

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Právní odpovědnost za škodu na životním prostředí
a ekologickou újmu**

Vedoucí práce: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Praha 2006

Filip Orel

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem v ní vyznačil všechny prameny, z nichž jsem čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze, dne 3.6.2006


.....
Filip Orel

Poděkování:

Za vedení diplomové práce a cenné připomínky k ní děkuji panu Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc.

Obsah

Úvod do tématu	5
1. Odpovědnost v oblasti životního prostředí	8
1.1 Ekologicko-právní odpovědnost	8
1.2 Trestněprávní odpovědnost	9
1.3 Administrativněprávní odpovědnost	13
2. Základní pojmy a východiska	16
2.1 Odpovědnost	16
2.2 Škoda	18
2.3 Odpovědnost za škodu	18
2.4 Životní prostředí	22
2.5 Ztráty na životním prostředí	24
2.6 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí	28
3. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním a komunitárním právu	29
3.1 Luganská úmluva	29
3.2 Vývoj v právu ES	32
3.2.1 Zelená listina o nápravě škod na životním prostředí.....	32
3.2.2 Bílá kniha o ekologické odpovědnosti	33
3.3 Poslední vývoj v EU – Směrnice č. 2004/35/ES.....	37
3.3.1 Definice škod (ztrát) na životním prostředí podle Směrnice	39
3.3.2 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí a oblast působnosti Směrnice	41
3.3.3 Preventivní a nápravná opatření	42
3.3.4 Finanční zajištění odpovědnosti	45
3.3.5 Oprávněné subjekty	46
3.3.6 Lhůty	46

4.	Odpovědnost za škodu na životním prostředí a ekologickou újmu v právním řádu ČR.....	48
4.1	Vývoj odpovědnosti za škodu na životním prostředí v českém právním řádu	48
4.1.1	Odpovědnost za škodu na životním prostředí v právních předpisech do roku 1989.....	49
4.1.2	Odpovědnost za škodu na životním prostředí v právních předpisech po roce 1989.....	52
4.2	Platná právní úprava odpovědnosti za ztráty na životním prostředí	53
4.2.1	Občanskoprávní úprava odpovědnosti za škodu na životním prostředí	53
4.2.2	Problémy s aplikací občanskoprávních předpisů	58
4.3	Odpovědné subjekty.....	60
4.4	Subjekty oprávněné požadovat náhradu či nápravu	63
4.5	Náhrada škody na životním prostředí	64
4.6	Specifika nápravy ekologické újmy	66
5.	Transpozice Směrnice 2004/35/ES do českého právního řádu.....	68
6.	Oceňování a kvantifikace ekologických užitků	73
6.1	Oceňovací metody a jejich použití	74
7.	Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí v SRN	77
7.1	Zákon o ručení v životním prostředí (<i>Umwelthaftungsgesetz – UmweltHG</i>)... 77	
7.2	Návrh Zákona o prevenci a sanaci škod na životním prostředí (<i>Umweltschadensgesetz – USchadG</i>)	79
8.	Závěry a shrnutí	82
	Seznam literatury	88
	Liability for Environmental Harm (Summary).....	91
	Die Rechtsverantwortlichkeit für die Umweltverluste (Zusammenfassung)	92

Úvod do tématu

Téma odpovědnosti v životním prostředí v posledních letech získává na významu. V oblasti životního prostředí stále častěji vyvstávají otázky, kdo může za škody spáchané na přírodě, kdo je povinen je napravit, jakým způsobem tak má učinit a kdo má nést veškeré náklady s tím spojené. K zodpovězení těchto otázek slouží mechanismy odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Vůdčí myšlenkou těchto mechanismů je to, aby osoba, která škodu způsobila, byla povinna ji napravit nebo uhradit náklady související s její nápravou (tzv. zásada znečišťovatel platí - *polluter pays principle*). Odpovědnost je pojmem velmi širokým a není jednoduché ji snadno a výstižně definovat. Jediným druhem odpovědnosti, jehož splnění lze vynucovat a vyvozovat z něj právní důsledky, je odpovědnost právní.

V právním řádu České republiky je význam životního prostředí a jeho ochrany zdůrazněn několika ustanoveními v Ústavě ČR. Listina základních práv a svobod, která je součástí českého ústavního pořádku, stanoví základní práva a povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí. V Čl. 35 odst. 1 přiznává každému právo na příznivé životní prostředí a v odstavci 3 stanoví povinnost neohrožovat a nepoškozovat přírodní bohatství, druhové bohatství a kulturní památky při výkonu práv nad míru stanovenou zákonem. Článek 7 Ústavy ukládá státu povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.

Škody na přírodních zdrojích negativně pociťuje každý jednotlivec. V rozporu se zásadami spravedlnosti by bylo, požadovat po celé společnosti, podílet se na nápravě a obnově poškozených složek životního prostředí, pokud je zde identifikovatelný subjekt, který poškození způsobil. Je tedy v zájmu všech, tento subjekt pokud možno rychle a přesně určit a právními prostředky ho přimět k nesení odpovědnosti.

Jedním z důvodů vzrůstajícího zájmu o problematiku odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je bezesporu stále častější výskyt různých ekologických havárií v posledních desetiletích a v souvislosti s tím vyvstávající otázky týkající se způsobu jejich nápravy.

V teorii i praxi se rozlišují dva druhy ztrát na životním prostředí. Jedním typem škod, který v přírodě může nastat, je škoda soukromoprávního charakteru, která se nějakým

způsobem vztahuje k určité složce životního prostředí. Jde o materiální ztrátu, jejíž výskyt přichází v úvahu jen na takové složce nebo části složky životního prostředí, která je ve vlastnictví konkrétního subjektu (vlastnitelná složka). Druhým typem je ztráta na životním prostředí jako takovém, bez ohledu na charakter konkrétní části životního prostředí a také na to, zda ji v daný okamžik pociťuje jako ztrátu určitý jedinec.¹ Tento typ ztrát však negativně zasahuje široký okruh nebo kolektiv osob. V některých pramenech je nazýván jako „čistá ekologická škoda“,² přičemž společností je její výskyt zpravidla vnímán jako ztráta až s větším časovým odstupem. V českém právním řádu by tomuto typu poškození životního prostředí nejvíce odpovídal institut ekologické újmy.

Přes rozdílné vymezení těchto typů ztrát je mnohdy těžké až nemožné je od sebe separovat. Dojde-li ke škodě na složce životního prostředí, která je ve vlastnictví konkrétního jedince, dochází zároveň k oslabení, újmě či poškození přírodního zdroje, jež plní funkce pro celou společnost. Může tak nastat situace, kdy tato škoda na životním prostředí nastane, aniž by vlastník této složky požadoval její nápravu.

Téma odpovědnosti v životním prostředí bylo zejména na území České republiky po dlouhou dobu značně opomíjeno a tak nastal čas, kdy si odborná veřejnost začala uvědomovat nedostatečnost současné právní úpravy a nezbytnost komplexního řešení dané problematiky. Absence kvalitního právního rámce je pociťována nejen právníky zaměřenými na právo životního prostředí, ale také odborníky na ekologii, či laiky s intenzivním vztahem k přírodě.

Bylo by naivní se domnívat, že sebelepší zákonná úprava zamezí páchání škod na přírodě a nastolí stav harmonie mezi člověkem a přírodou. Ani dokonalý normativní předpis nezaručí, že vzniklá újma na přírodě bude rychle a efektivně napravena takovým způsobem, že bude nerozpoznatelné, zda vůbec k nějaké újmě došlo. Škody na životním prostředí jsou často takového charakteru, že není možné je napravit (např. vymírání některých živočišných druhů v důsledku stoupajícího množství jedovatých látek v ovzduší či v půdě). A tak kvalitní zákon může zajistit pouze zmírnění následků v případě, že k zásahu do životního prostředí dojde. Jeho prostřednictvím lze přimět

¹ Srovnej Brans, H.P. Edward: Liability for Damage to Public Natural Resources, Kluwer Law International, Haag, Holandsko, 2001, str. 13 (damage done to the environmental *per se*).

² Srovnej „pure ecological damage“ tamtéž, str. 17.

subjekt, jenž škodu způsobil k nesení odpovědnosti a k uložení povinnosti škodu napravit, reparovat či jinak nahradit. Právní normy jsou pouze jedním z řady faktorů, které působí na veřejnost. Důležitou roli zde sehrává výchova, vzdělávání, dostatek informací a osvěta, a to jak ve vzdělávacích institucích, tak v domácím prostředí.

Na druhou stranu je třeba říci, že ke ztrátám na přírodních zdrojích docházelo od samého počátku existence lidského druhu. Člověk od pradávna přírodu využíval a čerpal z ní pro něj nezbytné zdroje. Při tom na životní prostředí působil, přetvářel ho k větší využitelnosti a tím docházelo ke změnám, které mohly být jak negativního, tak pozitivního charakteru (kultivace). Nelze ovšem srovnávat možnosti např. pravěkého člověka a dnešního obyvatele planety, co se týče míry působení na životní prostředí. Dnes je potenciální nebezpečí způsobení závažné ekologické škody daleko větší, a proto stanovení závazných právních pravidel chování člověka v přírodě se jeví jako *conditio sine qua non*.

Je třeba zejména působit na společnost tak, aby nepřistupovala k přírodě jenom jako ke zdroji surovin a energií, ale aby si uvědomovala nezbytnost rovnocenného soužití a odpovědnost za zachování živočišných druhů a rozmanitosti přírodního bohatství pro další generace.

1. Odpovědnost v oblasti životního prostředí

1.1. Ekologicko-právní odpovědnost

Tak jako v jiných oblastech lidské činnosti rozlišujeme i v životním prostředí odpovědnost právní a morální. Právní odpovědnost lze dále dělit na odpovědnost deliktní a odpovědnost za škodu na životním prostředí a ekologickou újmu. Složkami deliktní odpovědnosti jsou odpovědnost trestní a odpovědnost správní (za přestupky). Pro tento druh odpovědnosti je charakteristické uložení sankce, které následuje poté, co došlo k porušení konkrétní zákonné normy. V případě aplikace deliktní odpovědnosti však nedochází automaticky k uložení povinnosti nahradit či napravit způsobenou škodu resp. újmu.³

V nejobecnější rovině lze uvažovat o morální odpovědnosti lidstva jako celku za zachování planety Země a přírodního bohatství na ní pro další generace. Tato odpovědnost se vztahuje na každého jednotlivce zvlášť a zároveň na současnou generaci obyvatel této planety jako celek.

V již poněkud konkrétnějších rysech lze registrovat odpovědnost jednotlivých států ve vztahu k životnímu prostředí. Zde máme na mysli jak životní prostředí přímo na území daného státu, tak životní prostředí na území okolních zpravidla sousedících států, které je daný stát schopen ovlivňovat. A analogicky bychom mohli pokračovat a dovozovat odpovědnost zemí, krajů, obcí či jiných správních jednotek podle práva toho či onoho státu.

V následujícím výkladu se budeme více než na obdobné více méně teoretické úvahy orientovat na ten druh odpovědnosti, který je obecně vymahatelný. Tím je odpovědnost právní. A jelikož se pohybujeme v oblasti životního prostředí je patrně vhodnější používat termínu ekologicko-právní, jak již činí někteří autoři.⁴

Ekologicko-právní odpovědnost zahrnuje jak odpovědnost deliktní, tak i za ztráty na životním prostředí.⁵ Svou strukturou a účelem je podobná obecné právní odpovědnosti, ale vzhledem k oblasti, ve které se pohybujeme má svá specifika. I zde diferencujeme mezi odpovědností subjektivní (za zavinění), tak odpovědností objektivní (za

³ Srovnej Komentář Petržílka, P. in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005, str. 140.

⁴ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, str. 77.

⁵ Tamtéž, str. 77.

výsledek). Odpovědnost za ztráty zahrnuje jak škodu na životním prostředí, resp. na jeho složkách, tak odpovědnost za ekologickou újmu. Škodou na životním prostředí nazýváme škodu materiálního charakteru, která vznikne na vlastnitelných složkách životního prostředí (*owned environment*).⁶ Tyto škody je vlastník konkrétní složky zpravidla schopen relativně přesně vyčíslit. Při definování ekologické újmy bude nejlépe vyjít ze znění zákona o životním prostředí, který zavedl nový pojem do českého právního řádu. Za ekologickou újmu považuje ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.⁷ Ekosystém je dále vymezen v § 3 zákona o životním prostředí jako funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v prostoru a čase. V souvislosti se zhoršujícím se stavem životního prostředí a jeho složek získává tento typ odpovědnosti na významu, a to jak u odborné, tak i laické veřejnosti.

Deliktní odpovědnost nastupuje v tom případě, kdy dojde k porušení povinnosti stanovené zákonem. V právu životního prostředí připadá do úvahy jak odpovědnost trestní, tak odpovědnost správní. Trestní odpovědnost nastupuje v případě spáchání trestného činu proti životnímu prostředí (pokud se nejedná o některý z případů beztrestnosti). Správní odpovědnost nastává v těch situacích, kdy dojde k porušení norem stanovených správními právy.

1.2 Trestněprávní odpovědnost

Význam trestního práva v oblasti životního prostředí je nesporný. Stále více zásahů do životního prostředí je pocíťováno jako závažné nebezpečí pro celou společnost. Tím je naplněn první z obligatorních znaků každého trestného činu.⁸ Aby bylo určité jednání posuzováno jako trestné je třeba, aby kromě výše zmíněného znaku splňovalo i druhý obligatorní znak, kterým je specifikace jeho skutkové podstaty v zákoně. Tato zásada je zakotvena v čl. 39 Listiny základních práv a svobod (LZPS), který mimo jiné říká,

⁶ Viz Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 88.

⁷ Ust. § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁸ Ust. § 3 odst. 1, trestního zákona (zákon č. 140/1961 Sb.) stanoví: Trestným činem je pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto zákoně.

že jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest nebo jinou újmu lze za jeho spáchání uložit. Trestní právo je zároveň, tak jako celý český právní řád, ovládáno zásadou zákonnosti stanovenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy.⁹ Tato zásada stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem. Z toho lze mimo jiné dovodit, že k odpovědnosti lze povolávat odpovědný subjekt jen v těch situacích, které jsou regulovány zákonem.

Česká trestněprávní úprava neobsahovala do roku 1989 žádné speciální ustanovení o ochraně životního prostředí a jeho složek. Tyto hodnoty byly chráněny pouze obecnými ustanoveními o ochraně života, zdraví a majetku a předmětná ustanovení byla roztroušena po různých částech trestního zákona. Zásadní změna nastává v letech 1989 a 1990, kdy u nás dochází k významným společenským a ekonomicko-politickým změnám. Z této doby pocházejí dvě novely, významné pro aplikaci norem trestního práva v oblasti životního prostředí. Jedná se o novely provedené zákony č. 159/1989 Sb. a č. 175/1990 Sb., které zavádějí do českého trestního práva nové skutkové podstaty pod § 181a a § 181b nazvané „Ohrožení životního prostředí“. První ustanovení se vztahuje na jednání úmyslná, druhé na jednání nedbalostní.¹⁰

Objektem tohoto trestného činu je zájem na ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek a současně zájem na ochraně společenstev nebo populací volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin.¹¹ K naplnění objektivní stránky trestného činu dojde tak, že pachatel poškodí životní prostředí nebo některou z jeho složek nebo ho znečistí. Zároveň tímto jednáním pachatel poruší předpisy o ochraně životního prostředí nebo předpisy o ochraně a využívání přírodních zdrojů a způsobí ohrožení volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin. K naplnění této skutkové podstaty dojde též tehdy, pokud subjekt páchající trestný čin poškození životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení či zmírnění. V kvalifikovaných ustanoveních v odstavcích 2 a 3 používá zákonodárce termíny „značná újma“ a „újma velkého rozsahu“. Otázkou zůstává, zda měl na mysli ekologickou újmu tak, jak ji definuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí v § 10, jak se domnívají někteří

⁹ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁰ Viz Jelínek, J.- Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád, Linde Praha a.s., 1998, str. 184.

¹¹ Srovnej Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné, ASPI Publishing, Praha, 2004, svazek II. str.158.

autoři, anebo jinou formu škody.¹² Pravděpodobně tuto otázku zákonodárce vůbec neřešil, a tak význam tohoto termínu budeme muset dovodit z judikatury.

Odpovědným subjektem ze spáchání tohoto trestného činu může být jakákoliv trestně odpovědná fyzická osoba. Již s ohledem na název tohoto ustanovení je zřejmé, že ho teorie bude řadit mezi trestné činy ohrožovací.

Podstatnou změnu představuje novela z roku 2002, provedená zákonem č. 134. Touto novelou došlo k dalšímu rozšíření působnosti trestního práva v oblasti životního prostředí. Přeformulovány a přejmenovány byly obecné skutkové podstaty „Ohrožení a poškození životního prostředí“ (§ 181a, § 181b) a došlo k zakotvení nových trestných činů. Jednalo se o poškozování lesa těžbou (§ 181c), neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 181f, 181g) a odnímání rostlin a živočichů z přírody (§ 181h). Každá z těchto skutkových podstat je mířena na určitou konkrétní složku nebo podsložku životního prostředí. Společným ustanovením § 181d je konkretizováno, co se rozumí pod pojmem větší území (území o rozloze nejméně 5 ha, vodní tok o délce nejméně 2 km), celková větší plocha lesa (plocha lesa větší než 1,5 ha) a celková značná plocha lesa (plocha lesa větší než 3 ha). Zájem na ochraně lesa je objektem § 181c. Ustanovení § 181f a § 181g postihuje nedovolené nakládání s ohroženými druhy živočichů nebo rostlin. Odnímání volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin z přírody ve větším měřítku pod hrozbou trestní sankce zakazuje § 181h.

Všechny výše zmíněné skutkové podstaty jsou v systematice trestního zákona zařazeny mezi Trestné činy obecně nebezpečné (Hlava čtvrtá). Výjimkou je trestný čin „Pytláctví“ v § 178a, který je poněkud nelogicky zařazen mezi Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, do oddílu nazvaného „Jiná rušení činnosti státního orgánu“.

Z oblasti trestního práva je třeba se zmínit ještě o jednom instrumentu, využitelném pro problematiku škod na životním prostředí. Je jím adhezní řízení, které je řízením o náhradě škody, která byla poškozenému způsobena trestným činem.¹³ Toto řízení se koná souběžně (paralelně) a v souvislosti s hlavním řízením, jehož předmětem je

¹² Blíže in Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné, ASPI Publishing, Praha, 2004, svazek II. str. 159.

