

PŘESHraničNÍ ZNEčiŠTĚNÍ V PŘÍPADU ÚNIKU KYANIDU Z TĚŽEBNÍHO PROVOZU V BAIA MARE: ASPEKTY UNIJNÍHO A ČESKÉHO PRÁVA (VOL. II)¹

DENISA HLUŠIČKOVÁ,² ONDŘEJ VÍCHA³

Abstract: **Transboundary Pollution in the Baia Mare Cyanide Spill Case: Aspects of EU and Czech Law (Vol. II)**

The following paper is the second part of an article dealing with the mining accident that took place in 2000 in the Romanian town of Baia Mare, which has been described as one of the worst environmental disasters since the Chernobyl accident. The first part focused on the circumstances of the accident, its consequences, and an analysis of the international legal framework in force at the time of the incident. The authors also describe the changes in international law adopted in response to the accident in Baia Mare and analyse the relevant case-law of the ECtHR related to the Baia Mare accident, *Tătar v. Romania* case. In the second part of the article, the authors discuss the response to the accident at the level of the European Union and the key changes in EU legislation adopted as a result of the accident. The article also points to changes made in national law in the Czech Republic, which directly or indirectly responded to the accident in Baia Mare. In conclusion, the authors relate this mine accident to the accident on the Bečva River that occurred in 2020.

Keywords: environmental law; mining waste; cyanide; accident; liability; transboundary pollution; threat to water resources

Klíčová slova: právo životního prostředí; těžební odpad; kyanid; havárie; odpovědnost; přeshraniční znečištění; ohrožení vodních zdrojů

DOI: 10.14712/23366478.2024.7

¹ Tento článek byl zpracován v rámci vnitřního grantového projektu „Současné výzvy právní úpravy nakládání s těžebními odpady“ podpořeného ve vnitřní grantové soutěži na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

² Mgr. Denisa Hlušičková, studentka magisterského studijního programu, Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc / student of the master's study program, Faculty of Law, Palacky University, Olomouc, Czech Republic / E-mail: hlusickova.denisa@gmail.com.

³ JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D., Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc / Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, Palacky University, Olomouc, Czech Republic / E-mail: ondrej.vicha@upol.cz / ORCID: 0000-0001-6639-6501.

ÚVOD

V roce 2000 došlo v rumunském městě Baia Mare k protržení hráze u odkaliště po těžbě zlata, což mělo za následek kontaminaci několika vodních toků překračující hranice Rumunska. Následky této události se dodnes řadí mezi jedny z nejzávažnějších ekologických katastrof od doby Černobylu. Přeshraniční znečištění způsobené touto havárií vedlo k řadě změn v mezinárodním a unijním právu. V předchozím článku,⁴ který autoři této problematice věnovali, byla představena právní úprava mezinárodního práva, která byla v době havárie v platnosti, a následné změny v oblasti mezinárodního práva, které byly v reakci na událost přijaty. Předchozí článek rovněž reflektoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva v souvislosti s případem *Tătar v. Rumunsko*.

V rámci tohoto článku si autoři kladou za cíl představit čtenářům právní úpravu evropského (komunitárního, resp. unijního) práva, která byla v době havárie v platnosti, a závazky z ní vyplývající, které byly nebo mohly být ze strany Rumunska porušeny. V kapitole 1 autoři představují havárii v Baia Mare jako katalyzátor změn na úrovni evropského práva, přičemž za stěžejní autoři považují zejména přijetí směrnice o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (2006/21/ES). Autoři v této části zohledňují nejnovější vývoj unijního práva a poukazují na aktuální akční plán EU pro nulové znečištění životního prostředí a na jeho základě předložený návrh změn rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES), v jejíchž rámci se navrhuje zařadit kyanidy mezi tzv. znečišťující látky specifické pro povodí, pro něž mají být stanoveny a uplatňovány normy environmentální kvality. V kapitole 2 autoři reflektují změny českého vnitrostátního práva, jejichž přijetí bylo odůvodněno havárií v Baia Mare, přičemž kladou důraz zejména na změny právní úpravy na úseku prevence závažných havárií (provedené nejdříve zákonem č. 82/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 353/1999 Sb., a následně zakotvené i v zákonech o prevenci závažných havárií č. 59/2006 Sb. a č. 224/2015 Sb.), změny § 30 odst. 2 horního zákona (provedené zákonem č. 366/2000 Sb.), jakož i na přijetí zákonů č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, a č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů. V kapitole 3 dávají autoři důlní havárii v Baia Mare, jakož i změny právní úpravy jí vyvolané, do souvislosti s havárií na řece Bečvě, ke které došlo v roce 2020, a poukazují na změny české právní úpravy přijaté v důsledku této havárie (nařízení vlády č. 137/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí), jakož i na připravované změny vnitrostátního práva České republiky reagující na uvedenou havárii (tzv. havarijní novelu vodního zákona a novelu zákona o předcházení ekologické újme a o její nápravě). V závěru je věnován prostor pro zamyšlení nad budoucím vývojem unijní, resp. vnitrostátní právní úpravy České republiky, vyvolaným v důsledku ekologické havárie v Baia Mare (2000), jakož i havárie na řece Bečvě (2020).

⁴ HLUŠIČKOVÁ, D. – VÍCHA, O. Přeshraniční znečištění v případě úniku kyanidu z těžebního provozu v Baia Mare: mezinárodněprávní aspekty. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2023, Vol. LXIX, č. 4, s. 195–210.

1. REAKCE A ZMĚNY UNIJNÍHO PRÁVA PO HAVÁRII V BAIJA MARE

Opakované důlní havárie vedly orgány Evropských společenství (dále též jen „ES“), resp. Evropské unie (dále též jen „EU“), k přijetí řady legislativních změn. A to přesto, že Rumunsko, na jehož území došlo v roce 2000 ke vzniku důlní havárie v Baia Mare, se stalo členským státem ES/EU až v roce 2007. Již v roce 2000 zahrnovala evropská (komunitární) právní úprava v oblasti ochrany životního prostředí značně rozsáhlý soubor právních norem, které významnou měrou ovlivňovaly právní režim ochrany životního prostředí a jeho složek v jednotlivých členských státech ES/EU.⁵

V květnu 2000 vydala Evropská komise sdělení s názvem „Podpora udržitelného rozvoje v neenergetickém těžebním průmyslu EU“,⁶ ve kterém uvádí, že „jedním ze základních požadavků pro dosažení udržitelného rozvoje je začlenění environmentálních otázek do všech fází provozu, od fáze plánování přes provoz až po obnovu a následnou péči o lokalitu“. V říjnu 2000 pak následovalo podrobnější sdělení Evropské komise s názvem „Bezpečný provoz důlních činností: reakce na nedávné důlní havárie“,⁷ v němž byla nastíněna klíčová opatření, která měla ES/EU v plánu přijmout. Evropská komise navrhla 1) změnit směrnici Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, tzv. směrnici Seveso I, 2) zpracovat referenční dokument o nejlepších dostupných technikách (BAT) pro nakládání s odpadní horninou a hlušinou z těžební činnosti podle směrnice Rady 96/61/ES a 3) vypracovat samostatnou směrnici, která by se týkala nakládání s odpadem z těžebního průmyslu.⁸

