

OBTÍŽNÝ ŽIVOČICH VERSUS OCHRANA ČLOVĚKA (VYBRANÉ OTÁZKY)

JANA DUDOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Člověk si osobuje rozhodovat o většině dění, které ho obklopuje a ovlivňuje tak ze svého úhlu pohledu i existenci ostatních živočichů na Zemi. Na živočichy pohlíží jako na oblíbené (především domácí mazlíčci), méně oblíbené avšak pro život člověka přínosné (zejména z hlediska jejich hospodářské využitelnosti) až na vyloženě obtížné (obtížný hmyz, obtížní hlodavci apod.). Právě na tuto poslední „kategorii“ živočichů je příspěvek zaměřen. Představuje určitou polemiku. Na straně jedné je v daném kontextu *de lege lata* analyzováno právo každého volně žijícího živočicha na život (a jeho ochranu) vč. nutnosti zachování biodiversity a na straně druhé pak právní prostředky a cesty k ochraně člověka.

Key words in original language

Škodlivý organismus, obtížný živočich, desinfekce, desinsekce, deratizace; ochrana volně žijících druhů živočichů.

Abstract

A human is assuming right to decide about majority of actions, which it surrounds and influences from his point of view the existence of other animals on Earth. The animals are seen as favorite (especially pets), less popular but useful for human life (especially in terms of their economic usefulness) to the downright annoying (insects, rodents...). It is on this last „category“ animals, the contribution focused. It represents some controversy. On the one hand is in the context of *de lege lata* analyzed right of every wild animal to life (and protection). And on the other hand stands the legal tools and ways to protect humans.

Key words

Pest, oneroust animal, disinfection, disinsection, deratisation, , protection of wildlife.

O většině otázek, týkajících se světa, který nás obklopuje, rozhoduje člověk většinou vždy pouze ze svého antropocentrického úhlu pohledu. To se týká i nahlížení na obtížné živočichy. Je to právě člověk, který určuje míru oblíbenosti či naopak obtížnosti jednotlivých druhů živočišné říše. Zamyslíme-li se nad některými otázkami spojenými s tímto přístupem, resp. nad důsledky takového vnímání okolní fauny, můžeme hodnotit některé postupy člověka přinejmenším jako problematické a v určitém ohledu vzbuzující obavu o zachování udržitelné druhové rozmanitosti pro budoucí generace.

Je nepochybně správné, že z hlediska ochrany životního prostředí a veřejného zdraví stanoví člověk (společnost) základní podmínky pro redukci přemnožené zvěře, likvidaci nepůvodních živočichů či pytláčících zvířat. Namísto je také i ochrana veřejného zdraví před škodlivými organismy. Co se však rozumí pod pojmem škodlivý organismus pro člověka? To úzce souvisí s regulací výskytu určitých organismů a rozsahem takových zásahů člověka do okolního prostředí.

Platná právní úprava pojmově vymezuje zvíře, zvěř, živočicha či organismus značně nejednotně. Toto vymezení je účelově vázáno na režim konkrétního zákona a v podstatě chybí adekvátní terminologická provázanost. Pokud některé zákony vymezují pojem škodlivý organismus, jedná se opět o vymezení pouze pro účely daného právního předpisu. S tímto vymezením se můžeme např. setkat v právní úpravě na úseku rostlinolékařské péče,¹ resp. v právní úpravě regulující uvádění na trh a používání biocidních přípravků (viz dále). De lege lata chybí jednotné vymezení pojmu „škodlivý organismus“ z hlediska ochrany člověka. Tato situace rozhodně nepřispívá ke konzistenci platné právní úpravy v dané oblasti.