¹³ Zákona úprava v § 228 - § 229 zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád).

spáchání trestného činu. Soud v adhezním řízení rozhoduje podle příslušných hmotněprávních ustanovení, zejména předpisů občanskoprávních. O nároku na náhradu škody rozhoduje jen na návrh poškozeného (tedy nikoli ex offio).

Postavení poškozeného trestní řád přiznává tomu, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková, morální nebo jiná škoda.¹⁴ Výčet škod je značně široký a poskytuje tak prostor pro různé interpretace. Pravděpodobně se budou lišit názory na to, co lze zahrnout pod pojem morální nebo jiné škody. Existence morální škod však připadá v úvahu jen u vybraných trestných činů a zákon nepřiznává osobě, jež se cítí morálně nebo jinak poškozena postavení subjektu adhezního řízení, pokud vzniklá újma není způsobena zaviněním pachatele nebo její vznik není v příčinné souvislosti s trestným činem.¹⁵

Osobě v postavení osoby poškozené zákon přiznává určitá oprávnění, kterými může ovlivňovat průběh trestního řízení. Např. je oprávněna činit návrhy na doplnění důkazů, zúčastnit se hlavního líčení nebo veřejného zasedání nebo nahlížet do spisů. Dále je oprávněna navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit způsobenou škodu. Návrh je však třeba učinit nejpozději u hlavního líčení před zahájením dokazování.¹⁶ Významné je také právo poškozeného podat stížnost s odkladným účinkem proti rozhodnutí o postoupení věci nebo zastavení trestního stíhání. S ohledem na fakt, že ze strany obviněných často dochází k pokusům o maření uspokojení náhrady škody, obsahuje trestní řád ustanovení o zajištění nároku poškozeného.¹⁷

Využití adhezního řízení v oblasti ztrát na životním prostředí bude připadat v úvahu jen v případě materiální ztráty na vlastnitelné přírodní složce, tj. při vzniku škody vyjádřitelné v penězích. Naopak aplikace adhezního řízení na výskyt ekologické újmy možná nebude. Trestní řád ekologickou újmu nijak nevymezuje ani se jinak nevěnuje řešení obdobných typů imateriálních škod. Dalšími limity procedurálního charakteru je přiznání nároku pouze na návrh (volná dispozice) a v prekluzivní lhůtě. Trestní právo

¹⁴ Ust. § 43 odst. 1, zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád).

¹⁵ Srovnej Císařová, D. a kol.: Trestní právo procesní, Linde Praha a.s., 2002, str. 186.

¹⁶ Ust. § 43 odst. 3, zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád).

¹⁷ Ust. § 47 a násl. zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád).

je do značné míry provázáno s právem občanským, a tak imateriální formy škod nejsou předmětem jeho úpravy.¹⁸

Trestní právo má nenahraditelnou funkci v oblasti preventivně-výchovného působení na společnost. Musí být ovšem zřetelné, že každé provinění proti normám trestního práva je spravedlivě, adekvátně a v rozumném časovém horizontu odsouzeno a potrestáno. Jen tak může být plnění jeho úlohy efektivní.

Význam trestního práva v oblasti životního prostředí během posledních šestnácti let velmi vzrostl. Tato doba ovšem není z hlediska faktického fungování právních norem dostatečná k objektivnímu zhodnocení dopadu trestněprávních ustanovení týkajících se životního prostředí na reálné chování jejich adresátů. Zavedení a rozšíření skutkových podstat týkajících se přírody, jejich složek a chování v ní je bezesporu krokem správným směrem. Některá ustanovení trestního zákona a trestního řádu však vyžadují přeformulování a zpřehlednění, aby mohla být efektivní v praxi.¹⁹

1.3 Administrativněprávní odpovědnost

Administrativněprávní odpovědnost nastupuje při porušení povinností vyplývajících z předpisů správního práva. Tato protiprávní jednání se nazývají správními delikty. Těmi obvykle rozumíme taková protiprávní jednání, jejichž znaky jsou stanoveny zákonem a za které správní orgán ukládá trest stanovený normou správního práva.

Obecnými znaky správních deliktů jsou:

- a) jednání,
- b) protiprávnost,
- c) trestnost,
- d) odpovědná osoba,
- e) zavinění u správních deliktů fyzických osob,
- f) stanovení znaků deliktu zákonem.²⁰

¹⁸ Viz Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí (monografie), UK v Praze, PF UK, 2002, str. 143.

¹⁹ Více in Damohorský, M.: Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí (Závěry a shrnutí projektu grantu GA CR), UK v Praze, PF UK, 2002, str. 15.

²⁰ Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo-obecná část, 5. vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, str. 202 a násl.

Jednáním je projev lidské vůle ve vnější realitě. Protiprávnost znamená, že jednáním je porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem nebo uložená na jeho základě. Existují ovšem okolnosti, které způsobují, že jednání, které se podobá správnímu deliktu, není protiprávní. Tyto okolnosti se označují jako okolnosti vylučující protiprávnost a právní nauka mezi ně obvykle řadí krajní nouzi, nutnou obranu, oprávněné použití zbraně, svolení poškozeného, výkon práv a povinností, dovolené riziko a svépomoc.

Za odpovědné osoby se ve správním právu pravidelně považují jak osoby fyzické, tak osoby právnické, jsou-li deliktně způsobilé. Kdy je deliktně způsobilá fyzická osoba dovodíme ze zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Za deliktně způsobilou považuje osobu příčetnou po dosažení patnáctého roku věku.

Na rozdíl od trestní odpovědnosti právnických osob, kterou náš právní řád nezná, správní (deliktní) způsobilost těchto osob upravena je. Okamžikem, od kterého je právnická osoba deliktně způsobilá, je její vznik. Ten je upraven v řadě zvláštních zákonů jako jsou zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (vznik obchodních společností je vázán na zápis od obchodního rejstříku), zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a další.

Správní delikty lze rozčlenit na přestupky, jiné delikty fyzických osob a správní delikty fyzických a právnických osob postihovaných bez ohledu na zavinění. Jejich zákonná úprava je roztržena do většího množství právních předpisů, což komplikuje orientaci v této oblasti. Kodifikací v jednom uceleném předpise by se situaci alespoň částečně zpřehlednila.

Přestupky na úseku životního prostředí jsou upraveny jak v zákoně o přestupcích, tak v řadě dalších zákonů, týkajících se povětšinou některé ze složek životního prostředí. Přestupkový zákon je normou obecnou a jeho ustanovení se použijí, chybí-li speciální úprava. Jde zejména o pasáže týkající se přestupků na úseku vodního hospodářství (§ 34 přestupkového zákona), na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství (§ 35) nebo geologie (§38). A dále obsahuje též formulaci přestupků proti ochraně a využití nerostného bohatství (§ 39) a na úseku zdravotnictví (§ 29). Obecnou formulaci přestupku na úseku ochrany životního prostředí obsahuje ustanovení § 45, který postihuje zhoršení životního prostředí, které odpovědný subjekt způsobí porušením

jiných právních předpisů (jde o tzv. zbytkové ustanovení). Přesnější a podrobnější úpravu přestupků potom obsahují speciální zákony, kterými jsou zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., vodní a zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

Správní delikty fyzických a právnických osob postihovaných bez ohledu na zavinění představují protiprávní jednání určitého subjektu, který je oprávněn k výkonu určité činnosti, jejíž znaky jsou stanoveny zákonem. Specifikum odpovědnosti za tento druh deliktů se týká zejména subjektivního předpokladu jejího vzniku - subjekty odpovídají za porušení povinností zásadně bez ohledu na zavinění. Právnická osoba jako právní subjekt jedná prostřednictvím svých zaměstnanců, statutárních orgánů či členů. Realizace deliktů je možná jenom tak, že právní povinnost poruší fyzická osoba, a toto porušení se přičte právnické osobě.²¹ Fyzické osoby podléhají, až na některé výjimky, při výkonu podnikání nebo v souvislosti s ním stejným podmínkám jako osoby právnické. Tedy odpovídají bez ohledu na zavinění. Pramenem právní úpravy tohoto druhu odpovědnosti je řada speciálních zákonů. Jmenujme např. stavební zákon, zákon o obcích, zákon o ochraně spotřebitele, zákon o lesích, zákon o ochraně ovzduší a další. Některé zákony specifikují skutkové podstaty jednotlivých deliktů v částech nazvaných „Sankce“ nebo „Pokuty“, což rozhodně nepřispívá k přehlednosti a systematičnosti.²² Do budoucna je v tomto směru třeba uskutečnit řadu opatření, a to nejen u správních deliktů vztahujících se k životnímu prostředí, ale i správních deliktů obecně. Jedním z navrhovaných řešení je vytvoření komplexního zákona o správních deliktech.

²¹ Více in Hendrych, D. a kol.: Správní právo-obecná část, 5. vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, str. 227.

²² Srovnej např. ustanovení § 40 zákona č. 86/2002 Sb., o ovzduší, § 88 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 54- § 56 zákona č. 289/1995Sb., o lesích, § 20 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

2. Základní pojmy a východiska

Pro studium problematiky odpovědnosti za ztráty na životním prostředí se neobejdeme bez znalosti některých základních pojmů. I právnické pojmy všeobecně známé je třeba blíže vysvětlit a vymežit smysl, v jakém s nimi budeme v dalším textu pracovat. Za klíčové lze považovat pojmy jako odpovědnost, škoda, odpovědnost za škodu, životní prostředí, ztráty na životním prostředí a odpovědnost za ztráty na životním prostředí.

2.1 Odpovědnost

Odpovědnost zdaleka není jenom kategorií právní, ale zasahuje též do oblasti ekonomie, politiky, filosofie, teologie a psychologie, jakož i do každodenních mezilidských vztahů. V následujícím výkladu se s ohledem na zaměření této práce omezíme na odpovědnost z pohledu práva.

Odpovědnost (*liability, Verantwoordlichkeit, responsabilité*) je svou podstatou povinností, a to vždy povinností relativní. Relativizuje se i tehdy, byla-li porušena absolutní povinnost nebo něčí absolutní právo.²³ Nastupuje vždy jako povinnost sekundární, jakožto následek porušení povinnosti primární. Tato odpovědnostní povinnost může původní povinnost nahradit nebo může trvat vedle ní anebo s ní může být totožná, ale „posílená“ o další právní důvod (např. naturální restituce u náhrady škody nebo při bezdůvodném obohacení vedle povinnosti vydat věc vlastníkov).²⁴

Každé právní odvětví vytváří vlastní odpovědnostní systém, v důsledku čehož rozlišujeme např. odpovědnost trestněprávní, správněprávní, pracovněprávní, občanskoprávní atd. Občanskoprávní dělení zahrnuje tři základní odpovědnostní druhy, a to odpovědnost:

- za škodu,
- odpovědnost za vady,
- odpovědnost za prodlení.²⁵

²³ Viz Knappová, M.- Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2002, Svazek I., str. 222.

²⁴ Viz Knappová, M.- Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2002, Svazek I., str. 223.

²⁵ Viz Knappová, M.- Švestka, J.- Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2005, Svazek I., str. 269.

Zpravidla se za zvláštní druh odpovědnosti považuje i odpovědnost za bezdůvodné obohacení.²⁶

Pro problematiku ztrát na životním prostředí bude rozhodující úprava odpovědnosti za škodu. Občanské právo dále rozeznává odpovědnost subjektivní (*fault liability*) a objektivní (*strict liability*), a to podle toho, zda k jejímu vzniku je třeba zavinění či nikoliv.²⁷ Zavinění je vnitřní psychický stav rušitele k protiprávnímu jednání a k porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu. Má tyto formy a stupně:

- a) úmysl, který dělíme na přímý a nepřímý,
- b) nedbalost, kterou rozlišujeme na vědomou a nevědomou.

Vznik způsobilosti k zaviněnému jednání u fyzických osob nebude zpravidla činit obtíže, protože tyto osoby si zpravidla uvědomují, co svým jednáním působí. Nemusí tomu tak ale být vždy. Jsou osoby, které si následky svého jednání neuvědomují a tudíž u nich není na místě hovořit o tom, zda k danému následku nebo jednání nějaký vnitřní vztah mají nebo ne.²⁸ Jde o osoby, které nesplňují podmínky způsobilosti k zavinění stanovené zákonem (§ 422 obč. z.). Těmito podmínkami jsou dosažení zletilosti (pozitivní předpoklad) a neexistence postižení duševní poruchou (negativní předpoklad), která by na způsobilost měla vliv.

U právnických osob je situace složitější. Právnická osoba je pouhou konstrukcí, není tedy „osobou“ v pravém slova smyslu a jednají za ni vždy konkrétní osoby fyzické. Právní řád České republiky zná ovšem instrumenty, jak jednání těchto osob přičíst přímo právnické osobě. Právnická osoba jedná buď prostřednictvím statutárních orgánů nebo pomocí zástupců. Právní následky z těchto jednání, tj. jednání činěných jménem právnické osoby, se přičítají této právnické osobě. Bude proto přicházet do úvahy jak odpovědnost za zavinění, tak bez ohledu na zavinění. Pokud dojde ke škodě při činnosti osoby jednající za právnickou osobu, např. zaměstnance, pak za ni právnická osoba odpovídá jen za podmínek, že škodu způsobila tato osoba a dále (kumulativně), že k této škodě došlo při činnosti právnické osoby (§ 420 odst. 2 obč. z.).

²⁶ Ust. § 451 a násl. občanského zákoníku.

²⁷ Viz Knappová, M.- Švestka, J.- Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2005, Svazek I., str. 270.

²⁸ Srovnej Knappová, M.- Švestka, J.- Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha, 2006, Svazek II., str. 463.

Funkce občanskoprávní odpovědnosti jsou:

- 1) funkce prevenční, která má odradit hrozbou sankce od protispolečenského chování,
- 2) funkce reparační, satisfakční, která slouží ke zmírnění či napravení způsobené újmy,
- 3) funkce represivní, která slouží k potrestání rušitele.²⁹

2.2 Škoda

Dalším pojmem, který je třeba blíže vymezit, je škoda (*damage, Schade, dommage*). Při její definici opět vyjdeme z občanského práva, i když občanský zákoník sám tento pojem nijak nedefinuje. Teorie i soudní praxe se shodují v názoru, že škoda je majetková újma (ztráta), kterou lze objektivně vyjádřit obecným ekvivalentem, tj. penězi. Základní třídění škody, které provádí sám občanský zákoník,³⁰ je následující:

- škoda skutečná (*damnum emergens*) a
- ušlý zisk (*lucrum cessans*).

Za skutečnou škodu se považuje majetková újma vyjádřitelná v penězích, která spočívá v důsledku škodní události ve zničení, ztrátě, zmenšení, snížení či jiném znehodnocení již existujícího majetku poškozeného. Rozsah a výše skutečné škody musí být prokázána jejím přesným vyčíslením. Ušlým ziskem se rozumí majetková újma vyjádřitelná v penězích, která spočívá v tom, že v důsledku škodní události nedošlo k rozmnožení (zvětšení) majetku poškozeného, které poškozený mohl důvodně, tj. doložitelným způsobem očekávat se zřetelem k obvyklému chodu věci. I ušlý zisk musí poškozený prokázat. V teorii i v běžném životě se ale setkáváme se škodami, které vyčíslit nelze nebo jen s obrovskými potížemi a nepřesnostmi. Vzhledem k výše uvedené definici škody je budeme nazývat spíše újmami či ztrátami. Klasickými újmami jsou újma na zdraví, na životě a na životním prostředí.

²⁹ Viz Knappová, M.- Švestka, J.- Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha, 2005, Svazek I., str. 269.

³⁰ Ust. § 442 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

2.3 Odpovědnost za škodu

Klíčovým pojmem pro problematiku, kterou se zabývá tato práce a pro její pochopení, je bezesporu odpovědnost za škodu (*liability for damage, Schadenaftung*). Univerzální úpravu odpovědnosti za škodu pro oblast soukromého práva obsahuje občanský zákoník. Odpovědnost za škodu na životním prostředí tvoří specifickou subkapitolou této odpovědnosti, ale následující obecný výklad je pro ni rovněž esenciální. A to i přesto, že se pohybujeme na poli práva životního prostředí, které podle většiny právních teoretiků je samostatným právním oborem s prvky práva veřejného i soukromého. České právní úprava sice neobsahuje zvláštní zákon o odpovědnosti za škodu na životním prostředí jako je tomu např. v Německu, ale i tak lze uplatnit pravidlo *lex specialis derogat legi generali*. Z tohoto postulátu plyne, že obecná úprava se uplatní tehdy, nejedná-li se o případ upravený speciálně. Nebo-li, obecná úprava platí subsidiárně. Pokud tedy chybějí zvláštní ustanovení vztahující se na specifický případ odpovědnosti, použije se obecných předpisů.

Obecná odpovědnost za škodu obsažená v občanském zákoníku je založena na principu prevence. Jde o obecnou povinnost předcházet škodám stanovenou občanským zákoníkem v § 415.³¹ Vůdčí ideou tohoto ustanovení je přimět lidi k takovému chování, při kterém nedochází ke vzniku škod. Jen za předpokladu, že škoda nevznikne, se lze vyhnout následně složitému a komplikovanému postupu při její náhradě. Problémy zpravidla vznikají v souvislosti se zjišťováním původce škody, vlastníka poškozené věci (pokud jde o škodu na zdraví, tato potíže odpadá), dále např. zjišťování doby, kdy došlo ke škodě atd. Obtíže s nápravou se týkají zejména způsobu (náprava uvedením v předešlý stav či náhrada škody v penězích), formy, odpovědného subjektu a výše náhrady. Dále to je doba po kterou, respektive do kdy, lze po odpovědném subjektu nápravu požadovat.

Funkcí odpovědnosti za škodu je přimět odpovědné subjekty, aby škodu nepůsobily (funkce preventivně výchovná) a dále, aby již způsobená škoda byla řádně nahrazena (funkce reparační, satisfakční).³²

³¹ Ust. § 415 obč. z.: Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.

³² Srovnej Knappová, M.- Švestka, J.- Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2006, Svazek II., str. 416.

Jaké jsou předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu? Teorie i praxe se shodují na tom, že je tvoří :

- a) protiprávní úkon (anebo alternativně škodní událost zákonem kvalifikovaná),
- b) škoda,
- c) příčinná souvislost mezi škodou a protiprávním úkonem.

Pravidelně se k těmto prvkům řadí i zavinění ve formě úmyslu či nedbalosti.