Jedním ze zvažovaných právních nástrojů na úrovni práva ES/EU, jehož zakotvení v návaznosti na havárii v Baia Mare požadovaly některé zúčastněné strany, byl zákaz používání kyanidů při zpracování nerostů.⁹ Evropský parlament přijal dne 5. 5. 2010 usnesení o všeobecném zákazu těžebních technologií používajících kyanid v EU.¹⁰ Vyzval v něm Evropskou komisi, aby nejpozději do konce roku 2011 navrhla úplný zákaz používání kyanidových těžebních technologií v EU, protože „to je jediný bezpečný způsob, jak chránit naše vodní zdroje a ekosystémy před znečištěním kyanidem z těžebních činností“, a aby současně provedla řádné posouzení dopadu. Evropská

⁵ Blíže srov. např. JANS, J. H. – VEDER, H. *European Environmental Law*. 4th ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2012; KINGSTON, S. – HEYVAERT, V. – ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017; KRÁMER, L. *EC Environmental Law*. 7th ed. London: Sweet and Maxwell, 2012; nebo KRUŽÍKOVÁ, E. – ADAMOVÁ, E. – KOMÁREK, J. *Právo životního prostředí ES: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003.

⁶ Communication from the Commission. Promoting sustainable development in the EU non-energy extractive industry, COM(2000) 265 final, 3. 5. 2000.

⁷ Communication from the Commission. Safe operation on mining activities: a follow-up to recent mining accidents, COM(2000) 664 final, 23. 10. 2000.

⁸ Podrobněji srov. VÍCHA, O. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*. 2007, roč. 3, č. 6, s. 2–9.

⁹ BOSCE, A. M. Hybrid transnational advocacy networks in environmental protection: banning the use of cyanide in European gold mining. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* [online]. 2021, Vol. 21, s. 285–303 [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s10784-020-09492-6>.

¹⁰ Úř. věst. C 81 E/13 [online]. 15. 3. 2011 [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0145_EN.html.

komise byla dále vyzvána, aby předložila návrh na změnu platných právních předpisů EU v oblasti nakládání s odpady z těžebního průmyslu, která by ukládala všem provozovatelům povinnost uzavřít pojištění pokrývající náhradu škod a úhradu veškerých nákladů spojených s obnovením původního ekologického a chemického stavu v případě nehody či závady. Podle Evropské komise však takový zákaz nebyl z hlediska životního prostředí a lidského zdraví odůvodněný a vzhledem k nedostatku cenově dostupných alternativních technologií by vedl k uzavření stávajících dolů fungujících na základě přísných norem definovaných ve směrnici 2006/21/ES. Evropská komise se však zároveň vyjádřila, že znovu tuto debatu zahájí, pokud by se v budoucnu objevily nové alternativní techniky těžby zlata.¹¹ Evropský parlament v usnesení ze dne 27. 4. 2017¹² opakovaně vyzval Komisi k tomu, aby co nejdříve navrhla úplný zákaz používání těžebních technologií používajících kyanid v EU, zejména s ohledem na dostupnost netoxických alternativ (jako je cyklodextrin), a požadoval, aby členské státy EU bezodkladně zajistily nejlepší možné nakládání s kyanidovými odkališti. K přijetí Evropským parlamentem navrhovaného plošného zákazu těžebních technologií používajících kyanid však dosud nedošlo, na úrovni práva ES/EU byla nicméně přijata celá řada jiných právních nástrojů, které mají případům, jako byla havárie v Baia Mare, předcházet a reagovat na ně.

První změny, které byly přijaty v reakci na důlní havárii v Baia Mare, se týkaly právní úpravy na úseku kontroly nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, tedy tzv. směrnice Seveso (96/82/ES). Téměř čtyři roky po vzniku havárie v Baia Mare byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. 12. 2003, kterou se mění směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (tzv. směrnice Seveso II).¹³ Touto směrnicí, která vstoupila v platnost dne 31. 12. 2003, byla rozšířena působnost směrnice 96/82/ES (Seveso I), aby se pokryla rizika vyplývající ze skladovacích a zpracovatelských činností v těžebním průmyslu. Směrnice Seveso II se tak nově vztahovala i na provozovny chemického a tepelného zpracování a skladování nerostů, při němž se vyskytovaly nebezpečné látky vymezené v příloze I k této směrnici, a na zařízení na odstraňování hlušiny, včetně odkalovacích nádrží, které obsahovaly nebezpečné látky podle přílohy I, zejména když se používaly v souvislosti s chemickým a tepelným zpracováním nerostů.¹⁴ Směrnice Seveso I (96/82/ES), ve znění směrnice Seveso II (2003/105/ES), byla ke dni 31. 5. 2015 nahrazena novou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (tzv. směrnicí

¹¹ Follow-up to the European Parliament resolution on a general ban on the use of cyanide mining technologies in the European Union, adopted by Commission on 6 July 2010, SP(2010)4415 [online]. [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/2593\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/2593(RSP)).

¹² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 27. dubna 2017 o provádění směrnice o odpadech z těžebního průmyslu (2006/21/ES) (2015/2117(INI)) [online]. [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0199_CS.html.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. prosince 2003, kterou se mění směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (Úř. věst. L 345, 31. 12. 2003, s. 97–105).

¹⁴ Čl. 4 písm. e) a g) směrnice 2003/105/ES.

Seveso III).¹⁵ Do oblasti působnosti této směrnice i nadále spadají provozy chemického a tepelného zpracování nerostů a skladování související s tímto provozem, při nichž jsou přítomny nebezpečné látky, i provozovaná zařízení na odstraňování hlušiny včetně odkalovacích nádrží, které obsahují nebezpečné látky.¹⁶ V současné době tedy mají všechny členské státy EU povinnost provádět směrnici Seveso III, aby se předešlo závažným haváriím s přítomností nebezpečných látek, a aby se omezily následky takových havárií nejen pro lidské zdraví, ale i pro životní prostředí. Provozovatelé zařízení, kde mohou být přítomny nebezpečné látky (např. během jejich zpracování nebo skladování) v množství přesahujícím určitou prahovou hodnotu, mají povinnost vypracovat politiku prevence závažných havárií, provádět tuto politiku prostřednictvím systému řízení bezpečnosti, vypracovat bezpečnostní zprávu a vnitřní havarijní plán s opatřeními, která mají být přijata uvnitř závodu. Navíc platí, že orgány členských států EU mají povinnost vypracovávat vnější havarijní plány s opatřeními, která mají být provedena mimo závod, poskytovat veřejnosti informace týkající se rizik z provozu uvedených zařízení, zajistit provádění dostatečných nápravných opatření v případě vzniku závažné havárie a provádět periodické kontroly, zda jsou splněny technické požadavky.