Příspěvek bude blíže zaměřen na vybrané otázky spojené s ochrannou desinfekcí, desinsekcí a deratizací (dále jen DDD) dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOVZ).² Tato činnost je určena k potírání obtížných organismů a živočichů, které představují nebezpečí pro člověka. Zásadní otázkou, která bude dále zkoumána, je problematika provázanosti (či neprovázanosti) předmětné právní úpravy s environmentálními předpisy. Především by měla být zodpovězena otázka, zda je při DDD odpovídajícím způsobem zohledněna ochrana volně žijících živočichů ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOPK) a zvířat dle zákona č. 246/1992

1 Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje v daném kontextu pojem „škodlivý organismus“ ve svém ustanovení § 2 odst. 1 písm. i) jako druh, kmen či biotyp živočichů nebo původců chorob (např. virů či bakterií) škodící rostlinám nebo rostlinným produktům. Bližší úpravu redukce škodlivých organismů obsahuje vyhláška Ministerstva zemědělství č. 328/2004, o evidenci výskytu a hubení škodlivých organismů ve skladech rostlinných produktů a o způsobech zjišťování a regulace jejich výskytu v zemědělských veřejných skladech (prováděcí předpis k zákonu o rostlinolékařské péči).

2 Blíže viz DUDOVÁ J.: Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí, LINDE Praha, 2011, s. 292 – 294.

Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOZPT).

ZOVZ vymezuje v ustanovení § 55 pojem ochranné dezinfekce, dezinfekce a deratizace jako činnost, která směřuje k ochraně zdraví fyzických osob a k ochraně životních a pracovních podmínek před původci a přenašeči infekčních onemocnění, škodlivými a epidemiologicky významnými členovci, hlodavci a dalšími živočichy. Tato činnost se dále člení na běžnou ochrannou DDD, kterou je povinna podle potřeby provádět každá osoba, a to jako součást čištění a běžných technologických a pracovních postupů a na speciální DDD. Speciální DDD představuje odbornou činnost cílenou na likvidaci původců a přenašečů infekčních onemocnění a zvýšeného výskytu škodlivých a epidemiologicky významných hlodavců a dalších živočichů. ZOVZ v ustanovení § 56 a násl. vymezuje povinnosti pro každou osobu, která bude provádět DDD. Speciální DDD je povinna podle potřeby ve své provozovně zajistit každá fyzická osoba, která je podnikatelem, právnická osoba a každá osoba při likvidaci původců nálezů, při zvýšeném výskytu škodlivých a epidemiologicky významných hlodavců a dalších živočichů. Jde-li o obytné místnosti, pobytové místnosti a nebytové prostory nesloužící k podnikání, má výše uvedenou povinnost vlastník nemovitosti nebo společenství vlastníků. Speciální ochranná DDD je odbornou činností a může ji provádět osoba, která má osvědčení odborné způsobilosti a splňuje všechny podmínky stanovené v ustanovení § 58 ZOVZ. Osoba, která provádí speciální ochrannou DDD, je povinna použít přípravky a postupy jen v míře nezbytně nutné tak, aby účelu ochranné dezinfekce, dezinfekce a deratizace bylo dosaženo a životní a pracovní podmínky nebyly ohroženy nebo poškozeny.³

Ve smyslu ustanovení § 96 ZOVZ může obec obecně závaznou vyhláškou nařídit (pro území obce nebo jeho části) k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné DDD. K této problematice lze zmínit některé postřehy vyplývající z aplikační praxe. Ze závěrů vyslovených v plenárním usnesení Ústavního soudu - sp. zn. Pl. ÚS 15/06 např. vyplývá, že speciální ochrannou dezinfekci a deratizaci může obec nařídit pouze tehdy, je-li v obci objektivně zjištěna existence zvýšeného počtu původců a přenašečů infekčních onemocnění a škodlivých epidemiologicky významných hlodavců, členovců nebo dalších živočichů a tento zvýšený výskyt je spojen s rizikem ohrožení zdraví lidí. S tímto závěrem se ztotožňuji, neboť jiný výklad než aplikaci

³ Bližší podmínky a podrobnosti ke speciální DDD jsou stanoveny ve vyhlášce Ministerstva zdravotnictví č.490/2000 Sb., o rozsahu znalostí a dalších podmínkách k získání odborné způsobilosti v některých oborech ochrany veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

speciální ochranné DDD „ad hoc“ s přihlédnutím ke konkrétní situaci, by mohl představovat nepřiměřené ohrožení životního prostředí a veřejného zdraví. Je třeba však uvést, že zákon neukládá obci povinnost takovou vyhlášku vydat.