Protiprávním úkonem je takový úkon fyzické nebo právnické osoby, který je v rozporu s objektivním právem. Jde tedy o činnost *contra legem*. Ustanovení § 420 obč. z. to vyjadřuje slovy „... porušením právní povinnosti...“, přičemž není rozhodné, zda jde o porušení povinnosti ze smlouvy - *ex contractu* - nebo povinnosti stanovené zákonem – *ex (lege) delicto*.³³ Vzhledem k existenci obecné prevenční povinnosti stanovené v § 415 obč. z. lze dovodit, že protiprávní je každý případ, kdy si fyzická či právnická osoba nepočínala natolik opatrně a pozorně, že svým konáním způsobila škodu na zdraví, majetku, přírodě, životním prostředí atd.³⁴ I při nedostatku zavinění zůstává úkon protiprávní, je-li v rozporu s právem, a sice protiprávní objektivně. Zákon způsobilost k zavinění přiznává fyzickým a právnickým osobám jen za splnění zákonných předpokladů (viz výše výklad o zavinění).

Protiprávnost se nepředpokládá, takže musí být poškozeným vždy prokázána.³⁵ Protiprávní úkon může spočívat v porušení právní povinnosti něco konat (komisivní), tak v porušení právní povinnosti něco nekonat (omisivní). Ne každý úkon, který se jako protiprávní jeví, musí ve skutečnosti protiprávním být. Jedná se o případy, kdy objektivní právo dovoluje nebo dokonce přikazuje určité činnosti provést. Okolnostmi, za kterých k tomu může dojít, jsou označovány jako tzv. okolnosti vylučující protiprávnost.

Teorie občanského práva do nich řadí zejména:

- plnění zákonné povinnosti,
- výkon subjektivního práva,
- svépomoc,

³³ Ust. § 420 odst. 1 obč.z.: Každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti.

³⁴ Viz Knappová, M.- Švestka, J.- Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2006, Svazek II., str. 427.

³⁵ Viz Knappová, M.- Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2002, Svazek II., str.434.

- jednání v nutné obraně,
- jednání v krajní nouzi,
- svolení poškozeného,
- dovolené riziko.

Pro detailnější popis jednotlivých okolností je třeba odkázat na literaturu zabývající se občanským právem.³⁶

Protiprávní úkon bude tedy pravidelným předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu. Zákon však počítá i s případy, kdy odpovědnost nastane již z určité události. K tomu dojde za dvou předpokladů. Událost je zákonem kvalifikovaná a zároveň způsobí škodu. To hraje významnou úlohu zejména v případech objektivní odpovědnosti za škodu, kdy je škoda způsobena samotným provozem, ať už zvláště nebezpečným či dopravního prostředku, provozní činností, vadou výrobku nebo jadernou událostí (viz § 420a, § 427, § 432 obč. z., § 4 zák. č. 59/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku a další).

Odpovědnost za škodu by nenastoupila, kdyby nedošlo ke škodě. Za škodu ve smyslu občanského práva se považuje majetková újma, kterou lze vyjádřit v penězích. Škodu a její rozsah musí obdobně jako protiprávnost dokazovat poškozený.

Dalším obligatorním předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu je příčinná souvislost. O příčinné souvislosti mluvíme v tom případě, kdy mezi protiprávním úkonem nebo zákonem kvalifikovanou škodní událostí na straně jedné a škodou na straně druhé existuje vztah příčiny a následku. Jinými slovy, kdyby nebylo té které příčiny, nenastal by ten následek, jenž nastal.

Vznik škody má zpravidla ne jednu, ale více příčin. Právo ovšem nesleduje všechny příčiny, ale jen ty, které spojuje s občanskoprávní odpovědností. Tyto příčiny jsou právně relevantní. Např. způsobí-li škodu řidič motorového vozidla tím, že na namrzlé vozovce nezvládne řízení, srazí sloup veřejného osvětlení a poškodí nárazem kolem jedoucí vozidlo, právně relevantní příčinou je nepřizpůsobení jízdy povaze vozovky. To je oním porušením právní povinnosti. Z hlediska práva tedy není relevantní námraza na vozovce, která příčinou nárazu bezesporu také je.

³⁶ Knappová, M.- Švestka, J.- Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2006, Svazek II.

Právně relevantní příčiny mají různou důležitost (význam) z hlediska způsobeného následku a při zkoumání tohoto významu dochází k jejich odstupňování (gradace příčinné souvislosti). Příčinná souvislost musí být vždy bezpečně prokázána a povinnost ji prokazovat je na straně poškozeného.

Posledním, fakultativním předpokladem vzniku odpovědnosti je zavinění. Na zavinění, a to na zavinění presumovaném (předpokládaném), je v našem platném právním řádu občanskoprávní subjektivní odpovědnost založena. Předpokládá se ve formě nevědomé nedbalosti. Naproti tomu úmysl škůdce je třeba vždy dokazovat. Subjektivní odpovědnosti se škůdce zprostití tak, že prokáže, že škodu nezavinil. U odpovědnosti objektivní (též nazývána odpovědností za výsledek nebo za ohrožení)³⁷ je tomu naopak. Ke vzniku této odpovědnosti zákon zavinění nevyžaduje. V určitých případech se lze i této přísnější formy odpovědnosti zprostit. Musí být ovšem rušitelem prokázáno, že nastal některý z liberačních důvodů.³⁸ Nejpřísněji je upravená tzv. absolutní objektivní odpovědnost, které se nelze zprostit za žádných okolností.³⁹

2.4 Životní prostředí

Definovat pojem životního prostředí (*environment, Umwelt*) je úkol, se kterým se potýkají zákonodárci a právní teoretici snad ve všech zemích. Obtížnost spočívá zejména v tom, že jde o záležitost v podstatě abstraktní a ze samotné podstaty podléhající subjektivnímu hodnocení každého člověka. A vzhledem k tomu, že životní prostředí je pojmem mnohoznačným, neexistuje v současnosti žádná obecně přijímaná definice.

³⁷ Viz Knappová, M.- Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2002, Svazek II., str.425.

³⁸ Např. ust. § 420a, odstavec 3, obč. z.: Odpovědnosti za škodu se ten, kdo ji způsobil, zprostití, jen prokáže-li, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného.

³⁹ Typickým případem je ustanovení § 421a obč. z.

1) Každý odpovídá i za škodu způsobenou okolnostmi, které mají původ v povaze přístroje nebo jiné věci, jichž bylo při plnění závazku použito. Této odpovědnosti se nemůže zprostit.

2) Odpovědnost podle odstavce 1 se vztahuje i na poskytování zdravotnických, sociálních, veterinárních a jiných biologických služeb.

Anglický nebo francouzský překlad tohoto pojmu – environment – a německý – Umwelt – napovídají, že životním prostředím je něco, co nás obklopuje, doslova „okolní svět“.

Podíváme-li se do právních řádů západoevropských zemí zjistíme, že se zákonodárci s definicí životního prostředí vypořádali tak, že tento problém neřešili vůbec, nebo jen demonstrativním výčtem jeho složek.⁴⁰ Určité formulace lze nalézt v některých mezinárodních dohodách z oblasti životního prostředí. Např. Luganská úmluva z roku 1993 do pojmu životního prostředí zařazuje přírodní zdroje jak biotické, tak abiotické, kterými jsou vzduch, voda, půda, fauna a flóra, a dále charakteristické znaky krajiny a majetek, který tvoří součást kulturního dědictví.

V zásadě lze v právních rádech vysledovat definice úzké, zahrnující pouze výčet jednotlivých přírodních složek, definice širší, podobné definici z Luganské úmluvy, a definice nejšířší, zahrnující kromě uvedených položek i estetické kvality a možnosti rekreace spojené s existencí přírody.⁴¹

Formulaci spíše užšího charakteru zvolili tvůrci zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. V textu ustanovení paragrafu 2 se za životní prostředí pokládá vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Z tohoto výčtu složek je v dalších pasážích zákona vymezen pouze ekosystém. V ustanovení § 3 je definován jako funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase. Úpravu ostatních zbývajících zmíněných složek životního prostředí ponechává řadě speciálních zákonů. Je to zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a dále zákony vztahující se vždy k jedné konkrétní složce životního prostředí. Těmito zákony jsou zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a další.

⁴⁰ Viz Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 45.

⁴¹ Viz Brans, H.P. Edward: Liability for Damage to Public Natural Resources, Kluwer Law International, Haag, Holandsko, 2001, str. 10.

2.5 Ztráty na životním prostředí

Ztrátami na životním prostředí (*environmental damages*, *Umweltverluste*) rozumíme jak klasickou škodu v soukromoprávním smyslu, tak ekologickou újmu. Škodami na životním prostředí tak bude nazývat materiální ztráty, ke kterým může dojít pouze na věcech v právním slova smyslu, tedy na těch, které jsou ve vlastnictví určitého subjektu. V protikladu k tomu se u ekologické újmy bude jednat o ztrátu imateriálního charakteru a její výskyt bude pravidelným úkazem zejména na nevlastnitelných přírodních zdrojích.

V zákonech jednotlivých států se pojetí a definování pojmu ztrát na životním značně liší. Převažující je ovšem soukromoprávní pojetí materiální škody na těch složkách životního prostředí, které jsou ve vlastnictví a v užívání konkrétního vlastníka.⁴²

V mezinárodních dokumentech nebo v právních předpisech Evropské unie se často objevuje pojem *environmental damage*. Tento termín je však zpravidla používán v obdobném významu, jaký u nás odborníci přiřadili termínu ztrát na životním prostředí. Tedy zahrnuje nejen klasické, soukromoprávní pojetí škody, ale i jiné typy ztrát, jako jsou např. kontaminace, historické zátěže nebo škody na biodiverzitě.

Při snaze definovat ztráty na životním prostředí bude klasické soukromoprávní vymezení příliš úzké. Občanské právo chápe škodu jako majetkovou újmu na věci, kterou lze vyjádřit v penězích. Ztráty na životním prostředí jsou ale často takového charakteru, že jejich rozsah je penězi nevyjádřitelný, anebo nejsou majetkové povahy. Do této kategorie spadají také újma na životě, újma na zdraví a újma na ryze osobnostních právech (např. urážka na cti).

Občanský zákoník zakotvuje v již citovaném § 415 povinnost počínat si tak, aby nedocházelo mimo jiné ke škodám na životním prostředí. Předpoklad, že tento pojem bude v dalších ustanoveních blíže vymezen, je sice logický, ale realita je přesně opačná. Občanský zákoník škodu na životním prostředí nikde blíže nespecifikuje, což lze považovat za negativum současné úpravy. Na druhou stranu nutno konstatovat, že i kdyby škoda na životním prostředí definována byla, použitelnost tohoto institutu by

⁴² Viz Damohorský, M.: Umsetzung in Tschechien, in Kollektiv autorů: Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung, IUR/OÖ Akademie für Umwelt und Natur (Hrsg.), Institut für Umweltrecht, Wien, 2005, str. 110.

zůstala omezená. Škoda v občanskoprávním smyslu může vzniknout pouze na věcech, které jsou věcmi v právním smyslu. Aplikace by tak byla nadále možná jen na škodu na vlastnitelných přírodních zdrojích a druzích. Nepoužitelná by byla ve vztahu k poškození ekosystémů a narušení biodiverzity. Možnost využití soukromoprávního pojetí navíc zužuje to, že záleží pouze na rozhodnutí vlastníka, zda náhradu škody bude uplatňovat a jak využije získané prostředky.

Omezená použitelnost občanskoprávního pojetí škody na životním prostředí a potřeba širšího postihu dalších typů škod se staly jedněmi z hlavních příčin vzniku nového institutu v českém právním řádu, kterým je ekologická újma. Došlo k němu roku 1992 zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Za ekologickou újmu tento zákon považuje ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti (§ 10). Z této definice lze dovodit, že újmou je primárně imateriální (nehmotná, nemajetková) ztráta. Ekologická újma je svojí povahou institutem veřejného práva.⁴³

Důvodem pro zavedení institutu ekologické újmy je jeho širší využitelnost, než je u soukromoprávního pojetí škody a dále též možnost aplikace odpovědnostních mechanismů na škody způsobené na nevlastnitelných přírodních zdrojích (např. ovzduší, vody v řekách a jezerech), nebo možnost postihovat i samotné vlastníky poškozených složek životního prostředí, kteří poškození sami způsobili. Obligatorním znakem ekologické újmy je její vznik v důsledku lidské činnosti. Ekologická újma nemůže vzniknout působením přírodních sil a nezahrnuje škodu způsobenou živočichy. V důsledku přírodních katastrof (např. vichřice, tornáda) vznikají bezesporu taktéž následky negativního charakteru, avšak nelze je zahrnout pod pojem ekologické újmy, jak jej vymezuje zákon o životním prostředí.

Zásady nápravy ekologické újmy obsahuje ustanovení § 27 zákona o životním prostředí. Každý, kdo poškození životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Na prvním místě je tedy povinnost nápravy uvedením v předešlý stav. Není-li to možné nebo z vážných účelné, musí škůdce poskytnout

⁴³ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, str. 77.

náhradní plnění (nahradit jiným způsobem). Poslední možností je náhrada reletární (v penězích).

Směrnice č. 2004/35/ES o odpovědnosti za škodu na životním prostředí se zaměřením na jejich prevenci a nápravu (dále jen „Směrnice“) pojem škody na životním prostředí (*environmental damage*) uvádí v čl. 2 nazvaném Definice. V překladu je používán právě tento pojem, který implikuje představu, že se jedná o klasickou, materiální škodu ve smyslu občanského zákoníku. Ve skutečnosti zahrnuje ztráty daleko širšího charakteru včetně kontaminací.

Obecné vymezení škody obsahuje čl. 2 odst. 2 Směrnice. Za škodu je považována měřitelná nepříznivá změna v přírodním zdroji nebo měřitelné poškození funkcí přírodního zdroje, ke kterému může dojít přímo nebo nepřímo. Škodou je dle této směrnice i ztráta imateriální povahy, kterou je zmiňované poškození funkcí přírodního zdroje.⁴⁴ Kromě splnění uvedených podmínek je třeba, aby konkrétní případ spadal pod některý z případů škod uvedených čl. 2 odst. 1.

Těmito případy dle Směrnice jsou:

- a) škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, kterými jsou jakékoli škody, které mají závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachovávání příznivého stavu ochrany takových stanovišť nebo druhů. Význam takových účinků je posuzován podle základní podmínky, přičemž jsou zohledněna kritéria stanovená v příloze I. Škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích nezahrnují dříve určené nepříznivé účinky, které vyplývají z jednání provozovatele, které příslušné orgány výslovně schválily v souladu s prováděcími ustanoveními k čl. 6 odst. 3 a 4 nebo článku 16 směrnice 92/43/EHS nebo článku 9 směrnice 79/409/EHS, nebo v případě stanovišť a druhů, na které se nevztahuje právo Společenství, v souladu s obdobnými vnitrostátními předpisy na ochranu přírody;
- b) škody na vodách, kterými jsou jakékoli škody, které mají závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, jak je vymezen směrníci 2000/60/ES, s výjimkou

⁴⁴ Srovnej Stejskal, V: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě, in České právo životního prostředí, č. 3 (13)/2004, ročník IV., str. 13.

nepříznivých účinků v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice;

- c) škody na půdě, kterými je jakákoli kontaminace půdy, která představuje závažné riziko pro lidské zdraví, které je nepříznivě ovlivněno v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů do půdy, na půdu nebo pod povrch půdy.

Připravovaný Kodex životního prostředí (dále jen „Kodex“) operuje s termíny ohrožení, poškození a znečištění životního prostředí i s termínem ekologická újma.⁴⁵ Ekologickou újmu Kodex popisuje jako zničení nebo oslabení ekosystémů, vznikající měřitelnou negativní změnou stavu povrchové nebo podzemní vody, půdy, horninového prostředí, volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin, nebo jejich přírodních stanovišť.⁴⁶ Koncepce je obdobná jako v současné právní úpravě, přičemž cílem je odlišení ekonomických škod od škod ekologických. Ohrožení představuje dle Kodexu lidskou činnost, která by mohla vést ke změně stavu životního prostředí a vyvolat tím jeho poškození nad míru povolenou právem životního prostředí. Poškozením je vyvolání změny stavu životního prostředí znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad povolenou míru. Znečištěním je vniknutí látek, vibrací, hluku do ovzduší, půdy nebo horninového prostředí v důsledku lidské činnosti, které může být škodlivé pro zdraví člověka nebo jiných organismů, může nepříznivě ovlivnit životní prostředí, může vést ke škodám na hmotném majetku, k ekologické újmě, nebo může omezit či zabránit využívání hodnot přírodních zdrojů.⁴⁷

V současné době je nejisté, jaká budoucnost Kodex čeká. Pokud bude politická shoda na jeho přijetí, dojde k němu nejbližší v průběhu příštího volebního období a otázkou zůstává i jeho finální podoba, ve které by mohlo dojít k jeho schválení. Ustanovení tohoto Kodexu je tak třeba brát nikoli jako závazné normy, ale spíše informativně a v kontextu se současnými názorovými a legislativními trendy.

⁴⁵ Viz Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005.

⁴⁶ Viz Hlava I, čl. 2, odst. 13 Věcného záměru zákona o životním prostředí in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005.

⁴⁷ Viz Hlava I, čl. 2, odst. 9, 10 a 11 Věcného záměru zákona o životním prostředí in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005.

2.6 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Cílem odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je přimět toho, kdo způsobil škodu na životním prostředí nebo ekologickou újmu (původce znečištění) k tomu, aby napravil škody, které způsobil. Pokud není stanovena odpovědnost, pak skutečnost, že někdo nedodrží stávající normy a postupy, může mít za následek pouze administrativní či trestní sankce. Pokud však budou předpisy rozšířeny o stanovení odpovědnosti, budou potenciální znečišťovatelé rovněž čelit hrozbě, že budou muset buď sami napravit způsobené škody, nebo nést veškeré náklady spojené s jejich kompenzací.

3. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním a komunitárním právu

Mezinárodní úmluvy a konvence se různými aspekty životního prostředí zabývají již po mnoho desítek let. Bezprostřední příčinou vydání těchto dokumentů byla ve většině případů událost, která negativně ovlivnila přirozený průběh přírodních procesů. Šlo zejména o přírodní katastrofy a ekologické havárie, které se udály na různých místech světa v posledních desetiletích. Tyto události měly většinou za následek ekologické škody takového charakteru a rozsahu, že jejich dopad významně přesahoval hranice státu, kde k nim došlo. Potenciální riziko těchto škod zasahuje obrovské množství lidí, a proto je na místě stanovovat globální pravidla pro co nejširší okruh adresátů.