Druhou podstatnou změnou práva ES/EU, která reagovala na havárii v Baia Mare, bylo přijetí zcela nové směrnice o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (2006/21/ES). Cílem 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/ES¹⁷ je předcházet nepříznivým vlivům na životní prostředí (vodu, ovzduší, půdu, rostliny, živočichy a krajinu) způsobeným nakládáním s odpadem z těžebního průmyslu a z toho plynoucím rizikům ohrožení lidského zdraví nebo takové vlivy co možná nejvíce omezovat. Provozovatelé mají na základě této směrnice vypracovávat plány pro nakládání s těžebním odpadem za účelem předcházení jeho vzniku a škodlivosti nebo jejich omezení, podpory jeho využití a zajištění jeho bezpečného ukládání. Provozovatelé mají dále získat povolení od příslušného orgánu k provozování zařízení k nakládání s těžebními odpady. V případě zařízení pro nakládání s těžebními odpady zařazených do kategorie A jsou stanoveny podobné povinnosti jako ve směrnici Seveso III (tj. zpráva o bezpečnosti, politika prevence závažných havárií, vnitřní havarijní plány, informování veřejnosti). V návaznosti na havárii v Baia Mare stanoví směrnice 2006/21/ES provozovatelům odkališť, která obsahují kyanid, povinnost zajistit, aby byla koncentrace kyanidu rozložitelného ve slabé kyselině v odkališti snížena na nejnižší možnou úroveň pomocí nejlepších dostupných technik. Provozovatelé mají dále zajistit, aby v zařízeních pro nakládání s odpady, kterým bylo uděleno povolení před 1. 5. 2008 nebo které již byly k tomuto dni v provozu, koncentrace kyanidu rozložitelného ve slabé kyselině v okamžiku vypouštění hlušiny z úpravny do odkaliště nepřesahovala směrnici stanovené limitní hodnoty.¹⁸ Podle vyjádření tehdejšího komisaře pro životní prostředí

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES (Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 1–37).

¹⁶ Druhý pododstavec ve spojení s písm. e) a h) prvního pododstavce čl. 2 odst. 2 směrnice 2012/18/EU.

¹⁷ Úř. věst. L 102, 11. 4. 2006, s. 15–34.

¹⁸ Jedná se o 50 ppm od 1. 5. 2008, 25 ppm od 1. 5. 2013, 10 ppm od 1. 5. 2018 a 10 ppm v zařízeních, kterým bylo povolení uděleno po 1. 5. 2008 (čl. 13 odst. 6 směrnice 2006/21/ES).

J. Potočnicka z roku 2010 jsou tyto limitní hodnoty pro skladování kyanidu co nejpřísnější a v praxi znamenají krok ke zneškodňování kyanidu použitého před jeho uskladněním.¹⁹ Směrnice 2006/21/ES rovněž novelizovala směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.²⁰ Nakládání s těžebním odpadem podle směrnice 2006/21/ES bylo výslovně doplněno mezi tzv. pracovní činnosti uvedené v příloze III směrnice 2004/35/ES, ke kterým se váže režim objektivní odpovědnosti za škody na životním prostředí.

Třetí klíčovou otázkou, která byla identifikována ve sdělení Evropské komise z roku 2000, byla potřeba zpracování dokumentu o nejlepších dostupných technikách (*Best Available Techniques, BAT*) pro účely nakládání s těžebními odpady. Pro zajištění zdokonalených průmyslových technologií musí členské státy EU splňovat směrnici o průmyslových emisích (2010/75/EU),²¹ která nahradila předchozí směrnici o integrované prevenci a omezování znečištění (96/61/ES, resp. 2008/1/ES). Tato směrnice vyžaduje, aby příslušné orgány členských států zajistily, že opatření pro prevenci a kontrolu znečištění ve velkých průmyslových zařízeních odpovídají nejnovějšímu vývoji v oblasti nejlepších dostupných technik (BAT). Původní referenční dokument o nejlepších dostupných technikách (BAT) pro nakládání s hlušinou a odpadními horninami při těžební činnosti (MTWR BREF)²² byl vypracován v období 2001–2004 a byl zveřejněn Evropskou komisí v lednu 2009 podle čl. 21 odst. 3 směrnice 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu. V roce 2018 byla představena jeho revize nazvaná Referenční dokument o nejlepších dostupných technikách pro nakládání s odpady z těžebního průmyslu (MWEI BREF).²³ Jeho účelem je poskytnout provozovatelům zařízení k nakládání s těžebními odpady, příslušným orgánům v členských státech EU a veřejnosti informace o dosažitelných provozních podmínkách, emisích znečišťujících látek a úrovních spotřeby.

Vedle výše uvedených změn práva ES/EU je třeba zmínit i rámcovou směrnici o vodách (2000/60/ES),²⁴ která byla přijata v témže roce, kdy došlo k havárii v Baia Mare, a proto nebylo jejím bezprostředním účelem reagovat na nedostatky stávající unijní

¹⁹ Answer given by Mr. Potočnick on behalf of the Commission, P-3589/2010 [online]. 23 June 2010 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2010-3589&language=EN>.

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, 30. 4. 2004, s. 56–75); k tomu předpisu EU blíže srov. např. STEJSKAL, V. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2004, roč. 13, č. 3, s. 9–18.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrovaná prevence a omezování znečištění) (přepřevzaté znění) (Úř. věst. L 334, 17. 12. 2010, s. 17–119).

²² European IPCC Bureau. *Reference Document on Best Available Techniques (BAT) for Management of Tailings and Waste-Rock in Mining Activities (MTWR BREF)*. Sevilla, 2004.

²³ GARBARINO, E. – ORVEILLON, G. – SAVEYN, H. G. M. – BARTHE, P. – EDER, P. *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Management of Waste from Extractive Industries, in accordance with Directive 2006/21/EC*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 275).

právní úpravy. Přesto se rámcová směrnice o vodách stala hlavním právním předpisem pro ochranu vod v Evropě a spolu s následně přijatými směrnicemi o normách environmentální kvality (2008/105/ES)²⁵ a o podzemních vodách (2006/118/ES)²⁶ je jejím cílem chránit a zlepšovat stav vnitrozemských povrchových vod, brakických, pobřežních a podzemních vod a zajistit jak udržitelné využívání vodních zdrojů, tak i to, že všechny vody budou mít do roku 2027 „dobrý stav“. Účelem povodňové směrnice (2007/60/ES),²⁷ která navazuje na rámcovou směrnici o vodách, je vyhodnocovat a zvládat povodňová rizika s cílem snížit nepříznivé účinky na lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví a hospodářskou činnost, které souvisejí s povodněmi v EU. Pokud jde o havarijní znečištění, mapy povodňových rizik mají zahrnovat zařízení uvedená v příloze I směrnice o průmyslových emisích (2010/75/EU), která mohou v případě zaplavení způsobit havarijní znečištění.²⁸ Plány zvládání povodňových rizik mají zahrnovat protipovodňová opatření, která je třeba přijmout v souvislosti s kontrolou závažných havárií. S ohledem na prevenci a omezování znečišťování má být vodní politika EU založena na sdruženém přístupu s využitím omezování znečišťování u zdroje stanovením mezních hodnot emisí a norem environmentální kvality. Pokud jde o havarijní znečištění, rámcová směrnice o vodách zavazuje členské státy EU k tomu, aby zabránily nebo omezily vliv havarijních událostí, které mohou znečistit vodu. Rámcová směrnice o vodách stanoví strategii proti znečišťování vod, která zahrnuje určení prioritních látek mezi těmi, které na úrovni EU představují významné riziko pro vodní prostředí. Pokud jde o kyanidy, k jejichž úniku došlo při havárii v Baia Mare, tyto látky byly rámcovou směrnicí o vodách zařazeny na seznam hlavních znečišťujících látek²⁹ uvedený v příloze VIII, pro něž se příslušná opatření mají zaměřit na jejich postupné omezování. Opatření s tímto cílem musejí být zahrnuta do programu opatření vyplývajících z plánů povodí, které jsou zpracovány každých 6 let. Vzhledem k tomu, že kyanidy nejsou podle platného znění směrnice 2000/60/ES identifikovány jako prioritní látky, vztahují se na ně pouze vnitrostátní normy environmentální kvality a jsou započítávány jako fyzikálně-chemické kvalitativní složky podporující hodnocení ekologického stavu povrchových vod. U podzemních vod je rovněž možné, aby si členské státy EU stanovily vlastní prahové hodnoty pro kyanidy.