Ohnisková ochranná DDD se ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 ZOVZ provede v případě rizika šíření onemocnění podléhajícího mezinárodnímu zdravotnickému řádu (mor, cholera, žlutá zimnice, hemoragické horečky) a dalších infekčních onemocnění stanovených doporučením Světové zdravotnické organizace. Ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 ZOVZ se ohniskovou ochrannou DDD rozumí činnost směřující k ochraně zdraví fyzických osob a k ochraně životních a pracovních podmínek před původci a přenašeči infekčních onemocnění, škodlivými a epidemiologicky významnými členovci, hlodavci a dalšími živočichy v ohnisku nákazy. Tomuto protiepidemickému opatření se musí dle ustanovení § 66 odst. 2 ZOVZ podrobit fyzické osoby podnikající a právnické osoby (zákaz provozu, omezení výroby apod.). Zároveň jsou tyto osoby povinny zajistit provedení ohniskové DDD, jakož i sanaci vody, půdy a jiných míst a výrobků podezřelých z toho, že obsahují původce onemocnění.⁴

Ve všech případech, kdy dochází k realizaci DDD, zůstává otázkou, zda skutečně existuje dostatečná a důsledná kontrola splnění všech zákonem stanovených požadavků na klasifikaci a používání nebezpečných látek ve smyslu právní úpravy vztahující se k chemickým látkám a požadavkům dle zákona č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků na trh (dále jen zákon o biocidních přípravcích), dle vodního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny a další speciální právní úpravy. Právní úprava biocidních přípravků je úzce provázána především s právním režimem chemických látek, který v obecné rovině stanoví kritéria k hodnocení bezpečnosti a zdravotní nezávadnosti chemických látek a přípravků, jakož i způsoby nakládání a zajištění příslušné odborné způsobilosti.⁵

4 V intencích ustanovení § 85 ZOVZ může krajská hygienická stanice (dále jen KHS) v režimu mimořádných opatření nařídit pro správní obvod KHS (nebo jeho části) ve svém nařízení provedení velkoplošné (území obce nebo městské části) speciální ochranné DDD. Je-li při mimořádné události bezprostředně ohroženo zdraví fyzických osob, pak je zapotřebí postupovat v intencích ustanovení § 95 ZOVZ a vyhlásit mimořádné opatření orgánu ochrany veřejného zdraví v celoplošném rozhlasovém a televizním vysílání. Na rozhodování o těchto opatřeních se nevztahuje správní řád.

5 Viz zejména nařízení ES/1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH) a Nařízení ES/1272/2008 o klasifikaci, označování a balení chemických látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení ES č.1907/2005 v platném znění (CLP), zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon) a

Dojde-li při provádění DDD k porušení zákonem stanovených povinností při zacházení s látkami škodlivými zdraví, resp. k nesplnění povinnosti stanovené nebo uložené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, lze takové osobě uložit sankci za přestupek až ve výši 10 000 Kč dle přestupkového zákona.⁶ Prakticky je však velmi obtížné a problematické prokazovat zavinění za přestupek v rámci protiprávního nakládání s látkami škodlivými zdraví při realizaci běžné ochranné DDD. V intencích ustanovení § 92 ZOVZ za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy EU/ES uloží orgán ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 miliony Kč. V úvahu připadá i sankce v režimu zákona o biocidních přípravcích. Ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o biocidních přípravcích je považován za škodlivý organismus každý organismus, který má nepříznivý účinek na člověka nebo jehož přítomnost je nežádoucí, nepříznivě ovlivňuje činnost lidí nebo předměty, které užívají nebo vyrábějí nebo působí nepříznivě na ostatní živé organismy nebo na životní prostředí. Při používání biocidních přípravků je škodlivý organismus cílovým organismem. Za protiprávní jednání při uvádění na trh a nakládání s biocidními přípravky lze uložit fyzické osobě oprávněné k podnikání a právnické osobě sankci za jiný správní delikt ve výši až 5 milionů Kč a fyzické osobě sankci za přestupek až ve výši 50 000 Kč. Při ukládání sankcí bude třeba vždy důsledně zkoumat, aby nedošlo k porušení zásady „ne bis in idem“, tj. aby bylo zamezeno dvojímu trestání za porušení téže skutkové podstaty správního deliktu (v procesních předpisech má zpravidla povahu překážky věci rozhodnuté). Došlo-li však nesplněním nebo porušením povinností podle § 92 odstavce 1 ZOVZ k poškození zdraví fyzických osob, vzniku nebo hrozbě epidemie, může orgán ochrany veřejného zdraví uložit fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu až do výše 3 miliony Kč. Uložením pokuty nejsou dotčena ustanovení zvláštních právních předpisů, jakož i ustanovení o náhradě škody.