Z nejrozsáhlejších ekologických havárií z posledních let až desetiletí jmenujme alespoň některé. V roce 1976 došlo k havárii v chemické továrně v italském Sevesu a jako reakce na ni byla vydána směrnice č. 84/631 o kontrole a dozoru nad přeshraničním pohybem nebezpečných odpadů a směrnice o prevenci velkých průmyslových havárií. Roku 1985 došlo k havárii řeckého tankeru Patmos, při které uniklo velké množství ropy do moře. Dále to byla havárie v továrně Sandoz v Basileji roku 1986 nebo úniky nebezpečných toxických látek do Dunaje v rumunském Baia Mare a Baia Borsa v roce 2000. V roce 2002 došlo k havárii tankeru Prestige, přičemž únik ropy z tankeru měl za následek znečištění pobřeží Španělska a Francie a poškození řady ekosystémů. Tato událost měla významný vliv na urychlení příprav zatím poslední směrnice o odpovědnosti v životním prostředí (č. 2004/35/ES).⁴⁸

3.1 Luganská úmluva

Z roku 1993 pochází Úmluva rady Evropy o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobenémi činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (*Council of Europe Convention on Civil Liability Resulting from Activities Dangerous to the Environment*, dále též jen „Úmluva“), která byla přijata ve švýcarském Luganu dne 21. června 1993. Jedná se o první mezinárodní dokument, který se pokouší řešit problematiku

⁴⁸ Viz Stejskal, V: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě, in *České právo životního prostředí*, č. 3 (13)/2004, ročník IV., str. 9.

odpovědnosti v životním prostředí komplexně. Nevýhodou této Úmluvy je fakt, že její použitelnost je omezena pouze na činnosti nebezpečné nebo představující zvýšené riziko pro životní prostředí. Nevztahuje se tedy na aktivity "běžného" typu. Hlavní inovací představuje princip objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti bez ohledu na zavinění. Zároveň pokrývá i škodu způsobenou činnostmi tzv. po právu, to znamená založení odpovědnosti bez ohledu na protiprávnost u vybraných nebezpečných činností.

Mezi nebezpečné činnosti („*dangerous activity*“) řadí zacházení s nebezpečnými látkami, geneticky modifikovanými organismy, mikroorganismy a hospodaření s odpady. Seznam nebezpečných látek, rozdělený do tří kategorií, je uveden v přílohách.

Definice základních pojmů obsahuje první kapitola, článek 2. Za škodu je považována ztráta života nebo poranění osoby, ztráta nebo poškození majetku, ztráta nebo škoda ze zhoršení životního prostředí a náklady na preventivní opatření. Preventivní opatření znamená takové přiměřené opatření provedené určitou osobou za účelem předejití nebo minimalizace ztrát nebo škod poté, co došlo k incidentu (nehodě). Do pojmu životního prostředí Úmluva zahrnuje přírodní zdroje jak biotické, tak abiotické. Jsou to zejména vzduch, voda, půda, fauna a flóra a současně vzájemné působení mezi těmito činiteli. Dále sem řadí majetek, který tvoří součást kulturního dědictví a charakteristické znaky krajiny.⁴⁹

Úmluva zavádí objektivní odpovědnost, která však není absolutní. Provozovatel se může odpovědnosti zprostit prokázáním některého z pěti liberačních důvodů.⁵⁰ Patří mezi ně skutečnosti, že škoda byla způsobena:

- a) válečnou událostí, aktem nepřátelství, občanskou válkou, povstáním, výjimečným, nevyhnutelným a nepřekonatelným přírodním jevem,
- b) činem vykonaným třetí osobou v úmyslu způsobit škodu,
- c) splněním příkazu nebo opatření nařízeným veřejným orgánem,
- d) znečištěním, které je v daných podmínkách přijatelné,

⁴⁹ Čl. 2 odstavec 10 Luganské úmluvy.

⁵⁰ Čl. 8 Luganské úmluvy (Exemptions).

- e) nebezpečnou činností provedenou v zájmu osoby, která škodu utrpěla, v mezích zákona.

Odpovědnost provozovatele je dále zúžena článkem 9, který se týká spoluzavinění osoby, která škodu utrpěla.

Úmluva obsahuje významná ustanovení v článku 12, který zakotvuje povinné finanční zajištění nebo pojištění a v článcích 14-16, týkajících se přístupu k informacím.

Kapitola IV. obsahuje vlastní postup při uplatňování náhrady škod a dalších nároků. Nejprve stanovuje promlčecí lhůty. Subjektivní lhůta je 3 roky a trvá ode dne, kdy se poškozený dověděl nebo se mohl dovědět o škodě a totožnosti provozovatele. Nárok není v žádném případě možno uplatňovat po uplynutí 30 let ode dne, kdy došlo k události - objektivní lhůta.⁵¹

Luganská úmluva představovala moderní dokument, který obsahoval mnohé nové prvky a přístupy k řešení dané problematiky. Kupříkladu to bylo zavedení objektivní odpovědnosti s možností liberace, kterážto konstrukce se objevuje prakticky ve všech smlouvách, které následovaly v dalších letech.

Do dnešního dne Luganská úmluva nevstoupila v platnost, protože nebyla ratifikována dostatečným počtem států. Účinnost je vázána na podpis třech států, z nichž alespoň dva musí být členy Rady Evropy.⁵² To ale nakonec není tolik podstatné vzhledem k faktu, že většina států Rady Evropy jsou členy Evropské unie, kde již v relativně krátké době uplyne lhůta pro transformaci Směrnice č. 2004/35/ES o odpovědnosti za škody v životním prostředí se zaměřením na jejich prevenci a nápravu založené na obdobných principech. Luganská konvence je tedy zejména cenným inspiračním zdrojem. V Evropě ovlivnila dokumenty, jejichž vydání následovalo později, ať už se jednalo o národní zákony o odpovědnosti v životním prostředí nebo nadnárodní konvence, jako byla např. Zelená listina, Bílá kniha nebo již zmiňovaná Směrnice. I pro ČR jako členský stát EU platí povinnost tuto Směrnici převzít do vlastního právního řádu a při její transpozici lze z některých ustanovení Luganské konvence vycházet.

⁵¹ Čl. 17, odst. 1 a 2 Luganské úmluvy.

⁵² Kapitola VIII, Čl. 32 Luganské úmluvy.

3.2 Vývoj v právu ES

Jedním z klíčových principů začleněných do Smlouvy o ES je princip znečišťovatel platí („*polluter pays principle*“), jehož cílem je zlepšení stavu a ochrany přírody na území států Evropské unie (EU).⁵³ Podle tohoto principu by ten subjekt, který způsobí poškození životního prostředí, měl platit náklady na jeho uvedení do původního stavu a nikoliv pouze omezenou finanční pokutu za porušení pravidel a předpisů. Hledá se vždy konkrétní viník a je nastolena přímá odpovědnost znečišťovatele. Na odstranění škod tak v ideálním případě nemusejí přispívat ostatní občané ze svých daní. Jak převést zmiňovaný princip do fungující právní normy a následně do praxe je otázka, se kterou se potýká komunitární právo a teorie do současnosti.

Právo Evropské unie je tvořeno nařízeními, směrnicemi, doporučeními a závaznými rozhodnutími (*regulation, directive, recommendation, decision*). V oblasti související s tématem této práce je nejčastější formou právní regulace směrnice. Nařízení se obecně ve vztahu k životnímu prostředí používá v EU jen velmi zřídka.

3.2.1 Zelená listina o nápravě škod na životním prostředí

V květnu roku 1993 byl Evropskou komisí přijat dokument nazvaný Zelená listina o nápravě škod na životním prostředí (*Green Paper on Remedying Environmental Damage*). Ve svém obsahu se pokouší nalézt koncepty, na nichž by environmentální odpovědnost mohla být založena. Dále se věnuje tématům jako je otázka zvinění, objektivní odpovědnost a způsoby řešení odpovědnosti při spoluzavinění. V neposlední řadě se dotýká problémů způsobených historickými zátěžemi a vytvořením kolektivních nápravných mechanismů ze způsobených škod na životním prostředí.⁵⁴

Zelená listina byla vydána jako dokument nikoli právní, ale jako podklad pro diskuzi, jednání a další expertízy na bázi odborné i veřejné. To vyplývá už ze samotného charakteru zelených listin jako předpisů právně nezávazných (tvoří tzv. *soft law*). Jednou z expertních studií, jejíž vypracování zadala Evropská komise, byla Studie o občanskoprávních systémech v nápravě ekologické škody. Ta pochází z roku 1996 a

⁵³ Článek č. 174 Smlouvy o ES.

⁵⁴ Viz Hunter R.- Koen J. Muylie: *European Community Deskbook, Environmental Law Institute Publication, 1999, str. 98.*

obsahuje porovnání právních řádů vybraných 19 zemí západní Evropy a USA. Rozsah předznamenává, že jde o téma, které je na úrovni EU je bráno velmi vážně, přičemž je značně složité a jeho řešení komplikované.

3.2.2 Bílá kniha o ekologické odpovědnosti

V únoru roku 2000 byla Evropskou komisí vydána Bílá kniha o ekologické (environmentální) odpovědnosti (*White Paper on Environmental Liability*). Obecně lze konstatovat, že vydání Bílé knihy představuje důležitý krok v evropském legislativním procesu, protože zpravidla předchází vydání směrnice. Tak jako Zelená listina je i tento dokument založen na principu „znečišťovatel platí“. Cílem předpisu je právě implementace principu „polluter pays“, ve snaze o lepší prosazování environmentální politiky EU stanovené v základním dokumentu, kterým je Smlouva o ES (Článek 174). Komise došla k závěru, že nejlepším způsobem bude koncipovat směrnici, přičemž tato kniha představuje její návrh.⁵⁵

V úvodní části popisuje své cíle, strukturu a institucionální souvislosti. Materiál pokračuje definicí ekologické odpovědnosti, vytvořením režimu ekologické odpovědnosti a popisem jeho očekávaných účinků. Odpovědnostní mechanismy se podle tohoto dokumentu nevztahují jen na škody způsobené na zdraví osob a majetku a kontaminací příslušných míst, ale rovněž na poškozování přírody, a to zejména přírodních zdrojů, které jsou důležité z hlediska zachování biologické diversity Společenství a jsou chráněny komunitárním právem. Daný materiál popisuje klíčové prvky, jichž je třeba pro efektivní a praktické fungování takového režimu.

Ne všechny ekologické škody lze napravit pomocí odpovědnostních mechanismů. Aby byla odpovědnost za ekologické škody aplikovatelná, je nezbytné splnění tří základních předpokladů vymezených v článku 2.2 Bílé knihy. Těmi jsou:

- 1) původce (původci) musí být identifikovatelný,
- 2) škoda musí být určitá a kvantifikovatelná,
- 3) musí být prokázána příčinná souvislost mezi původcem a vzniklou škodou.

⁵⁵ Viz Boyle A.- Bowman, M.: *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Oxford University Press, 2002, str. 74 a 323.

Působnost tohoto návrhu směrnice je stanovena vzhledem k ekologickým škodám nebo bezprostředním hrozbám těchto škod, které se objevily v důsledku určité provozní (pracovní) činnosti (*occupational activity*) vymezené v článku 4.2.2. Vztahuje se ovšem i na závažné škody způsobené běžnými činnostmi, které ve zmiňovaném ustanovení uvedeny nejsou. Naopak do předmětu úpravy tohoto návrhu nespádají škody pocházející z ozbrojených konfliktů, přírodních katastrof, z úředně dovolené činnosti a z aktivit, které nejsou považované za nebezpečné s ohledem na stav vědeckých znalostí v daném okamžiku. Co je považováno za ekologickou škodu? Bílá kniha v podstatě rozlišuje dva druhy, a to škodu na biodiverzitě a škodu ve formě kontaminace lokalit. Toto rozlišení se jeví jako důležité s ohledem na fakt, že většině členských států EU chybějí administrativní pravidla pro pokrytí škod na biodiverzitě, ale mnohé státy disponují zákony nebo programy regulujícími odpovědnost za kontaminaci lokalit. Míra působnosti je ovšem omezena závislostí na komunitární úpravě. Jde zejména o směrnici Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, o směrnici Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Jedním z hlavních cílů Bílé knihy je též zajištění nápravy škod v oblastech chráněných v rámci soustavy Natura 2000.⁵⁶ Předmětem úpravy je též klasická škoda způsobená nebezpečnou činností na zdraví nebo na majetku.

Velice citlivým tématem je samotná forma, druh a způsob uplatňování odpovědnosti. Objektivní odpovědnost se vztahuje na provozovatele jednotlivých nebezpečných činností.⁵⁷ V případě objektivní odpovědnosti není nutné dokazovat zavinění původce, ale stačí samotný fakt, že provádění (nebo neprovádění) nějaké činnosti způsobilo příslušnou škodu. Jedním z důvodů prosazování se této přísnější odpovědnostní konstrukce je též obtížnost stanovení a prokázání zavinění nebo porušení právního předpisu, které by v takových případech musely překonat poškozené (tedy žalující) strany.⁵⁸ Dalším důvodem je názor, že ten, kdo provozuje nějakou činnost ze samotné povahy nebezpečnou, by měl též nést riziko v případě způsobení škody, a nikoliv

⁵⁶ Viz Brans, H.P. Edward: *Liability for Damage to Public Natural Resources*, Kluwer Law International, Haag, Holandsko, 2001, str. 204.

⁵⁷ Článek 4.3 Bílé knihy.

⁵⁸ Viz Brans, H.P. Edward: *Liability for Damage to Public Natural Resources*, Kluwer Law International, Haag, Holandsko, 2001, str. 184.

osoba, která újmu utrpěla nebo společnost jako celek. Na tomto přísnějším režimu je v zásadě tento dokument postaven, ale připouští i mírnější formu odpovědnosti.

Aplikaci subjektivní odpovědnosti Bílá kniha navrhuje v souvislosti s výskytem škod na biodiverzitě. Není rozhodné, zda ke vzniku těchto škod došlo v důsledku vykonávání nebezpečné činnosti či nikoli. Aplikaci této odpovědnosti ovšem Bílá kniha spojuje pouze s výskytem významné škody (*significant damage*).

Ani objektivní odpovědnost není koncipována jako absolutní. Tento návrh poskytuje škůdci možnost obhajoby za určitých okolností. Provozovatel (původce škody) se odpovědností zproští, prokáže-li existenci některého z liberačních důvodů. Těmi jsou obecně uznávané faktory, které provozovatel fakticky nemůže ovlivnit nebo jejich výskyt očekávat. Jde o vyšší moc (*vis maior*), spoluzavinění poškozené strany, souhlas poškozeného nebo zásah třetí osoby.

Bílá kniha se v dalších ustanoveních zabývá odpovědnými subjekty. Odpovědnost by měla nést ta osoba (nebo osoby), která provádí určitou činnost (na kterou se tento materiál vztahuje) nebo ji řídí a v jejímž důsledku dojde ke škodě (většinou provozovatel).⁵⁹ V případě, kdy činnost provádí právnická osoba, bude příslušná odpovědnost spočívat na této právnické osobě a nikoliv na vedoucích pracovnících či jiných zaměstnancích, kteří případně byli do činnosti zapojeni.

Vzhledem k tomu, že se u škod na biodiverzitě odpovědnost vztahuje jen na škodu významnou, je zapotřebí stanovit též minimální prahovou hodnotu (limit), od které se bude tento mechanismus uplatňovat. V těchto případech se bude aplikovat subjektivní odpovědnost za zavinění.

Kontaminované lokality zahrnují půdu, povrchové vody a podzemní vody. V případech, kdy bude součástí nějaké kontaminované lokality též určitá oblast chráněná v rámci legislativy pro ochranu biodiverzity, měl by se na tu oblast vztahovat vedle režimu pro kontaminované lokality též režim pro poškození biodiverzity. To by mohlo znamenat stanovení povinnosti provést obnovu přírodního zdroje po dekontaminaci dané lokality.⁶⁰

⁵⁹ Článek 4.4 Bílé knihy.

⁶⁰ Článek 4.5.2 Bílé knihy.

Definice klasických (tradičních) škod, zejména škod na zdraví osob a majetkových škod a případně též hospodářských ztrát by dle Bílé knihy měla zůstat v rámci jurisdikce členských států.

Bílá kniha dále uvádí, že je třeba stanovit vztah režimu ekologické odpovědnosti a směrnice o odpovědnosti za výrobky (směrnice Rady 85/374/EHS o sblížení zákonů, nařízení a administrativních ustanovení členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky - *Product Liability Directive*) ve znění směrnice 1999/34/ES (OJ č. L 141, 4. 6. 1999, str. 20), neboť tato směrnice nepokrývá ekologické škody.⁶¹

Pro zajištění cílů stanovených v tomto předpise je nezbytné propracovat pojišťovací mechanismy provozovatelů. Dostupnost pojištění omezuje nebezpečí, jimž budou firmy vystaveny a měla by přispět k minimalizaci tendence obcházet environmentální odpovědnost vzhledem k rozložení rizika na více společností. Je pravděpodobné, že bude docházet k postupnému rozvoji a nárůstu možností pojištění ekologických rizik a škod způsobených na přírodních zdrojích.

Tento trend je do značné míry závislý na nabídkách pojišťovacích společností a na jejich reakci na nově se rozvíjející fenomén. Pojistitelnost ekologických rizik je každopádně podstatným prvkem pro finanční zajištění, ale je do značné míry závislá na právní jistotě, transparentnosti a principech, kterými bude režim odpovědnosti řízen. Pojišťovací politika pojišťoven tak závisí na podmínkách nastavení odpovědnostních mechanismů a způsobů výpočtu hodnot environmentálních statků a jejich užitků. Tyto vstupní údaje pro nastavení pojistného pojišťovněm často chybí a společnosti, které mají zájem o pojištění, nemají informace o podmínkách a konečné ceně tohoto produktu. Je to tak trochu kruh vzájemně se ovlivňujících činitelů, který brání účinnému rozvoji této oblasti.

Souvisí to s obtížností ohodnocení škod způsobených na přírodě. Dokument navrhuje vycházet pro jejich vyjádření z nákladů na nápravu (*restoration*) nebo nákladů na alternativní řešení, pokud náprava již není možná. Znečišťovatel musí mít povinnost hradit náklady na očištění nebo na obnovu. Není-li původce schopen napravit celou

⁶¹ Článek 4.5.4 Bílé knihy.