Jedním z šesti tematických prioritních cílů aktuálně platného 8. akčního programu EU pro životní prostředí (2022)³⁰ je sledování cíle nulového znečištění, a to i v souvislosti se škodlivými chemickými látkami, aby se dosáhlo životního prostředí bez

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/105/ES ze dne 16. prosince 2008 o normách environmentální kvality v oblasti vodní politiky, o změně a následném zrušení směrnic Rady 82/176/EHS, 83/513/EHS, 84/156/EHS, 84/491/EHS, 86/280/EHS a o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES (Úř. věst. L 348, 24. 12. 2008, s. 84).

²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. prosince 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu (Úř. věst. L 372, 27. 12. 2006, s. 19–31).

²⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik (Úř. věst. L 288, 6. 11. 2007, s. 27–34).

²⁸ Čl. 6 odst. 5 písm. c) směrnice 2007/60/ES.

²⁹ Znečišťující látkou se rozumí jakákoli látka schopná způsobit znečištění, zejména látky uvedené v příloze VIII (čl. 2 bod 31 rámcové směrnice o vodách).

³⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/591 ze dne 6. dubna 2022 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030 (Úř. věst. L 114, 12. 4. 2022, s. 22).

toxických látek, včetně vzduchu, vody a půdy, a ochrana zdraví a dobrých životních podmínek lidí, zvířat a ekosystémů proti rizikům a negativním dopadům souvisejícím s životním prostředím. V zájmu vybudování zdravé planety pro všechny vyzvala Evropská komise v tzv. Zelené dohodě pro Evropu (2019)³¹ k tomu, aby EU mimo jiné lépe monitorovala znečištění jednotlivých složek životního prostředí (vod, půdy a ovzduší) a podávala o něm zprávy, předcházela jeho vzniku a napravovala stávající situaci. Cílem navazujícího Akčního plánu EU k nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy (2021)³² je snížit do roku 2050 znečištění výše uvedených složek životního prostředí na úroveň, které již nejsou považovány za škodlivé pro zdraví a přírodní ekosystémy a které respektují hranice, s nimiž se naše planeta může vyrovnat, a tím vytvořit prostředí bez toxických látek.

V návaznosti na výše uvedené koncepční dokumenty EU se navrhuje změnit mj. rámcová směrnice o vodách (2000/60/ES).³³ Tímto návrhem se kyanidy zařazují mezi tzv. znečišťující látky specifické pro povodí, které sice nejsou označeny jako prioritní látky, ale které přesto na území členských států EU představují významné riziko pro vodní prostředí. Současně se navrhuje rozšíření rozsahu pojmu „chemický stav“ tak, aby zahrnoval také znečišťující látky specifické pro povodí, které byly dosud součástí definice „ekologického stavu“ podle přílohy V směrnice 2000/60/ES. Tyto látky návrh vyjímá z definice ekologického stavu a zahrnuje je do definice chemického stavu s cílem zajistit, aby se monitorování prioritních látek i znečišťujících látek specifických pro povodí provádělo nejen tam, kde jsou tyto látky vypouštěny do vody, ale také tam, kde se ukládají prostřednictvím ovzduší. Členské státy EU mají být povinny postupně snižovat znečištění nejen prioritními látkami, ale nově také znečišťujícími látkami specifickými pro povodí. Měly by též nově stanovit a uplatňovat normy environmentální kvality pro znečišťující látky specifické pro povodí (včetně kyanidů), pokud tyto znečišťující látky představují na základě analýz a přezkumů riziko pro vodní útvary v jedné nebo více oblastech povodí.

2. REAKCE A ZMĚNY V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ PO HAVÁRII V BAIJA MARE

Reakce na důlní havárii v Baia Mare byly reflektovány i ve vnitrostátním právu jednotlivých členských států ES/EU. A to nejen ve vnitrostátním právu Rumunska (členským státem ES/EU je od 1. 1. 2007), na jehož území došlo ke vzniku této havárie, ale i České republiky (členským státem ES/EU je od 1. 5. 2004), jejíž území nebylo

³¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Zelená dohoda pro Evropu, COM(2019) 640 final, 11. 12. 2019.

³² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Cesta ke zdravé planetě pro všechny – Akční plán EU: „Vstříc nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“, COM(2021) 400 final, 12. 5. 2021.

³³ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, směrnice 2006/118/ES o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu a směrnice 2008/105/ES o normách environmentální kvality v oblasti vodní politiky, COM(2022) 540 final, 26. 10. 2022.

touto havárií bezprostředně dotčeno. Bylo tomu tak zejména v důsledku nezbytnosti implementace závazků vyplývajících z práva ES/EU.

V České republice byla nejdříve novelizována právní úprava na úseku prevence závažných havárií. Zákonem č. 82/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů, došlo k transpozici směrnice Seveso II (2003/105/ES) do českého právního řádu a k rozšíření působnosti tohoto zákona i na ukládání nebezpečných chemických látek a přípravků v objektech nebo zařízeních umístěných na povrchu v souvislosti s prováděním geologických prací, hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem.³⁴ Uvedené rozšíření působnosti zůstalo v platnosti i po přijetí zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií),³⁵ a zůstává i nadále v platnosti podle zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií).³⁶

Právní úprava na úseku ochrany životního prostředí platná v České republice³⁷ byla v návaznosti na havárii v Baia Mare doplněna o zcela nový zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů,³⁸ který s účinností od 1. 8. 2009 transponoval do českého práva směrnici 2006/21/ES. Na základě zmocnění v § 25 zákona č. 157/2009 Sb. byly následně přijaty prováděcí vyhlášky Českého báňského úřadu, a to vyhláška č. 428/2009 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o nakládání s těžebním odpadem, a vyhláška č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších

³⁴ § 1 odst. 3 písm. e) zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění zákona č. 82/2004 Sb.