Vzhledem k okolnosti, že platná právní úprava jednoznačně nevymezuje škodlivé organismy (živočichy) ve vztahu k ochraně zdraví člověka (viz shora), vyvstává další otázka, a to jak posuzovat případné usmrcení volně žijícího živočicha při provádění DDD dle ZOVZ. Je možné v těchto případech bez dalšího argumentovat veřejným zájmem na ochranu veřejného zdraví? Je to možné i v

povinnosti ustanovené k nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky ve smyslu ustanovení §§ 44a – 44b ZOVZ.

⁶ Srov. ustanovení § 29 odst. 1 písm. e) a f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

jiných případech usmrcování volně žijících živočichů (např. z důvodu rostlinolékařské péče)?

Prováděcí vyhláška k zákonu o rostlinolékařské péči č. 328/2004 Sb., o evidenci výskytu a hubení škodlivých organismů ve skladech rostlinných produktů a o způsobech zjišťování a regulace jejich výskytu v zemědělských veřejných skladech ve znění platné právní úpravy zahrnuje do výčtu škodlivých organismů mimo jiné bez dalších rozlišovacích kritérií i ptáky, hlodavce a hmyz. Je třeba zdůraznit, že se bude jednat o objekt ochrany, který je chráněn zejména ve smyslu ZOPK, popř. i dle ZOZPT a některých dalších předpisů. Někteří z těchto živočichů mohou být volně žijícími živočichy chráněnými v rámci obecné právní úpravy ZOPK⁷, někteří mohou být ve smyslu ZOPK i zvláště chráněni.⁸ V případě usmrcení takových živočichů připadají v úvahu sankce dle ZOPK a případně i dalších právních předpisů. Podle mého názoru nejsou v těchto případech, kdy se člověk brání obtížnému živočichu, jasně vymezena pravidla jak z hlediska intenzity, tak i celkového dopadu zásahu s přihlédnutím k ochraně všech potenciálně ohrožených živočichů, kteří jsou chráněni podle zvláštní právní úpravy. V této souvislosti je možno zmínit mimo jiné i právní režim vyhlášky č. 327/2004 Sb., o ochraně o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin, ve znění pozdějších předpisů. Podle této právní úpravy, která rovněž provádí zákon o rostlinolékařské péči, jsou před nebezpečnými přípravky chráněni jen vybraní živočichové, a to pouze v přímém zájmu člověka, tj. v oboře, bažantnici, farmovém chovu, na honebních pozemcích apod. (ve vazbě na potravinový řetězec člověka).

Má-li dojít k hubení volně žijících živočichů, je třeba vždy zohlednit právní úpravu dle ZOPK. V intencích ustanovení § 5 odst. 1 ZOPK jsou všechny druhy živočichů chráněny před zničením, poškozováním, sběrem či odchytem, který by mohl vést k ohrožení těchto druhů na bytí nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku ekosystému, jehož jsou součástí. Při porušení těchto podmínek je orgán ochrany přírody oprávněn zakázat nebo omezit rušivou činnost. Ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 ZOPK se však shora uvedená ochrana nevztahuje na zásahy při hubení živočichů upravené zvláštními předpisy. Při těchto zásazích je však zapotřebí vždy zajistit ochranu ohrožených nebo