škodu z technických nebo hospodářských důvodů, je třeba hodnotu chybějící k úplnému nahrazení škody vložit do obdobného projektu.

Bílá kniha uvádí možnosti vývoje, jakým se může Evropská unie v procesu zavádění odpovědnosti ubírat. Mezi nejdůležitější varianty patří:

- přistoupení Společenství k Luganské konvenci,
- režim orientovaný pouze na škody přesahující hranice státu,
- působení členských států, které by se řídilo doporučením Společenství,
- vytvoření směrnice,
- odpovědnost vztahující se na celý sektor, zejména v oblasti biotechnologií, kdy by mělo dojít k vložení ustanovení o ekologické odpovědnosti do stávajících směrnic v této oblasti.⁶²

Většina z těchto variant již není aktuální, Evropská unie zvolila řešení formou vytvoření směrnice. Režim stanovený komunitárními předpisy by se měl zaměřovat na pevné určení cílů a výsledků, ale volba konkrétních nástrojů k jejich dosažení by měla být v kompetenci jednotlivých států. V souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality by režim stanovený EU - založený na článku 175 Smlouvy o ES - mohl být rámcovým režimem obsahujícím podstatné minimální požadavky, které by bylo nutno doplnit dalšími prvky na základě praktických zkušeností s aplikací v počátečním období. Členské státy používají nejrůznější nástroje pro realizaci odpovědnosti v oblasti životního prostředí. Některé z nich se orientují více na správní či veřejné právo, zatímco jiné používají ve větší míře občanskoprávní kontext. Volba konkrétní úpravy by tedy měla zůstat jednotlivým státům s ohledem na orientaci jejich právních řádů a právní kulturu.

3.3 Poslední vývoj v EU - Směrnice č. 2004/35/ES

Posledním relevantním předpisem v oblasti odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie ze dne 21. dubna 2004. Tato směrnice byla publikována v Úředním věstníku Evropské unie (*Official Journal of the European Union*) pod číslem 2004/35/EEC a její celý název zní:

⁶² Článek 5 Bílé knihy (Different options for Community action).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpovědnosti za škodu na životním prostředí se zaměřením na prevenci a nápravu těchto škod („*Directive of the European Parliament and of the Council on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage*“ - dále jen „Směrnice“). Na rozdíl od předchozích dvou dokumentů (Zelená listina a Bílá kniha), které se řadí mezi tzv. „soft law“ je Směrnice první „hard law“ normou na úrovni Evropských společenství pojímající danou problematiku komplexně.⁶³ Termín pro transpozici do právních řádů členských států je 30. duben 2007. Oficiální překlad této Směrnice do češtiny není dosud k dispozici, existují však různé pracovní verze.

S ohledem na relativně komplikovaný název směrnice a jeho překlad je vhodné, provést porovnání s vybranými zahraničními překlady. Název směrnice v němčině zní *Richhtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden*. Francouzský překlad „*sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*“ prakticky doslovně kopíruje původní anglickou verzi, obdobně jako španělská formulace „*sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales*“.

Tak jako předchozí dokumenty vztahující se k danému tématu vydané v rámci Evropských společenství je i tato Směrnice postavena na principu „znečišťovatel platí“ („*polluter pays principle*“).⁶⁴

V úvodních odstavcích se tvůrci Směrnice odvolávají na Smlouvu o založení ES, konkrétně na článek 175 odst. 1, zaměřující se na politiku životního prostředí EU. Přijetí Směrnice předcházelo návrh Komise, konzultace s Výborem regionů a vyjádření Evropského hospodářského a sociálního výboru.

Cíle směrnice lze v jejím textu vysledovat na více místech. Najdeme je již v úvodních ustanoveních, kde se uvádí, že cílem je vytvoření obecného rámce pro předcházení škodám na životním prostředí a jejich nápravu, a to za rozumnou cenu pro společnost. Vzhledem k tomu, že tohoto cíle nemůže být dostatečně dosaženo na úrovni členských

⁶³ Viz Damohorský, M.: *Umsetzung in Tschechien*, in Kolektiv autorů: *Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung*, IUR/OÖ Akademie für Umwelt und Natur (Hrsg.), Institut für Umweltrecht, Wien, 2005, str. 111.

⁶⁴ Viz čl. 174 odst. 2 Smlouvy o založení ES.

států a lze ho tedy lépe dosáhnout na komunitární úrovni, jsou Evropská společenství, v souladu s principem subsidiarity (čl. 5 Smlouvy o ES), oprávněna přijmout určitá opatření. V souladu s výše zmíněným principem jsou Evropská společenství oprávněna pouze k takovým opatřením, která jsou nezbytná k dosažení cíle této Směrnice.⁶⁵

Dalším cílem, který Směrnice uvádí v Článku 1 je předcházení škodám na životním prostředí a jejich napravování a vytvoření rámcové úpravy odpovědnosti za škodu na životním prostředí založenou na principu „znečišťovatel platí“.

3.3.1 Definice škod (ztrát) na životním prostředí podle Směrnice

Směrnice se vztahuje na tři druhy škod na životním prostředí. Používá při jejich vymezení termínu „*environmental damage*“ v širším kontextu než je škoda, jak ji pojímá soukromé právo a vztahuje se i na kontaminace a další formy imateriálních ekologických ztrát. Proto se nadále budeme držet nejobecnějšího pojmu, kterým je ztráta na životním prostředí. Směrnice takto rozeznává:

- škody na biodiverzitě, tj. na volně žijících živočiších (druzích) a planě rostoucích rostlinách, nebo jejich přírodních stanovištích ve smyslu Směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků a Směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,
- škody na vodách zahrnutých Rámcovou směrnicí o vodní politice 2000/60/ES,
- škody na půdě.

Škodou na volně žijících živočišných druzích a planě rostoucích rostlinách chráněných evropskými směrnici 79/409/EHS a 92/43/EHS, resp. na jejich přírodních stanovištích, se rozumí jakékoli poškození, které má závažné nepříznivé účinky na dosažení nebo setrvání těchto druhů a stanovišť ve stavu příznivém z hlediska ochrany.

⁶⁵ Odstavec 3 úvodních ustanovení Směrnice.

"Stav druhu, resp. přírodního stanoviště z hlediska ochrany příznivý" je terminus technicus a definice proto byla doslovně převzata do novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podle § 3 odst. 1, písm. q) novelizovaného zákona č. 114/1992 Sb. se stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany považuje za příznivý, „pokud jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují a specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat, a stav jeho typických druhů z hlediska ochrany je příznivý". Stav druhu je podle § 3 odst. 1, písm. r) považován z hlediska ochrany za příznivý, "jestliže údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště, a přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen, a existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací".

Škodou na vodních zdrojích se rozumí jakékoli poškození, které má významný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, jak je vymezen směrnicí 2000/60/ES o vodách. Škodou na půdě se rozumí jakákoli kontaminace půdy (přímé nebo nepřímé vnesení látek, přípravků, organismů či mikroorganismů) představující závažné riziko pro lidské zdraví, které je nepříznivě ovlivněno v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů do půdy, na půdu nebo pod její povrch.⁶⁶

Škoda je obecně definována jako měřitelná nepříznivá změna v přírodním zdroji nebo měřitelné zhoršení přírodního zdroje, ke kterému mohlo dojít přímo nebo nepřímo.⁶⁷ Škoda dle Směrnice tak musí splňovat toto obecné kritérium a zároveň musí spadat pod některý z výše uvedených konkrétních případů škody.

⁶⁶ Čl. 2, odst. 1, písm. a), b), c) Směrnice.

⁶⁷ Čl. 2, odst. 2 Směrnice.

3.3.2 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí a oblast působnosti Směrnice

Již v úvodních ustanoveních si tvůrci Směrnice uvědomují riziko odpovědnostních mechanismů v životním prostředí, protože ne všechny formy škod lze jejich prostřednictvím napravit. Aby byly odpovědnostní mechanismy účinné, musí existovat jeden nebo více identifikovatelných znečišťovatelů, škody by měly být konkrétní a kvantifikovatelné a mezi škodou a jednáním identifikovaného znečišťovatele nebo znečišťovatelů by měla být příčinná souvislost. Právní odpovědnost není tedy vhodným nástrojem pro řešení znečištění, které je široce rozšířené a difúzní, takže není možné spojovat nepříznivé účinky na životní prostředí s jednáním nebo nečinností konkrétních jednotlivců.⁶⁸

Směrnice se vztahuje na škody na životním prostředí způsobené provozní činností uvedenou v Příloze III. a na bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne z důvodu těchto činností. Mezi tyto činnosti jsou řazeny mimo jiné provoz zařízení spadajících pod režim Směrnice 96/61/ES o integrované prevenci - IPPC, jednotlivé operace nebo způsoby nakládání s odpady, které vyžadují souhlas podle "odpadových" směrnic, jakékoli vypouštění nebezpečných látek do povrchových nebo podzemních vod upravených směrnicí o vodách, provoz zařízení vyžadující různá povolení dle jiných zvláštních předpisů, nakládání s geneticky modifikovanými organismy atd.

Druhým typem škod, který Směrnice pokrývá je škoda a jakákoli bezprostřední hrozba této škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích způsobené jinou činností, než jsou provozní činnosti uvedené v Příloze III., jednal-li provozovatel úmyslně nebo z nedbalosti.

Podle způsobu vzniku škody se rozhodne, jaký odpovědnostní mechanismus se bude na daný případ uplatňovat. Provozovatelé činností uvedených ve zmíněné Příloze, což jsou činnosti představující potenciální nebo skutečné riziko pro lidské zdraví nebo pro přírodu, tak při způsobení škody budou odpovídat bez ohledu na zavinění. Poškozený v těchto případech neponese břemeno prokázání zavinění, ani nemusí prokazovat porušení právní povinnosti na straně škůdce. Ani tato odpovědnost provozovatele není absolutní. Směrnice stanoví, za jakých okolností se jí může zprostit (tzv. liberační

⁶⁸ Odstavec 13 úvodních ustanovení Směrnice.

důvody). Jedná se o situace, kdy byla ekologická škoda nebo bezprostřední nebezpečí jejího vzniku způsobené:

- ozbrojeným konfliktem, nepřátelskou akcí, občanskou válkou nebo povstáním,
- živelní událostí výjimečné a neodvratné povahy (např. povodně, zemětřesení).⁶⁹

Tato ustanovení ovládá zásada, že provozovatel by neměl nést náklady na preventivní a nápravná opatření v situacích, kdy škody nebo jejich bezprostřední hrozba jsou výsledkem událostí, které nelze ovlivnit. Členské státy mohou dovolit, aby provozovatelé, kteří nejednali úmyslně, ani se nedopustili nedbalosti, nenesli náklady na nápravná opatření v situacích, kdy jsou dotyčné škody výsledkem emisí nebo výslovně schválených událostí, nebo v případě, že škodlivý účinek nemohl být známý v době, kdy k události došlo.⁷⁰

Směrnice se nevztahuje i na některé další případy ekologických škod uvedené v tomto článku, např. na škody související s provozem jaderných zařízení, škody způsobené činnostmi, jejichž hlavním účelem je sloužit potřebám obrany státu nebo mezinárodní bezpečnosti, nebo činnostmi, jejichž jediným účelem je ochrana před přírodními katastrofami. Směrnice se dále nepoužije na případy zranění osob, na škody na soukromém majetku nebo na jakékoli hospodářské ztráty a nemá vliv na jakákoli práva týkající se těchto druhů škod.⁷¹

3.3.3 Preventivní a nápravná opatření

Směrnice rozlišuje dva druhy opatření, která je provozovatel nebezpečné činnosti povinen neprodleně přijmout, resp. provedení kterých mu může být příslušným orgánem uloženo. Jsou to preventivní opatření, pokud ekologická škoda ještě nevznikla, ale existuje bezprostřední riziko jejího vzniku, a nápravná opatření, pokud k jejímu výskytu již došlo.

V případě, že existuje bezprostřední hrozba vzniku škod, je provozovatel povinen přijmout neprodleně nezbytná preventivní opatření. Pokud není ani přes takto přijatá

⁶⁹ Článek 4 odst. 1 Směrnice.

⁷⁰ Odstavec 20 úvodních ustanovení Směrnice.

⁷¹ Odstavec 14 úvodních ustanovení Směrnice.

preventivní opatření nebezpečí škody odvráceno, informuje provozovatel příslušný orgán o všech důležitých aspektech situace. Tento orgán disponuje řadou kompetencí. Může kdykoliv požádat provozovatele o poskytnutí potřebných informací, požádat ho o provedení nezbytných opatření nebo je případně provést sám. Dále je též oprávněn udělovat instrukce, kterými se má provozovatel řídit.

Pokud ke vzniku škody dojde, provozovatelé zjistí možná nápravná opatření a předloží je příslušnému orgánu ke schválení, pokud je ovšem již před tím příslušný orgán nepřijal sám. Nápravy škod na životním prostředí v souvislosti s vodami, chráněnými živočišnými druhy nebo přírodními stanovišti je dosahováno jeho obnovou do výchozích podmínek pomocí primární, doplňkové a vyrovnávací nápravy škod.⁷² Pomocí primární nápravy (*primary remediation*) se vrací poškozené přírodní zdroje nebo jejich narušené vazby do výchozích podmínek nebo směrem k těmto podmínkám.⁷³ Tento způsob nápravy je nejžádanější a vzhledem k přírodě nejšetrnější. Nepodařilo-li se přírodní zdroj nebo jeho funkce obnovit pomocí primární nápravy, nastupuje tzv. doplňková náprava (*complementary remediation*), jejímž účelem je poskytnout podobnou úroveň přírodních zdrojů nebo jejich funkcí, včetně zdrojů nebo funkcí na náhradní lokalitě. Náhradní lokalita by měla být geograficky spojena s poškozenou lokalitou a měl by být brán zřetel na zájmy postižené populace.⁷⁴ Vyrovnávací náprava (*compensatory remediation*) se provádí s cílem vyrovnat přechodné ztráty přírodních zdrojů a funkcí čekajících na obnovu a je složena z dalších zlepšení chráněných přírodních stanovišť a druhů nebo vody buď na poškozené lokalitě, nebo na náhradní lokalitě.⁷⁵

Při stanovování jednotlivých nápravných opatření je třeba brát v úvahu možnost přímé obnovy přírodního zdroje v co nejrychlejším časovém horizontu, rovnocennost a zastupitelnost zdrojů a relaci času, kvality a kvantity nápravných opatření.

⁷² Článek 1 Přílohy II. Směrnice.

⁷³ Článek 1.1.1 Přílohy II. Směrnice.

⁷⁴ Článek 1.1.2 Přílohy II. Směrnice.

⁷⁵ Článek 1.1.3 Přílohy II. Směrnice.

Při jejich volbě by měla být brána v úvahu zejména tato kritéria:

- dopad na veřejné zdraví a bezpečnost,
- náklady na provedení,
- míra možnosti zabránění budoucím a paralelním škodám,
- míra prospěchu pro každou jednotlivou složku životního prostředí,
- míra zohlednění lokálních sociálních, ekonomických a kulturních hledisek a dalších faktorů,
- doba než obnova škod bude účinná,
- míra obnovy dané lokality,
- geografická vazba na danou lokalitu.⁷⁶

Příslušný orgán je oprávněn rozhodnout, že není třeba přijímat další nápravná opatření, jestliže nehrozí dále významné riziko nepříznivých účinků na lidské zdraví, vodu, živočišné druhy a přírodní stanoviště, nebo by náklady na tato opatření byly neúměrné možným získaným přínosům.

Příloha II. Směrnice se v Článku 2 věnuje speciálně nápravě škod na půdě. Stanoví zejména, že je třeba přijmout taková opatření, aby kontaminující látky byly odstraněny, kontrolovány, izolovány a sníženy tak, aby takto znečištěná půda nepředstavovala významné riziko nepříznivého účinku na lidské zdraví. V úvahu zde připadá i možnost přirozené obnovy, při které by nebyly provedeny žádné přímé zásahy do tohoto procesu.

V souladu s principem "znečišťovatel platí" stanoví Směrnice primární povinnost provozovatele odpovědného za vznik nebo bezprostřední hrozbu vzniku škody nést náklady na preventivní a nápravná opatření. Provozovatel není povinen hradit náklady na tato opatření, pokud prokáže, že ekologická škoda byla způsobena:

- třetí osobou a k jejímu vzniku došlo i přes provedení vhodných bezpečnostních opatření, nebo
- v důsledku plnění závazného příkazu stanoveného právním předpisem nebo uloženého příslušným orgánem ochrany životního prostředí, přičemž se

⁷⁶ Článek 1.3 Přílohy II. Směrnice.

nejedná o nařízení nebo pokyn vydaný v důsledku emisí nebo událostí způsobené vlastní činností provozovatele.⁷⁷

Členské státy mohou - podle svého uvážení - zprostit provozovatele povinnosti hradit náklady na nápravná opatření i v dalších případech Směrnicí vymezených, např. pokud byla ekologická újma způsobena emisí nebo událostí, která nastala v důsledku činností konané na základě povolení vydaného podle platných předpisů nebo jakýmkoli způsobem používání produktu v průběhu činností, u nichž provozovatel doloží, že podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy byla uvolněna emise nebo se uskutečnila činnost, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobily škody na životním prostředí.

3.3.4 Finanční zajištění odpovědnosti

Aby nastavená pravidla mohla být účinná v praxi, je nezbytné zajistit odpovědnost provozovatelů také finančně. Právě v této oblasti má Česká republika zatím největší rezervy.⁷⁸

Volbu finančního zajištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí ponechává Směrnice na jednotlivých členských státech.⁷⁹ Může se jednat např. o sjednané pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí s pojistitelem oprávněným podle zvláštního zákona (s tímto typem pojištění jsou poměrně rozsáhlé zkušenosti v západoevropských zemích EU, ale zejména v USA), jednorázové složení finančních prostředků (finanční jistina) nebo zřízení rezervního fondu. Podobně ponechává Směrnice na národních právních úpravách řešení otázky společné odpovědnosti více osob, které se podílely na vzniku ekologické škody, zejména rozvržení odpovědnosti mezi výrobce a uživatele výrobku (v zásadě buď dělená odpovědnost těchto osob podle rozsahu, v jakém se podílely na vzniku újmy, nebo solidární odpovědnost).