³⁵ Zákon č. 59/2006 Sb. se nevztahoval mj. na „*dobývání ložisek nerostů v dolech, lomech nebo prostřednictvím vrtů, s výjimkou povrchových objektů, a zařízení chemické a termické úpravy a zušlechťování nerostů, skladování a ukládání materiálů na odkaliště, jsou-li v souvislosti s těmito činnostmi umístěny vybrané nebezpečné chemické látky nebo chemické přípravky uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu v části I tabulce I a tabulce II*“ [§ 1 odst. 3 písm. e)].

³⁶ Pokud jiný právní předpis nestanoví jinak, zákon č. 224/2015 Sb. se nevztahuje na „*geologické práce, hornickou činnost a činnost prováděnou hornickým způsobem^{o)} v dolech, lomech nebo prostřednictvím vrtů, s výjimkou povrchových objektů chemické a termické úpravy a zušlechťování nerostů, skladování a ukládání materiálů na odkaliště, jsou-li v souvislosti s těmito činnostmi umístěny nebezpečné látky*“ [§ 1 odst. 3 písm. e)].

³⁷ Blíže srov. např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010.

³⁸ Blíže srov. KANKA, J. – ŠOUŠA, L. – URBANEC, V. *Nová právní úprava nakládání s těžebním odpadem s poznámkami (stav k 31. 8. 2010)*. Ostrava: MONTANEX, 2010.

podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním odpadem.³⁹ Zákon o nakládání s těžebním odpadem mj. stanoví provozovatelům, kteří nakládají s těžebním odpadem, povinnost zajistit, aby ukládaný těžební odpad nepřekročil tímto zákonem stanovené limity koncentrací kyanidu rozložitelného ve slabé kyselině.⁴⁰

Na případy ekologické újmy způsobené nakládáním s těžebním odpadem se vztahuje zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ekologické újmě“), který s účinností od 17. 8. 2008 transponuje do českého práva směrnici 2004/35/ES. Provozovatelé, kteří nakládají s těžebním odpadem, jsou povinni přijímat preventivní (v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy) nebo nápravná opatření (v případě ekologické újmy) podle tohoto zákona. Nakládání s těžebním odpadem je přitom provozní činností uvedenou v příloze č. 1 k zákonu o ekologické újmě, s níž se spojuje objektivní odpovědnost za ekologickou újmu vyvolanou samotnou povahou takové provozní činnosti, tj. bez ohledu na porušení právního předpisu (v daném případě zákona č. 157/2009 Sb.) nebo povolení vydaného na jeho základě.⁴¹

V návaznosti na havárii v Baia Mare došlo v České republice též ke zpřísnění právní úpravy na úseku ochrany a využívání nerostného bohatství. Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), s účinností od 22. 11. 2000 zakazuje využívat na území České republiky technologie kyanidového loužení⁴² nebo jiné postupy využívající kyanidové sloučeniny při úpravě a zušlechťování nerostů, z nichž lze průmyslově vyrábět kovy (typicky se jedná o zlato). Podle § 30 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 366/2000 Sb., se „*při úpravě a zušlechťování nerostů, z nichž lze průmyslově vyrábět kovy, zakazuje využití technologie kyanidového loužení nebo i jiných postupů využívajících kyanidové sloučeniny. Tento zákaz platí pro samotné použití kyanidového loužení v jakémkoli měřítku i pro jeho použití v kombinaci s jinými metodami úpravy a zušlechťování nerostů.*“⁴³ Tato vnitrostátní právní úprava je založena na principu předběžné opatrnosti,⁴⁴ který je jedním z právních principů, na nichž stojí evropská politika ochrany životního prostředí.⁴⁵ V českém právním řádu je tento princip definován

³⁹ K tomu blíže srov. VÍCHA, O. K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. *České právo životního prostředí*. 2009, roč. IX, č. 2, s. 50–56.

⁴⁰ § 24 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů.

⁴¹ STEJSKAL, V. – VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009, s. 78.

⁴² K tomu blíže FRANZEN, J. – MESARČÍK, I. Zlato a jeho kyanidové lúhovanie. *Enviromagazín* [online]. 2006, č. 5, s. 24–25 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <http://www.enviromagazín.sk/enviro2006/enviro5/11.pdf>.

⁴³ Návrh tohoto ustanovení byl předložen poslancem RNDr. Liborem Ambrozkem jako pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění zákona č. 543/1991 Sb., a zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 437). Pozměňovací návrh byl podpořen i tehdejšími ministrem životního prostředí RNDr. Milošem Kužvartem a byl přijat 141 poslanci ze 186 přítomných na 26. schůzi Poslanecké sněmovny PČR konané dne 11. 7. 2000. K historii projednávání tohoto návrhu zákona blíže srov. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální repozitář* [online]. [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=437>.

⁴⁴ VÍCHA, O. *Horní zákon: zákon o hornické činnosti, vybušninách a o státní báňské správě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 258.

⁴⁵ Čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

v § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.⁴⁶ Od přijetí tohoto ustanovení horního zákona (lidově označovaného jako „kyanidový paragraf“) se však objevují návrhy na jeho zrušení s tím, že se zákaz užití kyanidu vztahuje pouze na těžební průmysl, a je tak z toho důvodu diskriminační. Kromě toho zástupci těžebního průmyslu argumentují běžnou praxí v jiných státech (např. ve Finsku nebo na Novém Zélandu), kde je kyanidové loužení při těžbě zlata využíváno.⁴⁷ Obdobný zákaz použití technologií kyanidového loužení při těžbě a úpravě zlata platí zřejmě jen v Maďarsku,⁴⁸ v jiných státech (např. v Rumunsku či Bulharsku) nebyly obdobné návrhy přijaty.⁴⁹ V kontextu unijního práva, které tuto technologii připouští, však takový vnitrostátní zákaz zjevně obstojí, neboť oblast hornictví a využívání nerostných surovin je až na výjimky ve výlučné kompetenci členských států EU.

Podle platné právní úpravy v České republice je zlato vyhrazeným nerostem⁵⁰ a jeho ložiska tvoří nerostné bohatství, které je ve vlastnictví státu.⁵¹ Vyhledávání, průzkum a těžbu ložisek zlata v České republice je možné provádět na základě podmínek a povolení vydaných podle právních předpisů na úseku ochrany a využití nerostného bohatství.⁵² V současnosti však tyto činnosti nejsou na území České republiky prováděny, byť se zde nachází několik evidovaných ložisek zlata.⁵³ Žádosti o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum ložisek zlata jsou Ministerstvem životního prostředí zamítány na základě § 4a odst. 6 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění zákona č. 366/2000 Sb.⁵⁴ Důvodem je především převýšení dalších veřejných zájmů (jako jsou zejména zájmy na zachování přírody a krajiny, na ochraně vod, ovzduší, zemědělského půdního fondu nebo pozemků určených k plnění funkcí lesa) nad zájmem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska. Předchozí Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů z roku 1999⁵⁵ označovala zlato jako strategickou surovinu a v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje ukládala jednotlivým orgánům státní správy zabezpečit ochranu zásob ložisek zlata a ponechat

⁴⁶ Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.

