tak respektovat. Může tedy sloužit pro členské státy sloužit nikoli jako bič, ale spíše jako pomocná ruka. Kulturní a politické rozdíly mezi členskými státy by ostatně mohly být překlenuty tím, že bude harmonizovaná úprava čerpat inspiraci s dosavadními národními inspekčními předpisy.

Budoucí harmonizační úprava by však měla respektovat základní principy, na nichž stojí sankční řízení, jako je zásada *nemo tenetur* či zásada ochrany legitimního očekávání, a měla by reagovat na výše popsané výzvy spojené s prolnutím kontrolní roviny a roviny trestního řízení. Důležitou funkci by nicméně plnila ve vztahu k přeshraničním znečišťovatelům

i v rámci preventivních kontrol. Nezas­tírám však, že případná harmonizace environmentálních kontrol může spustit diskuzi o harmonizaci inspek­cí mimo pole práva životního prostředí. To, zda by byla další harmonizace inspek­cí vhodná, či zda je naopak vhodné přístu­povat k harmonizaci inspek­cí pouze na některých úsecích upravených unijním právem, je další zajímavou otázkou, která však přesahuje předmět tohoto článku.

Na otázky položené v úvodu tohoto článku lze tedy v souhrnu odpovědět tak, že harmo­nizace environmentálních kontrol je vysoce vhodným, ne-li nutným krokem, a to i v sou­vislosti s unijními požadavky na postihování environmentálních trestných činů. Má-li být potenciální harmonizační úprava životaschopná, měla by brát inspiraci z národních úprav, neměla by být příliš kazuistická, a neměla by ignorovat základní principy sankčního řízení a synergií správních postupů a postupů v trestním řízení.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).