⁷⁷ Článek 8, odst. 3 Směrnice

⁷⁸ Viz Damohorský, M.: Umsetzung in Tschechien, in Kollektiv autorů: Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung, IUR/OÖ Akademie für Umwelt und Natur (Hrsg.), Institut für Umweltrecht, Wien, 2005, str. 113.

⁷⁹ Článek 14 Směrnice.

3.3.5 Oprávněné subjekty

Za zmínku stojí také úprava práv fyzických nebo právnických osob, které jsou postiženy nebo mohou být postiženy ekologickou škodou, občanských sdružení sledujících ochranu životního prostředí a případně dalších osob, které mají "dostatečný zájem" na rozhodování ve věci ekologické škody nebo osob prohlašujících, že došlo k porušení práva, je-li to stanoveno správním právem členského státu jako podmínka.⁸⁰

Všechny tyto osoby jsou oprávněny předávat příslušnému orgánu jakákoli zjištění týkající se škody na životním prostředí nebo bezprostředního nebezpečí jejího vzniku a jsou oprávněny požadovat po příslušném orgánu přijetí opatření v souladu se Směrnicí. V českém právním prostředí by právům těchto osob odpovídalo postavení účastníka správního řízení, ve kterém se rozhoduje o ukládání nápravných opatření.⁸¹

Po předložení žádosti o opatření podané oprávněnou osobou, podložené relevantními informacemi, příslušný orgán ochrany životního prostředí zváží odůvodněnost těchto prohlášení a informuje osobu, která žádost předložila o tom, zda žádost přijímá nebo odmítá, přičemž své rozhodnutí zdůvodní.

Subjekty výše uvedené mají též oprávnění k přístupu k soudu, který je kompetentní přezkoumávat zákonnost rozhodnutí vydaných příslušnými orgány podle této Směrnice (taktéž zákonnost jednání či nečinnosti těchto orgánů).⁸²

3.3.6 Lhůty

Lhůty dle této Směrnice jsou konstruovány jako promlčecí. Článek 10 Směrnice upravuje délku doby pro uplatnění náhrady nákladů vůči provozovateli, případně třetí osobě, která škodu zavinila. Příslušný orgán je oprávněn zahájit řízení do 5 let ode dne, kdy byla přijata opatření v souvislosti s touto Směrnicí nebo kdy byl zjištěn odpovědný provozovatel nebo třetí strana, podle toho, co nastalo později. Objektivní nepřekročitelnou hranici stanoví článek 17, který říká, že Směrnice se nevztahuje na škody, uplynulo-li více než 30 let od doby, kdy došlo k emisím, události nebo nehodě, které tyto škody způsobily.

⁸⁰ Článek 12 odst. 1 Směrnice.

⁸¹ V ČR je příslušná úprava obsažena v ustanovení § 27 a § 28 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.).

⁸² Článek 13 odst. 1 Směrnice.

Směrnice poskytuje v několika dílčích oblastech prostor pro vytvoření vlastních právních pravidel a umožňuje členským zemím přijmout zákonná opatření přísnějšího charakteru. Povinnost transponovat tuto Směrnici a přijmout tak odpovídající vnitrostátní předpisy je členským státům EU uložena nejpozději do 30. 4. 2007. Až poté, co nabudou tyto zákony účinnosti a bude se jimi řídit praxe, se projeví faktický dopad této Směrnice.

4. Odpovědnost za škodu na životním prostředí a ekologickou újmu v právním řádu ČR

V této kapitole se budeme zabývat odpovědností za oba typy ztrát, které v životním prostředí rozeznáváme. U odpovědnosti za škodu na životním prostředí, tedy za škodu v materiálním smyslu, lze ve větší míře vycházet z pramenů soukromého práva, jmenovitě z práva občanského. Avšak i na tento typ škod lze aplikovat soukromoprávní předpisy jen omezeně, protože jejich konstrukce není použitelná ve všech svých aspektech.

U odpovědnosti za ekologickou újmu je situace ještě složitější. Jak již plyne ze samotné definice ekologické újmy, jde o ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů. Vzniká tedy určitá „škoda“ na složce, která není věcí v právním slova smyslu. Řešení problematiky odpovědnosti ze způsobené ekologické újmy je závislé na normách práva veřejného. Ke komplikovanosti celé problematiky přispívá i to, že samotný pojem ekologické újmy je relativně mladý a zkušeností s vymáháním její nápravy je jen málo.

4.1 Vývoj odpovědnosti za škodu na životním prostředí v českém právním řádu

Při studiu právních předpisů vztahujících se k problematice odpovědnosti v oblasti životního prostředí je třeba brát v potaz i dobu, kdy došlo k jejich přijetí. Podoba zákonů či jiných normativních aktů je vždy ovlivňována řadou faktorů a jedním z nich je i společensko-politická situace, za jaké byly vytvářeny.

V období do roku 1989 mnoho předpisů vztahujících se k danému tématu, ale i obecně k životnímu prostředí, vydáno nebylo. Jedním z důvodů byl téměř přezíravý postoj minulého režimu k přírodě. Hlavním úkolem bylo vytěžit, vydobýt nebo jiným způsobem získat maximum z využitelného přírodního bohatství bez ohledu na středně- a dlouhodobé důsledky. Tento přístup je pochopitelně vlastní části veřejnosti i v době po převratu, kterému došlo před více jak šestnácti lety. Pro komunistický režim bylo symptomatické nahlížení na životní prostředí jako na neomezený zdroj surovin. Důraz byl kladen zejména na těžební průmysl, který sám o sobě představuje obrovskou zátěž pro okolní životní prostředí zahrnující flóru, faunu a v první řadě člověka, a o to více, je-li provozován programově primitivním a bezohledným

způsobem. Ještě několik následujících generací se bude muset vypořádávat s následky zdevastované krajiny a s problémy náročné rekultivace životního prostředí. Problematika tzv. brownfields, nebo-li zničených, často kontaminovaných a z toho důvodu nevyužívaných oblastí, které nyní leží ladem a není o ně zájem, představuje jen jednu z mnoha smutných kapitol, které ještě budeme muset vyřešit.⁸³

Tak jako minulý komunistický režim zanedbával péči o životní prostředí a ekologickou výchovu, obdobně byla opomíjena i právní regulace této oblasti. Normativních předpisů vztahujících se k tématu odpovědnosti v životním prostředí nalezneme jen velmi málo.

Po listopadovém převratu roku 1989 došlo k významným společensko-ekonomickým a politickým změnám. Ty se začaly postupně projevovat ve všech možných oborech lidské činnosti. Značný posun nastal též v oblasti právního povědomí obyvatelstva, z čehož vzešla obecná vůle po právním státě. Následovala razantní proměna celého českého právního řádu, přestože se náš stát formálně vydal cestou právní kontinuity.

Náhled na problematiku životního prostředí prošel svým vývojem a nutno podotknout, že zejména z počátku 90. let až do řádově jejich poloviny, šlo o téma ze strany státu značně opomíjené. Prioritou bylo do té doby zejména vypořádání majetko-právních vztahů, snaha o přísun kapitálu, ekonomický rozvoj, problematika zaměstnanosti atd. a typická environmentální témata tak zůstávala v jejich stínu. Přesto došlo i na tomto poli k pozitivnímu posunu. Vznikla řada ekologických nevládních organizací, jejichž činnost je většinou obyvatelstva považována za prospěšnou a ekologie se plnohodnotně zařadila mezi regulérní vědecké obory.

4.1.1 Odpovědnost za škodu na životním prostředí v právních předpisech do roku 1989

S problematikou odpovědnosti za škodu na životním prostředí se zabývá v období před rokem 1989 jen velmi málo předpisů. Vesměs jde o normy, které dnes nemohou obstát z hlediska struktury, formy a hlavně obsahu. Nelze ovšem paušálně odmítnout všechny normativní akty, které v té době vznikly jako nevyhovující. Některé přetrvaly v platnosti i po listopadu 1989 nebo jsou dokonce účinné dodnes. Za všechny jmenujme jednu ze základních norem, kterou je občanský zákoník z roku 1964, který

⁸³ Více na www.nicole.org nebo www.brownfields.cz.

je stěžejním pramenem při aplikaci odpovědnosti za škodu, včetně škod na životním prostředí. S ohledem na přípravy nového civilního kodexu však dojde v relativně krátké době ke zrušení i tohoto zákona.

Z roku 1963 pochází vládní vyhláška č. 40 o náhradě škod způsobených exhalacemi socialistickým zemědělským a lesním organizacím. Průmyslový podnik, který exhalacemi způsobil škodu socialistické lesní nebo zemědělské organizaci, měl povinnost tuto škodu nahradit bez zřetele na zavinění.⁸⁴ Náhrada se vztahovala pouze na to, oč se majetek poškozené organizace zmenšil, nikoli tedy na ušlý zisk. U škod, k nimž došlo v důsledku exhalací na lesních porostech, se jednotným zemědělským družstvům a státním lesním organizacím nahrazovala ztráta na produkci existující v době těžby a zvýšení těžebních, dopravních a zalesňovacích nákladů způsobených předčasnou nebo rozptýlenou těžbou.⁸⁵ JZD mohlo požadovat i náhradu škody ve formě obdobné ušlému zisku, a to tak, že se domáhalo toho, „čeho by při správném obdělání a ošetření a při sklizni provedené v agrotechnických lhůtách nebo při jiném využití zemědělské kultury (například pastvou) dosáhla, kdyby nedošlo k nepříznivým účinkům exhalací“. Toto platilo obdobně i pro náhradu škod v živočišné výrobě.

V dalších pasážích tohoto předpisu nalezneme ustanovení zakotvující jakýsi prevenční princip. V těch bylo uloženo vybraným orgánům státní, lesní a zemědělské správy dbát na to, aby byla prováděna opatření, kterými by škodlivé účinky exhalací byly sníženy, popřípadě odvráceny.

Zakotvení solidární odpovědnosti v § 4 představovalo na svou dobu značně moderní prvek. Ve zmíněném ustanovení stálo, že pokud škodu způsobil svými exhalacemi několik podniků, odpovídaly za ni podle poměru, v jakém škodu způsobiley. Nebylo-li možné tento poměr zjistit, odpovídaly stejným dílem.

Přínosem tohoto předpisu pro další vývoj bylo zejména založení objektivní odpovědnosti, tedy odpovědnosti bez ohledu na zavinění. Také formulace principu solidární odpovědnosti představovala úplně nový přístup.

⁸⁴ Viz Mlčoch, S.: Škody na životním prostředí z pohledu českého práva, 1. vydání, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, Praha, 1998, str. 7.

⁸⁵ Ust. § 2 odst. 2 vládní vyhlášky č. 40/1963 Sb.

Dalším předpisem, tentokrát ze druhé poloviny šedesátých let, je vládní nařízení č. 46/1967 Sb., o vypořádání škod způsobených provozní hospodářskou činností socialistických organizací na hmotném majetku jiných socialistických organizací a o náhradách v investiční výstavbě. Předmětem úpravy tohoto nařízení bylo vypořádání škod způsobených činnostmi těžebního, důlního či průzkumového charakteru nebo jinou provozní činností. Toto nařízení zakládalo odpovědnost socialistické organizace za způsobenou škodu, a to odpovědnost objektivní. Mezi obvyklé předpoklady vzniku odpovědnosti tento předpis nezahrnoval ani zavinění ani protiprávnost, a proto škůdce odpovídal vždy, byla-li škoda způsobena okolností mající původ v provozní hospodářské činnosti. Jednalo se tedy o jakéhosi předchůdce dnešního § 420a, který zakládá obecnou odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností.⁸⁶ Značně úzce byl v ustanovení § 1 odst. 2 vymezen liberační důvod. Ke zproštění se odpovědnosti požadoval po odpovědné organizaci prokázání, že škoda byla způsobena okolností, která nemá původ v provozní hospodářské činnosti a nemohlo jí být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které bylo lze požadovat.

Význam obou těchto předpisů z roků 1963, respektive 1967 nelze přeceňovat. Z dnešního pohledu ani zdaleka nesplňují požadavky kladené na moderní právní normu. Hlavním nedostatkem těchto obecně závazných předpisů je to, co bylo obecným problémem minulého totalitního režimu. Byl to přístup k právu jako k nástroji moci a využívání či zneužívání zákonů v případech, kdy byl v sázce prospěch vládnoucí garnitury. Druhou stranou mince pak bylo obcházení a neplnění závazných právních norem v situacích, kdy byl postup podle zákona na místě. Obojí je neslučitelné s vizí moderního právního státu, jehož stěžejní prvky jsou dnes zakotveny v Ústavě České republiky.

Poslední předpis z tohoto období, který pracuje s termínem škoda na životním prostředí je zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, nebo-li horní zákon.⁸⁷

⁸⁶ Viz Mlčoch, S.: Škody na životním prostředí z pohledu českého práva, 1. vydání, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, Praha, 1998, str. 8.

⁸⁷ Např. § 32a odst. 4 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

4.1.2 Odpovědnost za škodu na životním prostředí v právních předpisech po roce 1989

Prvním normativním aktem, ve kterém se objevil pojem škody na životním prostředí po převratu roku 1989, byl zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, jinak též zvaný zákon o tzv. velké privatizaci. V § 6a odst. 1 stanovoval povinnost předkladatelům privatizačních projektů, zajistit vyhodnocení závazků podniku z hlediska ochrany životního prostředí potvrzené Ministerstvem životního prostředí. Následující odstavec 2 blíže vysvětluje, že takové vyhodnocení má zahrnovat mimo jiné i vyčíslení škod na životním prostředí způsobených dosavadní činností podniku. A dále též zhodnocení, ve kterých směrech podnik dodržuje, popřípadě ve kterých nemůže dodržovat platné právní předpisy na ochranu životního prostředí s vyčíslením nákladů, které budou nezbytné k dosažení souladu s těmito předpisy, přehled plateb za znečišťování životního prostředí a za využívání přírodních zdrojů a přehled sankcí za poškozování životního prostředí, uložených podniku podle zákona o životním prostředí a podle jiných zvláštních předpisů.

Způsob vyčíslení škod na životním prostředí obsahoval následně vydaný metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ze dne 18.5.1992. V této normě byla škoda vyčíslena tak, že za ni bylo považováno vyjádření nákladů na odstranění závad na životním prostředí způsobených činností podniku na pozemcích používaných k podnikání. Tento pokyn dále za škodu považoval veškeré závazky vyplývající z nesplnění povinností uložených správními rozhodnutími a souhrn nákladů na odstranění znečištěné půdy a asanační práce spojené s haváriemi na podzemních vodách.

Zákon č. 92/1991, ač používal pojmu škody na životním prostředí, sám jej nikde blíže nespécifikoval. Nicméně lze vycházet z ustanovení metodického pokynu Ministerstva životního prostředí týkajících se vyčíslování škody. Z jeho pojetí lze usuzovat, že více než jako majetkovou, hmotnou újmu, chápe škodu na životním prostředí jako souhrn určitých povinností podniku vyplývajících z porušení nebo nedodržení právních předpisů vydaných k ochraně životního prostředí. Vzhledem k absenci poškozeného

subjektu uplatňujícího náhradu škody v civilním nebo jiném řízení, mohl mít tento předpis na mysli škodu v klasickém občanskoprávním smyslu.⁸⁸

Z roku 1991 pochází významná novelizace občanského zákoníku provedená zákonem č. 509/1991. Tím došlo k zavedení nového § 420a, který nově vymezuje odpovědnost za škodu způsobenou jinému provozní činností, přičemž se jedná o jednu z nejpřísnějších forem odpovědnosti, a to o odpovědnost za výsledek, která nevyžaduje ani zavinění ani porušení právních předpisů jako předpoklad jejího vzniku.

Z dalších předpisů z tohoto období jsou pro dané téma významná ustanovení týkající se znečišťování a poškozování životního prostředí obsažená v § 8 zákona o životním prostředí z roku 1992 a současně ustanovení § 10 a § 27 vztahující se k ekologické újmě.

4.2 Platná právní úprava odpovědnosti za ztráty na životním prostředí

4.2.1 Občanskoprávní úprava odpovědnosti za škodu na životním prostředí

Odpovědnost za škodu je klasickým institutem občanského práva. Problém, se kterým se potýkáme a budeme potýkat je, do jaké míry lze občanskoprávní odpovědnost za škodu použít na škodu na životním prostředí. Bude proto třeba vyjít z definic a blíže prozkoumat, jakým způsobem jsou jednotlivé odpovědnostní instituty upraveny.

Bez ohledu na to, zda se jedná o obecnou odpovědnost za škodu, odpovědnost ve vztahu ke škodě na životním prostředí nebo o jiný speciální případ odpovědnosti, je třeba při snaze o nastavení určitých odpovědnostních pravidel objasnit vztah následujících dílčích faktorů ke škodní události:

- a) subjekt, který škodu způsobil;
- b) subjekt, který škodu utrpěl;
- c) subjekt odpovědný za škodu;
- d) subjekt oprávněný k náhradě škody;
- e) kvantifikace škody;
- f) lhůta určená k uplatňování náhrady škody;

⁸⁸ Viz Mlčoch, S.: Škody na životním prostředí z pohledu českého práva, 1. vydání, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, Praha, 1998, str. 9.

- g) obsah, rozsah a forma náhrady;
- h) podmínky, za nichž lze náhradu uplatňovat;
- i) liberační důvody, kterými se lze odpovědnosti zprostit;
- j) otázka zavinění, kdy je vyžadováno a kdy se lze exkulповat.⁸⁹

Odpovědnost za škodu upravuje zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník v části šesté, v ustanoveních § 415 - § 450. Obecná odpovědnost je zakotvena v § 420. Vztahuje se na každou fyzickou nebo právnickou osobu, která způsobila škodu porušením právní povinnosti. V odstavci 3 zmíněného paragrafu je uvedeno, že odpovědnosti se zprostit ten, kdo prokáže, že škodu nezavinil. Z tohoto ustanovení plyne, že se zavinění předpokládá (presumuje) a případný škůdce se může vyvinit pouze tak, že prokáže na své straně existenci jednoho nebo více exkulpačních důvodů.

Ustanovení § 415 zakotvuje povinnost každého počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí. Tím je založena tzv. obecná prevenční právní povinnost. Za porušení právní povinnosti, kterou jako jednu z podmínek odpovědnosti uvádí § 420, tak lze považovat každé jednání kterékoli fyzické nebo právnické osoby, kdy si daná osoba nepočíná tak, aby nepůsobila škody na zdraví, na majetku nebo na životním prostředí. Přestože je dané ustanovení formulováno značně obecně a široce, lze z něj dovozovat povinnosti pro konkrétní subjekty.