⁴⁷ BAROCH, P. Firmy láká české zlato, těžbě překáží zákaz kyanidu. In: *Aktuálně.cz* [online]. 7. 10. 2012 [cit. 2022-11-12]. Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/firmy-laka-ceske-zlato-tezbe-prekazi-zakaz-kyanidu/r~i:article:759084/>.

⁴⁸ Novelou maďarského horního zákona (č. 48/1993 Sb.) z roku 2009 byly na území Maďarska zakázány těžební technologie používající kyanid.

⁴⁹ BOSCE, c. d.

⁵⁰ Jedná se o nerost, z něhož je možno průmyslově vyrábět kovy [§ 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)].

⁵¹ § 5 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁵² Mezi tyto předpisy patří zejména zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Jedná se např. o ložiska ve Středočeském kraji (Jílové u Prahy, Mokrsko, Vacíkov), v oblasti Jeseníků (Mikulovice u Jeseníka, Zlaté Hory – východ, Suchá Rudná – střed) nebo v oblasti Šumavy (Kašperské Hory). K tomu srov. STARÝ, J. a kol. (eds.). *Surovinové zdroje České republiky: nerostné suroviny 2021*. Praha: Česká geologická služba, 2022, s. 362.

⁵⁴ K tomu blíže VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

⁵⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1999 č. 1311 k Surovinové politice v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů.

je jako rezervu pro případné ekologicky vhodné využití budoucími generacemi. Toto budoucí využití mělo záviset na splnění zákonných, zejména ekologických, požadavků, včetně všech externalit v míře srovnatelné se situací v zemích EU. Přitom bylo nutno přihlížet k tomu, že některá ložiska zlata se vyskytují v environmentálně exponovaných oblastech (např. chráněná území, blízkost vodního zdroje). Podle platné státní surovinové politiky České republiky⁵⁶ představují limity možného budoucího využití některého z ložisek zlata „soulad s programovým prohlášením vlády, vývoj světových cen zlata, dostupnost ekologicky šetrných těžebních a úpravárenských technologií (kyanizace je v ČR zakázána) a akceptace projektu místními samosprávami“.⁵⁷

3. REAKCE A ZMĚNY V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ PO HAVÁRII NA ŘECE BEČVĚ

Po dvaceti letech od havárie v Baia Mare došlo v České republice k havárii na řece Bečvě, v jejímž důsledku uhynulo přes 40 tun ryb a dalších vodních živočichů.⁵⁸ Přestože v tomto případě nedošlo k přeshraničnímu (mezistátnímu) znečištění životního prostředí (havárie zasáhla „pouze“ území dvou krajů v rámci České republiky, Olomouckého a Zlínského), i tato havárie ukázala nejen na nedostatečnou personální, odbornou a materiální vybavenost k řízení likvidačních prací, ale i na nedostatečné zákonné určení kompetencí jednotlivých orgánů veřejné správy při zásahu a vyšetřování podobných havárií. Spojovacím článkem výběru těchto kauz bylo primárně to, že šlo v obou případech o znečištění způsobené kyanidy a o dopad na vodní zdroje, nikoliv to, že by šlo o stejnou či obdobnou příčinnou souvislost. Stejně jako v případě havárie v Baia Mare byla i havárie na řece Bečvě zapříčiněna únikem chemických látek, a to zejména kyanidů, do povrchových vod. Na rozdíl od havárie v Baia Mare však v případě havárie na řece Bečvě nebyl dosud nalezen její původce (znečišťovatel), který by byl za tuto ekologickou katastrofu odpovědný, a který by nesl náklady na odstranění znečištěného životního prostředí. Případ havárie na řece Bečvě byl dosud řešen pouze v rámci vymezení trestněprávní odpovědnosti.⁵⁹ To, co však bohužel pozornosti uniká, je

⁵⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 14. června 2017 č. 441 o Surovinové politice České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů.

⁵⁷ Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů, bod 3.2.5.

⁵⁸ Na podzim roku 2020 došlo k několika únikům toxických látek do řeky Bečvy. Nejvýznamnější incident proběhl dne 20. 9. 2020, kdy do této řeky uniklo velké množství neznámých látek (pravděpodobně kyanidů) a následně došlo v zasažené části toku Bečvy o délce cca 38 km k masivnímu úhynu ryb a dalších vodních organismů, v jehož důsledku rybaři ze zasažené oblasti odvezli do kafilerii přes 40 tun mrtvých ryb. Blíže srov. např. Rybáři vylovili z Bečvy 40 tun uhynulých ryb, odklizení skončilo. In: *Ekolist.cz* [online]. 30. 9. 2020. [cit. 2023-09-01]. Dostupné na: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/rybari-vylovili-z-bečvy-40-tun-uhynulých-ryb-odklizení-skončilo>.

⁵⁹ V návaznosti na vyšetřování Policie ČR a obžalobu státního zástupce proběhlo soudní řízení před Okresním soudem ve Vsetíně. Obžalobě čelila jedna podnikající právnická osoba (společnost Energoaqua, a.s.) a jedna fyzická osoba (jednatel této společnosti), které byly obžalovány ze spáchání trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 trestního zákoníku) a neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299 trestního zákoníku). Dne 23. 10. 2023 Okresní soud ve Vsetíně jako prvostupňový soud zprostil obžaloby fyzickou osobu a ve vztahu ke společnosti Energoaqua dovodil, že ta není v tomto případě trestně odpovědná, neboť nelze prokázat zavinění konkrétní osoby

náprava způsobené ekologické újmy, kterou bylo možné řešit paralelně, pokud by Česká inspekce životního prostředí postupovala podle správného zákona. Potrestání pachatele je sice důležitou, ale z hlediska ochrany životního prostředí při takových haváriích až druhotnou otázkou.⁶⁰ V daném případě nebylo dosud zahájeno správní řízení o uložení nápravných opatření (ať již podle zákona o ekologické újmě, popř. podle složkových zákonů), přestože platná právní úprava nebrání souběžnému vedení trestního řízení orgány činnými v trestním řízení a správního řízení o uložení nápravných opatření správními orgány, jelikož každé z těchto řízení má jiný účel.

Jak vyplývá z předchozí kapitoly, jakož i z předcházejícího článku,⁶¹ havárie v Baia Mare vedla nejen ke změnám vnitrostátní právní úpravy v České republice, ale nejdříve došlo ke změnám v mezinárodním a unijním právu. Pokud jde o změny vnitrostátní české právní úpravy, došlo – vzhledem k tomu, že šlo o důlní havárii způsobenou provozem hornické činnosti (těžbou a úpravou ložisek zlata) – zejména ke změnám právní úpravy regulující provádění hornické činnosti (tj. k rozšíření působnosti zákona o prevenci závažných havárií na ukládání nebezpečných chemických látek a přípravků v objektech nebo zařízeních umístěných na povrchu v souvislosti s prováděním hornické činnosti, zákazu využívat technologie kyanidového loužení při úpravě a zušlechťování nerostů a k přijetí zcela nové právní úpravy nakládání s těžebním odpadem). Oproti tomu havárie na řece Bečvě vedla ke změnám právní úpravy pouze na vnitrostátní úrovni,⁶² neboť samotná havárie měla dopad jen na území České republiky. Některé z těchto změn již byly přijaty (nařízení vlády č. 137/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí), některé jsou teprve připravovány v různých fázích legislativního procesu (tzv. havarijní novela vodního zákona a novela zákona o ekologické újmě).