7 Z volně žijících živočichů se může jednat např. o myš polní, krtka obecného, kunu lesní a kunu skalní.

8 Ke kriticky ohroženým živočichům se řadí např. tesařík alpský a broskvoňový, plch zahradní, k silně ohroženým např. rejsek horský, k ohroženým např. čmelák, mravenec a další.

vzácných druhů živočichů dle ustanovení §§ 48 až 50 ZOPK. K výjimkám ze zákazů u zvláště ohrožených druhů by mohlo dojít v intencích ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem přírody nebo v zájmu ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva EU/ES lze takovou výjimku povolit jen tehdy, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Výjimky může povolit orgán ochrany přírody dle ustanovení § 56 odst. 2 ZOPK mimo jiné v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a na majetku, jakož i v zájmu veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými výsledky nesporného významu pro životní prostředí.⁹

Ustanovení § 5 odst. 1 ZOZPT stanoví v obecné rovině zákaz bezdůvodného usmrcení zvířete. Důvodem pro usmrcení zvířete je však mimo jiné dle ustanovení § 5 odst. 2 ZOZPT nařízené mimořádné veterinární opatření dle zákona č. 166/1999 Sb. o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinárního zákona) v platném znění, hygienické opatření a deratizace dle ZOZV či opatření v boji proti škodlivým organismům dle zákona o rostlinolékařské péči.

Závěrem je třeba reagovat na otázky, které byly otevřeny. Lze shrnout, že likvidace obtížného živočicha, tak, jak byla naznačena a posléze specifikována shora, je ve smyslu platné právní úpravy považována za veřejný zájem, který vesměs převažuje nad zájmem na ochranu přírody dle ZOPK i dle ZOZPT. Pokud ale právní úprava nijak blíže nespecifikuje „černý seznam“ škodlivých živočichů pro člověka, bude při aplikaci a interpretaci DDD (a jiných činností spojených s hubením obtížných živočichů) panovat určitá nejistota, a to zejména z hlediska identifikace a ochrany cílového (škodlivého) organismu. K tomu se sluší poznamenat, že zachovávat právo neznamená jen právo mocenskými prostředky vynucovat. Má-li právo úspěšně regulovat lidské vztahy, je třeba, aby bylo správně uplatňováno, aby bylo dobře a zdařile aplikováno. Jedná se především o to, aby abstraktní a mnohdy netransparentní legislativní pravidla byla vhodně v konkrétním případě použita. K tomu je ovšem třeba, aby jejich smysl byl správně postižen a vyložen. S tím bezprostředně souvisí i právní vědomí. Právní vědomí ovlivňuje způsob, jakým je

9 Nebyla-li splněna podmínka výjimky udělené orgánem ochrany přírody dle ustanovení § 56 ZOPK, pak hrozí fyzické osobě sankce za přestupek v intencích ustanovení § 87 odst. 3 písm. l) až do výše 100.000 Kč. Právnícké osobě a fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti pak hrozí sankce za jiný správní delikt dle ustanovení § 88 odst. 2 písm. p) až do výše 2.000.000 Kč.

právo uváděno v život, jakým je uplatňováno a zachováno. Tímto konstatováním se okruh sledovaných otázek uzavírá. Právní vědomí se v obecné rovině vyvíjí. Právní vědomí, týkající se ochrany volně žijících živočichů, není při hubení obtížných, resp. škodlivých živočichů příliš silné. Je proto zapotřebí na ně vhodně působit. S přihlédnutím k zásadě proporcionality by tedy neměla být nejen běžná DDD (kterou může provádět každý dle vlastního uvážení za podmínek stanovených zákonem), ale ani žádná jiná činnost člověka zasahující do přírody, automaticky nadřazena nad zájem na ochranu přírody. K možným dopadům, které by mohly ovlivnit druhovou rozmanitost, je třeba přistupovat s rozmyslem a pokud možno mezioborově ve vzájemné součinnosti. Z hlediska podpory udržitelného života a zachování biodiverzity by měla být vždy zohledněna přiměřenost určitého konkrétního zásahu.

Contact – email

janad@law.muni.cz