V citovaném paragrafu je dále provedeno rozdělení škod, a to na:

- škodu na zdraví,
- škodu na majetku,
- škodu na přírodě a životním prostředí.

Problematické na tomto dělení je to, že zatímco první dva body jsou v dalším textu dále specifikovány, o škodě na přírodě a životním prostředí se zákon již nezmiňuje. Významné je ovšem už samotné rozlišení a to, že zákonodárce zařadil škodu na životním prostředí do jednoho ze základních ustanovení občanského práva.

Samotné civilněprávní vymezení škody je jedním z problematických bodů při využívání odpovědnostních mechanismů občanského práva na škodu způsobenou na

⁸⁹ Viz Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 49.

životním prostředí. Nelze ovšem vyslovit tvrzení, že občanské právo zná pouze takové škody, které jsou popsateľné jako škody na majetku nebo na jiných hmotných statcích. V moderních civilněprávních kodexech jsou zpravidla též uznávány i nemajetkové typy škod, jako újma na životě, na zdraví, na cti nebo na právech. Ani toto rozšíření není ovšem z hlediska životního prostředí příliš využitelné. Jako východisko je tedy třeba vzít majetkový typ škody, který představuje materiální ztrátu na věci. Taková věc musí potom fakticky existovat a musí mít konkrétního vlastníka, který bude případnou náhradu škody uplatňovat.⁹⁰ Pokud by škoda nastala na věci, která nenáleží do ničího vlastnictví a tudíž neexistuje subjekt, který je oprávněn požadovat náhradu, nelze soukromoprávní odpovědnostní mechanismy vůbec realizovat. Převědeme-li tuto teoretickou konstrukci do reálné situace škody na životním prostředí, bude výsledek záviset na tom, zda daná konkrétní složka životního prostředí spadá do vlastnictví určité osoby nebo nikoli. Pokud např. dojde k poranění nebo zabití domácího zvířete, třeba psa nebo ovce, lze občanskoprávní odpovědnost použít bez větších obtíží. Snadno lze dohledat vlastníka tohoto zvířete, který bude škůdce volat k odpovědnosti a následně k náhradě škody.

Situace se komplikuje v případě, že škoda je způsobena na takové složce životního prostředí, která není v ničím vlastnictví, tzn. na složce, jejíž vlastnictví je vyloučeno právním řádem nebo z povahy věci (nevlastnitelná složka). Tyto přírodní elementy, jako je ovzduší, povrchové a podzemní vody nebo volně žijící živočichové, mají povahu veřejného statku (*res commune*). Náš právní řád stanovuje, které složky spadají do výlučného vlastnictví státu. Jde např. o nerostné bohatství a základní půdní fond.⁹¹ U mnoha položek je tento problém řešen polovičatě nebo vůbec. Vůbec není řešena otázka vlastnictví všech volně žijících živočichů. Tento stav je bezpochyby ke škodě životního prostředí, neboť vyjasnění vlastnicko-právních vztahů je základním předpokladem k úspěšnému uplatňování náhrady škody na poškozených zdrojích.

Občanský zákoník rozlišuje obecnou a zvláštní odpovědnost za škodu. Do obecné jsou zařazena ustanovení § 420 a § 420a. Ustanovení § 420 se vztahuje na škodu

⁹⁰ Viz Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 49.

⁹¹ Ust. § 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

způsobenou jakoukoli protiprávní činností a § 420a na škodu způsobenou provozní činností. Je otázka, do jaké míry je toto zařazení odpovídající a zda by nebylo vhodnější, mezi obecná ustanovení zařadit spíše škodu způsobenou úmyslným jednáním proti dobrým mravům zakotvenou v § 424 a provozní odpovědnost (§ 420a) zařadit mezi případy zvláštní odpovědnosti. Jedná se však o problém týkající se čistě systematiky řazení a navíc ryze občanskoprávní.

Ustanovení § 420a je z hlediska uplatňování odpovědnosti za škody na životním prostředí velmi důležité, vezmeme-li v úvahu, že většina rozsáhlejších ekologických katastrof je způsobena velkými továrnami nebo obdobnými výrobními podniky. V uvedeném paragrafu je činnost těchto a dalších podniků pojmenována jako provozní, pravděpodobně proto, že se jedná o nejobecnější vyjádření, které lze vztáhnout k největšímu množství subjektů. Za škodu způsobenou provozní činností je považována taková škoda způsobená:

- a) činností, která má provozní povahu,
- b) fyzikálními, chemickými či biologickými vlivy provozu na okolí, nebo
- c) oprávněným prováděním prací, kterým je způsobena škoda na nemovitosti nebo znemožněno její užívání.

Ustanovením pod písmenem c) je založena objektivní odpovědnost (za výsledek) bez možnosti exkulpace (vyvinění) a současně vznikající bez ohledu na to, zda došlo k porušení právní povinnosti či nikoli. Zprostit se této odpovědnosti lze pouze za předpokladu, že ten, kdo je k ní volán prokáže, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného. Zákon tedy stanoví pouze tyto dva liberační důvody. Avšak situací na něž lze tyto důvody vztáhnout, existuje daleko více. Neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu je např. pád letadla na budovy provozního podniku, který způsobí výbuch a následný únik nebezpečných chemických látek a aerosolů do ovzduší, čímž dojde k zamoření okolí a ohrožení zdraví lidí a živočichů. Dále to může být např. úder blesku a další případy souhrnně označované zpravidla jako vyšší moc (*vis maior*). Pro uplatnění odpovědnosti za škodu na životním prostředí je patrně nejdůležitější odstavec 2, písmeno c) zmiňovaného paragrafu.

S ustanovením § 420a souvisí a částečně se i překrývá ustanovení § 432 o odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným.⁹²

Občanské právo u nás rozlišuje dvě základní odpovědnostní formy. Jednou je odpovědnost subjektivní, druhou odpovědnost objektivní. Subjektivní odpovědnost je založena na čtyřech základních znacích, kterými jsou:

- a) protiprávní jednání,
- b) způsobení škody (následku),
- c) kauzální nexus,
- d) zavinění.

Zavinění, jakožto vnitřní psychický stav škůdce ke způsobení následku se presumuje a je na žalovaném, aby se vyvinil tím, že prokáže, že škodu nezpůsobil. Základními formami zavinění je úmysl a nedbalost, které se dále dělí na úmysl přímý a nepřímý a na nedbalost vědomou a nevědomou. Zákonem předpokládané minimální zavinění je ve stupni nedbalosti nevědomé.

Stupeň zavinění má v českém právním řádu vliv na délku promlčecí doby. Tu stanoví občanský zákoník v § 106, který upravuje promlčecí dobu k uplatňování náhrady škod. Objektivní lhůtu stanoví na 3 roky, u škody způsobené úmyslně na 10 let. Doba se počítá od okamžiku, kdy ke škodě došlo. Naproti tomu subjektivní lhůta se počíná od okamžiku, kdy se poškozený o škodě dověděl, a je stanovena na 2 roky.⁹³

V oblasti práva životního prostředí je vhodnější využívat spíše objektivní odpovědnost (*strict liability*), s ohledem na to, že škůdci dává menší prostor k tomu, aby se odpovědnosti zprostil. Zároveň je třeba, aby náprava byla provedena v co nejkratším časovém horizontu. Konečně, ale nikoli v poslední řadě, zavádění objektivní odpovědnosti za tento druh škod je trendem ve všech významných zahraničních nebo mezinárodních dokumentech jako je Luganská úmluva o odpovědnosti za škody na životním prostředí z r. 1993 nebo Bílá kniha (*White Paper*) z roku 1999 a zejména Směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí č. 2004/35/ES.

⁹² Ust. § 432 obč. z.: Za škodu vyvolanou povahou provozu zvláště nebezpečného odpovídá provozovatel stejně jako provozovatel dopravního prostředku.

⁹³ Ust. § 106, odst. 1 obč. z.: Právo na náhradu škody se promlčí za dva roky ode dne, kdy se poškozený dozví o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá.

4.2.2 Problémy s aplikací občanskoprávních předpisů

Aplikace občanskoprávních předpisů o odpovědnosti za škodu na ztráty na životním prostředí představuje problematiku, která by vydala na samostatnou studii. S ohledem na absenci komplexního řešení odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je použití ustanovení obsažených v občanském zákoníku často jediným možným východiskem. Rozhodně se však nejedná o řešení ideální, protože je limitováno mnoha faktory.

Teorie občanského práva spojuje uplatnění odpovědnostních principů s porušením právní povinnosti.⁹⁴ Ty mohou být stanoveny jak přímo v občanském zákoníku, tak i v jiných právně závazných normativních aktech pokud pro ně platí občanský zákoník alespoň subsidiárně. Ve vztahu k životnímu prostředí je tedy nezbytné nejprve jednoznačně stanovit povinnosti a z jejich porušení následně dovozovat odpovědnost.

Tak jako v jiných odvětvích lze i právním předpisem vztahujícím se k životnímu prostředí nebo k některé z jeho složek uložit povinnost něco konat (*facere*), něčeho se zdržet (*omitere*) nebo něco strpět (*pati*). Tak např. § 27 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách stanoví povinnost vlastníkům pozemků zajistit péči o tyto pozemky tak, aby nedocházelo ke zhoršování vodních poměrů. Zejména jsou povinni za těchto podmínek zajistit, aby nedocházelo ke zhoršování odtokových poměrů, odnosu půdy erozní činností vody a dbát o zlepšování retenční schopnosti krajiny.⁹⁵ Častěji jsou však zastoupeny povinnosti ukládající nekonání určité činnosti, tzn. hlavně zákazy.

Pregnantně, srozumitelně a také přehledně formulovat povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí se jeví jako *conditio sine qua non* ve snaze o uplatňování občanskoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí. Zároveň je třeba kontrolovat dodržování těchto povinností, k tomuto účelu stanovit příslušné orgány, vybavit je příslušnými pravomocemi a případné nedodržování sankcionovat dle předpisů.

Stanovení povinností je podmínkou nutnou, ale nikoli jedinou. Životní prostředí je oblast, kde by obecně bylo na místě preferovat objektivní odpovědnost. Dále je třeba uvažovat o takové formě objektivní odpovědnosti, kdy není třeba odpovědnému subjektu prokazovat nejen zavinění (úmysl nebo nedbalost), ale ani porušení právních

⁹⁴ Ust. § 420 odst.1 obč. z.: Každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti.

⁹⁵ Ust. § 27 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

předpisů. Značné škody na přírodě totiž vznikají i z povolených činností (tj. prováděných tzv. po právu).

Dalším úskalím je použitelnost civilněprávních norem pouze na škodu způsobenou na vlastnitelných složkách životního prostředí, které jsou věcmi v právním smyslu. Tuto právní úpravu lze aplikovat prakticky jen na škody na půdě, na porostech a částečně na škody na zvířectvu.⁹⁶ Nulová je využitelnost ve vztahu ke způsobené ekologické újmě. Negativním faktorem je i způsob náhrady, kdy je preferována náhrada v penězích před uvedením v předešlý stav (*restitutio in integrum*) a použití získané náhrady není vázáno na obnovení poškozené součásti přírody.

Obtíže způsobuje také občanskoprávní pojetí kauzality. To vyžaduje 100 % jistotu prokázání souvislosti mezi jednáním (zpravidla protiprávním) a způsobeným následkem (škodou). Tedy, že určité jednání má konkrétní následek a nebýt tohoto jednání, k následku by nedošlo. V přírodě ovšem působí nesčetné množství činitelů, které působí různé, mnohdy nepředvídatelné následky. Potíže vznikají jak při snaze jednotlivé faktory od sebe separovat, tak při zjišťování, který z v tu chvíli působících činitelů měl rozhodující vliv na finální výsledek (gradace příčinné souvislosti).

Důkazní břemeno prokázání příčinné souvislosti nese poškozený. Tento úkol je však v oblasti škod na životním prostředí často velmi komplikovaný a někdy téměř nemožný. Na místě by bylo uvažovat též alespoň o částečném přenesení důkazního břemene kauzality na škůdce (povinnost prokazovat, že zde kauzální nexus není), anebo alespoň spokojit se při tomto typu škod s prokázáním příčinné souvislosti např. z 50 – 75 procent.⁹⁷

Taktéž volná dispozice vlastníka, zda způsobenou ztrátu bude žalovat či nikoli, představuje další limit občanskoprávní úpravy ve vztahu k ekologickým škodám. Právní zájem svědčí pouze vlastníkovi a také jen on je aktivně legitimován k podání žaloby na původce škody. Vlastnitelné i nevlastnitelné přírodní zdroje však plní pozitivní funkce nejen pro jejich vlastníka, ale pro daleko širší okruh osob. (Např. les vlastněný konkrétním subjektem plní funkce vodního rezervoáru, chrání půdu, působí

⁹⁶ Viz Damohorský, M.: Umsetzung in Tschechien, in Kolektiv autorů: Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung, IUR/OÖ Akademie für Umwelt und Natur (Hrsg.), Institut für Umweltrecht, Wien, 2005, str. 111.

⁹⁷ Viz Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 59.

esteticky a produkuje kyslík, který posléze vdechuje nesčetné množství dalších osob). Soukromé právo ovšem těmto osobám nepřiznává žádné právní nástroje, kterými by bylo možno se domáhat nápravy způsobené újmy na těchto složkách. Jiná situace je u těch složek životního prostředí, které se řadí mezi tzv. veřejné statky a kde by se měl stát starat o jejich zachování. Okruh subjektů oprávněných k učinění právních kroků by bylo tedy vhodné rozšířit.

Tímto trendem se konečně ubírá i nová evropská legislativa. Konkrétně Směrnice č. 2004/35/ES rozšiřuje v určitých případech oprávnění nevládních organizací, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí. Tyto subjekty jsou zejména oprávněny podávat žádosti o provedení opatření podle článku 12 Směrnice. V českém právním prostředí by právům těchto osob odpovídalo postavení účastníka správního řízení, ve kterém se rozhoduje o ukládání nápravných opatření k odstranění ekologické újmy.⁹⁸ Dále jsou tyto subjekty oprávněny žádat o přezkoumání rozhodnutí orgánů životního prostředí nezávislým tribunálem (článek 13).

Z výše uvedeného plyne, že aplikace občanského a potažmo celého soukromého práva je v mnoha ohledech velmi komplikovaná a vzhledem k ekologické újmě prakticky nemožná. Jedním z možných řešení by bylo vypracování a přijetí samostatného zákona o odpovědnosti v životním prostředí tak, jako je tomu v např. Německu, Švédsku, Dánsku nebo U.S.A., který by danou problematiku řešil komplexně.⁹⁹ Alternativním způsobem řešení je zavedení fungujícího systému nápravných opatření a sankcí vynucovaných státními orgány.

4.3 Odpovědné subjekty

Vymezení pojmu odpovědných subjektů je nezbytné ve vztahu ke způsobené škodě jak v oblasti práva životního prostředí, tak v dalších právních odvětvích (v právu občanském, trestním nebo správním). Nejširší vymezení odpovědných osob obsahuje právo občanské, což je logické vzhledem k jeho obecné povaze a subsidiární platnosti vůči mnohým předpisům.

⁹⁸ Viz Jelínková, J.: Odpovědnost za ekologickou újmu, opatření k nápravě a staré ekologické zátěže v platném českém právu, článek na www.konjunktura.cz.

⁹⁹ V SRN jde o zákon z roku 1991 „Umwelthaftungsgesetz“, v USA tzv. CERCLA z roku 1980, ve Švédsku zákon z roku 1986 „Swedish Environmental Damage Act“, v Dánsku „Danish Environmental Liability Act“ z roku 1994 a ve Finsku „Finish Compensation for Environmental Damage Act“ z roku 1995.

Obecně možno konstatovat, že prvním v pořadí to bude škůdce, jakožto osoba odpovědná ze způsobené škody. Kdo touto konkrétní osobou bude, stanoví posléze jednotlivé právní předpisy, např. složkové zákony.¹⁰⁰ Obecná odpovědnost se vztahuje na velmi široký okruh osob, zpravidla na každou fyzickou a právnickou osobu (není-li ze zákona neodpovědná). Nejen speciální zákony, ale i občanský zákoník v případech zvláštní odpovědnosti považuje za odpovědné speciální subjekty, tedy takové, které mají určité zvláštní postavení (vlastnosti) nebo splňují dané předpoklady. Odpovědný ze škody způsobené dopravním prostředkem nemůže být každý, ale jen fyzická nebo právnická osoba provozující takový prostředek.

Zvláštní zákony vztahující se k životnímu prostředí analogicky rozlišují odpovědnost každého a odpovědnost speciálních subjektů. Tak např. zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech stanoví v § 10 každému povinnost předcházet při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti. Speciální subjekty jsou potom v zákonech zpravidla označovány jako škůdci, původci, výrobci, provozovatelé nebo vlastníci. Vodní zákon (č. 254/2001 Sb.) např. stanovuje původcům havárie povinnost činit bezprostřední opatření k odstraňování příčin a následků havárie. Dále následuje povinnost řídit se havarijním plánem, popřípadě pokyny vodoprávního úřadu a České inspekce životního prostředí.¹⁰¹

Pokud ke škodě dojde působením více škůdců, odpovídají za ni podle občanského práva společně a nerozdílně. V odůvodněných případech může však soud rozhodnout, že ti, kteří škodu způsobili, za ni odpovídají podle své účasti na způsobení škody.¹⁰²

Dojde-li ke vzniku ekologické újmy, může nastat taková situace, kdy nelze škodu prokázat žádnému znečišťovateli, ale nadále zde přetrvává potřeba, aby škoda na životním prostředí nebo jeho složce byla někým napravena. Nelze tedy hovořit o volání konkrétního subjektu k odpovědnosti v daném případě jako spíše o to, kdo bude oním subjektem, který provede nápravu závadového stavu nebo ponese náklady s tím spojené. To souvisí s problematikou hierarchie odpovědných subjektů. V těchto

¹⁰⁰ Srovnej Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 67.