Již přijatou a platnou změnu českého vnitrostátního práva směřující ke zvýšení prevence a předcházení případným ekologickým haváriím představuje novelizace nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí. Dne 1. 7. 2023 nabylo účinnosti nařízení vlády č. 137/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým vláda ČR zpřísnila prahové hodnoty pro ohlašování do Integrovaného registru znečišťování (IRZ) u kyanidů v odpadech o jeden řád – z dřívějších 500 kg na 50 kg za rok. Nařízení vlády č. 145/2008 Sb. je prováděcím

a její přestupek tak bude řešit Česká inspekce životního prostředí. Případ tím však zdaleka nekončí, neboť odvolání (resp. stížnost) proti rozsudku prvostupňového soudu podal jak státní zástupce, tak i obžalovaná právnická osoba. Blíže srov. např. Zproštěn obžaloby. Soud vynesl rozsudek nad ředitelem firmy Energoaqua kvůli otravě řeky Bečvy. In: *iROZHLAS* [online]. 23. 10. 2023 [cit. 2023-11-23]. Dostupné na: https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/rozsudek-becva-otrava-reky-soud-energoaqua_2310230820_ava.

⁶⁰ VOMÁČKA, V. in: KLÉZL, T. Otrávil Bečvu, ale odešli bez trestu. Otázky a odpovědi ke spornému rozsudku. In: *Aktuálně.cz* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 2023-11-23]. Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/becva-soud-otazky-a-odpovedi/>.

⁶¹ HLUŠIČKOVÁ – VÍCHA, c. d.

⁶² Na některé změny právní úpravy upozornila Vyšetřovací komise PSP ČR k ekologické katastrofě na řece Bečvě (Závěrečná zpráva Vyšetřovací komise k ekologické katastrofě na řece Bečvě [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, sněmovní tisk č. 9016, s. 25–27 [cit. 2022-04-08]. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/sites/default/files/2590790-sd009016.pdf>).

právním předpisem k zákonu č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který je implementačním předpisem ve vztahu k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES (tzv. nařízení o E-PRTR). Přísnější právní úprava má zlepšit povědomí o výskytu kyanidů ve výrobních procesech daných provozů a ve svém důsledku by tak měla pozitivně ovlivnit kvalitu vody v českých řekách. První ohlašování kyanidů podle nového znění nařízení vlády č. 145/2008 Sb. proběhne již v roce 2024, tj. půjde o ohlašování za rok 2023. U kyanidů předpokládá Ministerstvo životního prostředí nárůst počtu ohlašovatelů mezi 10 až 15 (za ohlašovací rok 2021 byly kyanidy ohlášeny celkem devatenáctkrát v únicích do vody a v přenosech v odpadech a odpadních vodách).⁶³

Vládou navrhovaná havarijní novela vodního zákona (označovaná někdy taktéž jako „lex Bečva“)⁶⁴ má být komplexní reakcí na dosavadní zkušenosti z praxe ve vztahu k řešení havárií a měla by zahrnovat prvky preventivní i reaktivní ochrany. Tato novela má stanovit jasná pravidla pro prevenci a řešení havarijních událostí na všech vodních tocích v České republice. Významnou změnou, kterou by tato novela měla přinést, je zejména vytvoření vodoprávní evidence a digitalizace služící k evidenci všech zdrojů a výpustí odpadních vod do vod povrchových, a to s povolením i bez něj.⁶⁵ K tomuto účelu má být zřízen Registr výpustí odpadních vod v rámci informačního systému veřejné správy spravovaný Ministerstvem zemědělství.⁶⁶ Havárie na řece Bečvě ukázala, že chybějící informace o možných zdrojích úniku a možných znečišťujících látkách byl jedním z důvodů nedostatečného a nesystematického odebrání vzorků bezprostředně po zjištění havárie. Tomu by měl uvedený registr do budoucna předcházet a umožnit rychlejší identifikaci zdroje znečištění. Registr má v první fázi zprovoznění evidovat výpusti na významných vodních tocích, přičemž do budoucna by podle Ministerstva životního prostředí mělo dojít k rozšíření evidence i na drobné vodní toky. V současné době je realizován pilotní projekt na monitoring výpustí odpadních vod do řeky Labe, přičemž na základě získaných dat a následné analýzy má být představen model pro tvorbu celorepublikového informačního systému Registru výpustí.⁶⁷ Návrh novely

⁶³ Vláda schválila lepší ochranu vod, zpřísnila ohlašovací práh pro kyanidy. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 10. 5. 2023 [cit. 2023-09-01]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/news_20230510-Vlada-schvalila-lepsi-ochranu-vod-zprisnila-ohlasovací-prah-pro-kyanidy.

⁶⁴ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, sněmovní tisk č. 569/0 [cit. 2023-11-23]. Dostupné na: https://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=9&T=569.

⁶⁵ § 19a návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ § 22 odst. 6 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Ministr Hladík: Lépe ochráníme české řeky. Máme pilotní podobu budoucího on-line registru výpustí do vodního toku. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 31. 8. 2023 [cit. 2023-09-01]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/news_20230831-Ministr%20Hladik:%20Lepe%20ochranime%20ceske%20reky.%20Mame%20pilotni%20podobu%20budouciho%20on-line%20registru%20vypusti%20do%20vodnich%20toku.

zároveň zavádí povinnost kontinuálního měření vypouštěných odpadních vod podle jejich kvalitativního složení.⁶⁸ Hlediskem pro uložení povinnosti provádění kontinuálního měření znečišťovateli má být složení produkovaných látek a vypouštěných odpadních vod do vod povrchových, konkrétně odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných závadných látek, prioritních nebezpečných látek nebo vybraných nebezpečných závadných látek podle části II bodů 1 (sloučeniny vyjmenovaných metaloidů a kovů) a 9 (kyanidy) přílohy č. 1 k vodnímu zákonu. Podrobnosti mají být dále stanoveny v prováděcím nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech, ve znění pozdějších předpisů. Návrh novely počítá s výhradní kompetencí znečišťovatele nad kontinuálním monitoringem, přičemž v případě vyhodnocení reálného rizika havárie bude znečišťovatel povinen situaci ohlásit vodoprávnímu úřadu a učinit odpovídající opatření k zabránění vzniku havárie. Výsledky kontinuálního měření však mají být neveřejné, což by výrazně omezilo aktivní účast veřejnosti. To je významný rozdíl proti platné německé právní úpravě, kde monitoring povrchových vod již probíhá a kde jsou naměřená data veřejně dostupná a publikována i ve výročních zprávách.⁶⁹ Vládní návrh rovněž počítá se zpřesněním definice pojmu havárie a nově ve výčtu zahrnuje nebezpečné závadné látky podle části II bodů 1 a 9 přílohy 1 k vodnímu zákonu a prioritní nebezpečné látky. Zároveň za součást havárie také považuje i závady zařízení k likvidaci závadných látek, které havárii předcházely a jsou s ní v příčinné souvislosti. Vláda dále navrhuje, aby řízení záchranných a likvidačních prací při havárii příslušelo Hasičskému záchrannému sboru ČR, a vymezuje příslušnost krajských vodoprávních úřadů k řešení havárií, které přesahují hranice správního obvodu obce nebo jednoho kraje. V neposlední řadě tato novela počítá se zvýšením horní hranice pokut jak pro fyzické nepodnikající osoby, tak i pro právnické osoby a fyzické osoby podnikající.

Souběžně s havarijní novelou vodního zákona připravuje Ministerstvo životního prostředí i novelu zákona o ekologické újmě,⁷⁰ která by měla vycházet především z dosavadní praxe správních orgánů (zejména České inspekce životního prostředí) tak, aby mohly snadněji vést správní řízení o ukládání preventivních a nápravných opatření, evidovat případy ekologické újmy, rozhodovat o náhradě nákladů nebo ukládat pokuty.⁷¹ Dosavadním neaplikováním tohoto zákona totiž správní orgány porušují povinnosti vyplývající nejen z české právní úpravy, ale především z práva unijního.⁷² Vzhledem

⁶⁸ § 38 odst. 10 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ European Environment Agency. 3. Surface Water Quality Monitoring – Summary: Germany. In: *European Environment Agency* [online]. 29. 9. 2017 [cit. 2023-08-12]. Dostupné na: <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-001-4/page009.html>.

⁷⁰ K tomuto zákonu blíže srov. STEJSKAL, V. – VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009.

⁷¹ Ministr Hladík: Další naši pojistkou, aby se Bečva neopakovala, je novela zákona o ekoujmě. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 16. 6. 2023 [cit. 2023-09-01]. Dostupné na https://www.mzp.cz/cz/news_20230616-Ministr-Hladik-Dalsi-nasi-pojistkou-aby-se-Becva-neopakovala-je-novela-zakona-o-ekoujme.

⁷² Na tuto skutečnost upozornila i Česká společnost pro právo životního prostředí ve svém Vyjádření k případu použití zákona č. 167/2008 Sb. ke kauze Bečva. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. XXI, č. 2, s. 69–79.

k tomu, že účelem zákona o ekologické újmě je transpozice směrnice 2004/35/ES do vnitrostátního právního řádu České republiky, vystavuje se Česká republika riziku, že s ní bude zahájeno řízení o porušení unijního práva z důvodu špatné aplikace směrnice 2004/35/ES, jehož výsledkem by mohly být také finanční sankce, o kterých by v konečném důsledku rozhodoval Soudní dvůr EU. Správní orgány by měly zákon o ekologické újmě začít aplikovat a zavést princip „znečišťovatel platí“,⁷³ na kterém je založen, do praxe. To by mohlo přispět také ke zkvalitnění systému prevence závažných havárií, který by si zasloužila nejen řeka Bečva.

ZÁVĚR

Havárie v Baia Mare v roce 2000 vedla k významným legislativním změnám v rámci práva ES/EU. Zdůraznila potřebu vytvoření společné právní úpravy, která by do budoucna podobným haváriím předcházela a účinně na ně reagovala. Zapůsobila tedy jako jakýsi katalyzátor změn, přičemž zásadní se pro budoucí vývoj v rámci práva ES/EU stalo zejména přijetí směrnice o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (2006/21/ES), zpřesnění směrnice o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (2003/105/ES), resp. přijetí její nové podoby (2012/18/EU), a postupné omezování kyanidů ve vodách na základě rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES). Účelem všech těchto změn bylo snížit dopad nehod, v důsledku kterých je životní prostředí a jeho složky (zejména voda a na ni navázané ekosystémy) znečištěno, nebo jim předcházet. Do nového tisíciletí tato událost otevřela i debatu o environmentálních a bezpečnostních rizicích, které s sebou těžba a úprava nerostných surovin (nejen) s využitím kyanidového loužení přináší.

Přestože k havárii v Baia Mare došlo již více než před 23 lety, dozvuky této události jsou stále aktuální. To můžeme pozorovat nejen v souvislosti s řešením havárie na řece Bečvě, ke které došlo v roce 2020, byť s výhradou, že v daném případě nešlo o únik kyanidů z hornické činnosti (těžby či úpravy zlata). Oba tyto případy byly následovány změnami právní úpravy. Zatímco u havárie v Baia Mare byly primární změny mezinárodního a unijního právního rámce, v případě havárie na řece Bečvě byla primární reakce národní, protože důvody potřebné reakce byly odlišné a u Bečvy se nejednalo o přeshraniční znečištění životního prostředí. Společné východisko pro předcházení obou takových případů havarijních stavů v budoucnosti představuje navrhovaná změna rámcové vodní směrnice (2000/60/ES), prostřednictvím které mají být kyanidy zařazeny mezi tzv. znečišťující látky specifické pro povodí. Tyto látky sice nemají být označeny jako prioritní, ale členské státy EU by nově měly postupně snižovat znečištění způsobené i těmito látkami. Měly by též nově stanovit a uplatňovat normy environmentální kvality pro tyto látky (včetně kyanidů), pokud budou představovat riziko pro vodní útvar v jedné nebo více oblastech povodí.

⁷³ K tomu blíže srov. VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí“ v právu životního prostředí*. Praha: Linde, 2011.

Jelikož Česká republika disponuje významnějším množstvím dosud nevyužitých zásob zlata, je pravděpodobné, že diskuze o opodstatněnosti zákazu využívat technologie kyanidového loužení nebo jiné postupy využívající kyanidové sloučeniny při úpravě a zušlechťování nerostů, z nichž lze průmyslově vyrábět kovy (§ 30 odst. 2 horního zákona), se mohou objevovat s železnou (či spíše zlatou) pravidelností. V rámci této diskuse by měla být brána do úvahy i potenciální rizika využití technologie kyanidového loužení pro lidské zdraví a životní prostředí. Při přípravě jakýchkoli změn relevantní vnitrostátní právní úpravy (nejen) na úseku ochrany životního prostředí by měla být zohledněna snaha EU o snížení znečištění životního prostředí na úroveň, které již nejsou považovány za škodlivé pro lidské zdraví a přírodní ekosystémy a které respektují hranice, s nimiž se naše planeta může vyrovnat. Ku prospěchu by v této souvislosti měla být aplikace právních principů, na kterých je založena politika EU v oblasti ochrany životního prostředí, ať již se jedná o princip vysoké úrovně ochrany životního prostředí, princip předběžné opatrnosti nebo principy, že by měla být přijímána preventivní opatření, poškození životního prostředí by mělo být napraveno v první řadě u zdroje a platit by měl znečišťovatel.

Mgr. Denisa Hlušíčková
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
hlusickova.denisa@gmail.com

JUDr. Ondřej Vicha, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
ondrej.vicha@upol.cz
ORCID: 0000-0001-6639-6501