¹⁰¹ Viz § 41 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

¹⁰² Ust. § 438 obč. z.

případech vlastně nejde o subjekty odpovědné za škodu, jako spíše o subjekty povinné k provedení nápravných opatření či nesení nákladů na ně. U klasické škody na životním prostředí je odpovědnou osobou vždy a jenom původce a tento problém tedy odpadá.¹⁰³ Soukromoprávní předpisy tudíž posloupnost odpovědných subjektů vůbec neřeší. Významný je ovšem ryze soukromoprávní princip, který stanoví, že škoda stíhá vlastníka, není-li znám její původce, nebo nelze-li ho přimět k nesení odpovědnosti. Celá záležitost je pak předmětem úpravy práva správního, zpravidla blíže provedena ve speciálních normativních aktech. Ani v českém právním řádu nenalezneme normy, které by tuto posloupnost upravovaly, a proto zdrojem informací mohou být některé zahraniční zákony. Z těch lze dovodit pořadí odpovědných subjektů následovně:

- 1) původce škody,
- 2) vlastník pozemku, na němž je kontaminace zjištěna,
- 3) stát.¹⁰⁴

Na místě by bylo uvažovat o rozšíření tohoto okruhu subjektů o obec a případně vyšší územněsprávní celek a zařadit mezi vlastníky a stát. Konečně vlastníkem pozemku bude obec velmi často. Určitou snahu o stanovení posloupnosti odpovědných subjektů lze vysledovat v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech. Navržena je i v připravovaném Kodexu životního prostředí v pasáži věnované odstraňování ekologických zátěží.¹⁰⁵

Dle věcného záměru Kodexu životního prostředí je odpovědným subjektem ze způsobené ekologické újmy ten, kdo ji způsobil. Provozovatel nebezpečné činnosti stanovených prováděcím předpisem odpovídá za ekologickou újmu způsobenou provozem nebezpečné činnosti.¹⁰⁶ Tímto ustanovením jsou přejímána pravidla zakotvené ve Směrnici o odpovědnosti v životním prostředí č. 2004/35/ES.

Shrneme-li získané poznatky lze konstatovat, že vymezení okruhu odpovědných osob je jedním z klíčových faktorů pro úspěšné vymáhání povinnosti obnovit poškozené přírodní zdroje. Subjekty je zejména třeba přesně vymezit a zároveň jejich okruh určit dostatečně široce, aby bylo vůbec možné odpovědnost uplatňovat.

¹⁰³ Srovnej Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 71.

¹⁰⁴ Viz Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 73.

¹⁰⁵ Článek 2.12. Věcného záměru zákona o životním prostředí in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005.

¹⁰⁶ Článek 2.1. Věcného záměru zákona o životním prostředí in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005.

4.4 Subjekty oprávněné požadovat náhradu či nápravu

Právním subjektem, který je v první řadě oprávněn požadovat náhradu škody je poškozený vlastník věci. Tato konstrukce je aplikovatelná na situace, kdy určitý subjekt způsobí škodu na konkrétní (vlastnitelné) složce životního prostředí. Např. škůdce zastřelí mysliveckého psa v domnění, že střílí po lišce. Tento pes je majetkem jednoho určitého vlastníka, který bude uplatňovat náhradu škody způsobené na věci standardně podle občanského práva (domácí zvíře je v civilněprávních normách považováno za věc).

S použitím soukromoprávních (občanskoprávních) norem nastane problém, dojde-li ke škodě na takových složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnického práva. Kdo bude uplatňovat škody způsobené zamořením ovzduší, znečištěním vod nebo na volně žijících živočiších? Český právní řád neřeší, které subjekty by měly být legitimovány k uplatnění těchto škod. Přitom je zřejmé, že ke škodě došlo a že musí dojít k nápravě. Nebude-li ovšem náprava provedena dobrovolně je třeba, aby zde byl oprávněný subjekt, který by pomocí odpovědnostních mechanismů mohl přimět škůdce nebo jinou odpovědnou osobu k provedení reparače. Teoreticky by stálo za úvahu, jak to již činí některé evropské země, legitimovat k uplatňování náhrady organizace zabývající se ochranou životního prostředí.¹⁰⁷ Tyto subjekty nevystupují jako vlastníci zmiňovaných složek, ale zpravidla do nich investují, když ne finanční prostředky, tak práci, čas a úsilí, zpravidla v zájmu veřejnosti.

V souvislosti s výskytem škod na životním prostředí je třeba se zmínit o institutu, který upravuje občanský zákoník a jež je možno využít ve vztahu ke škodám na životním prostředí. Jde o jednatelství bez příkazu upravené v § 742. Tímto ustanovením je založeno oprávnění toho subjektu, který obstará cizí záležitost za účelem odvrácení škody, požadovat náhradu nutných nákladů po tom, jehož záležitost obstaral. Nárok na tuto náhradu má, i když se výsledek bez jeho zavinění nedostavil. Podmínkou je hrozící škoda a snaha ji odvrátit faktickým jednáním. Pokud by nešlo o případ hrozící škody, musel by ten, kdo chce obstarat záležitost jiného, zpravit jej o tom a vyčkat jeho souhlasu.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Viz Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 78.

¹⁰⁸ Ust. § 743 odst. 1, obč. z.

Při použití těchto ustanovení na situace odvrácení hrozících škod na životním prostředí bude pravděpodobně hlavní spor probíhat o to, co lze považovat za hrozící škodu a co nikoli. Toto hodnocení podléhá subjektivnímu soudu každého člověka, a proto i závěry se mohou velmi rozcházet. Sporná bude i otázka rozsahu náhrady nákladů. Které lze považovat za nutné a které již nutnými nejsou, by bylo opět předmětem složitých dohadů a dokazování a v konečné fázi by musel rozhodnout soud. Otázkou zůstává, jak by při svém rozhodování zohlednil snahu o zachování příznivého životního prostředí.

4.5 Náhrada škody na životním prostředí

Povinnost nahradit způsobenou škodu stíhá škůdce, nebo-li původce škody. Zde je třeba rozlišovat jakou formou a v jakém rozsahu bude náhrada škody provedena. Pokusíme se opět vyjít z občanského práva. V ustanovení § 442 občanského zákoníku je stanoveno, že se hradí skutečná škoda, a to co poškozenému ušlo (ušlý zisk). Převést tuto normu do praxe činí v oblasti ztrát na životním prostředí značné potíže. U ekologické újmy je to téměř nepředstavitelné, protože výpočet ušlého zisku (*lucrum cessans*) je vzhledem k neekonomické povaze ekosystémů a jejich složek prakticky nemožný. Kalkulace skutečné škody (*damnum emergens*) představuje také velmi komplikovaný úkol a ani zahraniční právní řády se s ním nedokázaly vypořádat.

Souvisejícími tématy jsou též výše a limity náhrady škod a nákladů souvisejících. V soukromém právu platí zásada, že se limit nápravy nestanovuje, což je pochopitelné a správné. Škody na životním prostředí jsou ale obvykle takového charakteru, že je obtížné na ně aplikovat tradiční ekonomické postuláty. Jejich výše jde mnohdy do nepředstavitelných částek a dále se zde potýkáme s již zmiňovaným problémem jejich vyčíslitelnosti a způsobu kvantifikace. Otázka spodní hranice v praxi nebude činit větší potíže, v zásadě to bude nula, tedy v situaci, kdy škoda je tak minimální, že ji není třeba hradit vůbec. Stanovit maximální hranici by bylo nespíš na místě i s ohledem na princip právní jistoty. Inspirací tak může být např. německý zákon o ručení v oblasti životního prostředí (*Umwelthaftungsgesetz*) stanovící v § 15 maximální hranice ručení. Subjekt odpovědný k náhradě ručí při poškození zdraví, těla nebo usmrcení člověka do částky 160 milionů německých marek (přepočtených na euro), do stejné sumy při

poškození věcí. Celkový limit je stanoven na 85 milionů euro, dojde-li k více škodám v důsledku jedné příčiny. Tato suma představuje přibližně částku 2,5 miliardy českých korun.

Co se formy náhrady týče, v právu rozlišujeme náhradu relutární (v penězích) a nápravu naturální (uvedení v předešlý stav). Občanské právo klade na první místo náhradu v penězích. Teprve požádá-li o to poškozený a je-li to možné a účelné, náprava se provádí uvedením v předešlý stav. V případě, že dojde ke způsobení škody na životním prostředí je na místě upřednostňovat právě restitutio in integrum (uvedení v předešlý stav) před náhradou škody v penězích.

A to zvláště za situace, kdy chybí modely pro uložení povinnosti vlastníkům poškozených přírodních statků použít vysouzené prostředky výhradně k jejich nápravě, případně k obdobné investici do životního prostředí. Stav, kdy vlastník určitého prvku životního prostředí (stromu, zvířete, lesa, pozemku atd.) může se získanými finančními prostředky disponovat dle svého uvážení se jeví jako velmi nevyhovující a z delšího časového horizontu jako neudržitelný. A taková situace v našich podmínkách de facto i de iure je. Představme si, že vlastník lesa je nucen vykácet několik stromů v důsledku požáru způsobeného z nedbalosti určitým škůdcem. Tuto škodu zažaluje, viníkovi ji prokáže, stejně jako porušení právní povinnosti, ve sporu uspěje, avšak soudem přiznané finanční prostředky nepoužije na výsadbu nových stromů nebo jejich regeneraci, ale na zakoupení nového traktoru a motorové pily. Účelová vázanost relutární náhrady¹⁰⁹ u nás není zakotvena a tento stav není přírodě ku prospěchu.

Otázkou dále zůstává, jakým způsobem povinnost vlastníků použít získané finance k nápravě životního prostředí v zákoně stanovit. Zakotvení jednoznačné povinnosti použít veškeré soudní cestou získané peníze ze škod na životním prostředí k jejich nápravě by bylo žádoucí, ale lze vyslovit obavu, že ve finálním důsledku málo účinné. Vedle uložení takovéto nebo obdobné povinnosti se jeví jako nezbytné vypracovat též určitou motivační složku. Pokud by měl vlastník poškozené složky povinnost 100 % vysouzené částky investovat zpět do její nápravy, mohlo by docházet k případům, kdy se vlastník dohodne se škůdcem na mimosoudním vyrovnání, které by bylo výhodné jak pro poškozeného, tak pro viníka. Viník by platil méně a poškozenému by zůstala

¹⁰⁹ Viz Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 64.

libovůle jak s penězi naložit. Takto nastavená povinnost by pravděpodobně byla všemi možnými způsoby obcházena. Možností by mohla být povinnost doložit, že např. 70 % - 80 % získaných peněz bylo zpětně investováno k obnově poškozeného přírodního zdroje nebo obdobným způsobem. Problém nastane v situaci, kdy bude třeba rozhodnout, které prostředky byly vysouzeny jako kompenzace škody na životním prostředí a které už do tohoto rámce nespádají.

Pravděpodobně vhodnější tak bude řešení, kdy každý jednotlivý vlastník bude odpovědný za jím vlastněné složky životního prostředí. Pokud mu bude taková povinnost uložena, bude v jeho vlastním zájmu soudně získané peníze účelově a účelně vynaložit.¹¹⁰

4.6 Specifika nápravy ekologické újmy

Způsob nápravy ekologické újmy stanovuje zákon o životním prostředí v § 27. V něm je uložena povinnost každému, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, napravit ji obnovením přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části.¹¹¹ Na první místo je tedy postavena naturální restituce. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je původce povinen ekologickou újmu jiným způsobem kompenzovat, nebo-li poskytnout náhradní plnění. Až v poslední řadě je stanovena povinnost původce nahradit tuto újmu v penězích. Zároveň není vyloučeno požadovat náhradu formou kombinace těchto způsobů současně. Povinnost k jednomu nebo k více způsobům nápravy ukládá příslušný orgán státní správy.¹¹²

Poškozeným subjektem je zde stát, který je zároveň oprávněn požadovat nápravu ekologické újmy, a to i bez ohledu na případného vlastníka.¹¹³

I pro tento druh újmy lze použít obecných předpisů o odpovědnosti za škodu a o náhradě škody za předpokladu, že odstavec 1 až 3 nestanoví jinak. Těmito ustanoveními ovšem nejsou obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o náhradě

¹¹⁰ Srovnej Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 65.

¹¹¹ Ust. § 27 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹¹² Ust. § 27 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹¹³ Viz Damohorský, M.: Umsetzung in Tschechien, in Kolektiv autorů: Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung, IUR/OÖ Akademie für Umwelt und Natur (Hrsg.), Institut für Umweltrecht, Wien, 2005, str. 111.

škody dotčeny. Lze oprávněně pochybovat nad smyslem a logičností tohoto odstavce 4, který směšuje dva naprosto rozdílné typy ztrát.

Konečně významná je poslední věta odstavce 1, kde je řečeno, že způsob výpočtu ekologické újmy a další podrobnosti stanoví zvláštní předpis. Tento předpis však stále nebyl vydán, což lze jednoznačně považovat za negativum současného právního stavu. Není tedy jasné jakým způsobem se má stanovovat výše této újmy, ani postupy při jejím ohodnocování. V rozhodnutí Nejvyššího soudu 36/2002 byla tato otázka vyřešena tak, že ke zjištění výše újmy je zapotřebí posudku znalce.¹¹⁴

Skutečností zůstává, že tato záležitost bude muset být v prováděcím předpise vyřešena. Nejschůdnějším řešením se jeví kvantifikace ekologické újmy na základě součtu nákladů na obnovu poškozené složky životního prostředí, resp. na její uvedení do stavu před vznikem poškození.

Věcný záměr Kodexu životního prostředí řeší nápravu způsobené ekologické újmy tak, že orgán ochrany životního prostředí nařídí provedení nápravného opatření odpovědné osobě, s přihlédnutím k závažnosti ekologické újmy.¹¹⁵ O uložení nápravného opatření se rozhoduje ve správním řízení a lhůta pro jeho zahájení je stanovena na 10 let od vzniku újmy.¹¹⁶

¹¹⁴ Pětivlasová, Š.: Vorschlag für die Richtlinie über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt, in Lagoni, R.- Damohorský, M.: Europäisches Umweltrecht in Deutschland und der Tschechischen Republik, UK v Praze, PF UK, 2004, str. 95.

¹¹⁵ Článek 2.6. Věcného záměru zákona o životním prostředí in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005.

¹¹⁶ Článek 2.7. Věcného záměru zákona o životním prostředí in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005.

5. Transpozice Směrnice 2004/35/ES do českého právního řádu

Česká republika je jako členský stát Evropské unie povinna převzít závazky vyplývající ze Směrnice 2004/35/ES do 30.4.2007. Způsoby, jak dojít ke splnění těchto povinností, se nabízely v zásadě tři:

- vytvoření speciálního zákona o odpovědnosti v životním prostředí,
- novelizace stávajících zákonů vztahujících se k životnímu prostředí,
- nebo zpracování zvláštní kapitoly v Kodexu životního prostředí.¹¹⁷

Zvolená byla poslední varianta a tak došlo k zapracování povinností stanovených Směrnicí do článků věcného záměru Kodexu životního prostředí (dále jen „Kodex“). Tomuto tématu je vyhrazena 3. kapitola v Hlavě III. nazvané „Prosazování práva životního prostředí, náhrada za omezení vlastnických práv a odpovědnost za ekologickou újmu“. Tato kapitola je členěná do dalších subkapitol a zahrnuje všechny podstatné aspekty odpovědnosti za ekologickou újmu, jak je vyžaduje Směrnice.

Věcný záměr Kodexu je postaven na zásadách trvale udržitelného rozvoje, znečišťovatel platí, zásadě prevence a předběžné opatrnosti, sdílené odpovědnosti a aktivní účasti veřejnosti (Hlava I.).

Zásada prevence je jednou z obecných právních zásad, v právu životního prostředí je však její význam zásadní. Proto je i jedním z pilířů připravovaného Kodexu, přičemž se prolíná s principem předběžné opatrnosti. Důvodem důležitosti těchto principů je to, že porušení uložených povinností stanovených k ochraně životního prostředí má obvykle velmi závažné a někdy též nenapravitelné následky pro přírodu. V ustanoveních věcného záměru Kodexu má zásada prevence podobu povinnosti oznamovací a „zakročovací“. Tyto povinnosti se až na uvedené výjimky vztahují na každého. Zároveň je zde nově formulována obecná povinnost chovat se tak, aby nedocházelo k ohrožení, znečištění nebo jinému poškození životního prostředí nad míru stanovenou právními předpisy. Zvláštní část tohoto zákona může upravit nejen podrobnosti plnění těchto povinností, ale i jejich specifickou podobu ve vztahu k určitým skupinám osob. Návrh počítá s rozlišením ekonomické škody od škody ekologické a rozlišuje ztrátu či oslabení přirozených funkcí ekosystémů, které mohou

¹¹⁷ Viz Damohorský, M.: Umsetzung in Tschechien, in Kollektiv autorů: Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung, IUR/OÖ Akademie für Umwelt und Natur (Hrsg.), Institut für Umweltrecht, Wien, 2005, str. 111.

vzniknout poškozením jejich složek, narušením jejich vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.

Samotnou odpovědnost za ekologickou újmu pak Kodex zavádí v článku 2.1. Odpovědným subjektem je na prvním místě původce chování vyvolávajícího ekologickou újmu, na druhém pak jeho právní nástupce.

Kodex navrhuje zavedení obecného režimu, ve kterém se bude odpovědnost vztahovat na každého, a přísnějšího režimu pro provozovatele nebezpečných činností. Důsledkem odpovědnosti je povinnost provést nápravu. Ta bude primárně spočívat v uvedení do původního stavu, není-li to možné nebo účelné vzniká povinnost poskytnout kompenzační plnění podle rozhodnutí příslušného orgánu. Je-li odpovědných více subjektů, jsou povinny k náhradě v tom rozsahu, v jakém se podílely na vzniku újmy. Teprve nelze-li rozsah jednoznačně nebo bez přiměřených nákladů stanovit, odpovídají solidárně.

Odpovědnost za ekologickou újmu v souladu se Směrnicí konstruována jako objektivní (*strict liability*). Tj. odpovědnost za riziko, která je nezávislá na zavinění a pojí se s pouhým prokázáním kauzálního nexu s možností uplatnění liberačních důvodů. Odpovědná osoba se zproští této odpovědnosti jen pokud prokáže, že ekologická újma vznikla jako nepředvídatelný, nevyhnutelný a neodvratitelný důsledek ozbrojeného konfliktu, aktu nepřátelství, občanské války, povstání nebo přírodního úkazu.¹¹⁸

Protože ekologická újma je újmou způsobenou celé společnosti, navrhuje Kodex takový procesní mechanismus, jehož cílem je zajistit, aby stát prostřednictvím svého orgánu podnikl potřebné kroky k uplatnění odpovědnosti. Tímto orgánem by měl být příslušný orgán ochrany životního prostředí. Tento proces vedoucí k nápravě újmy lze zahájit nejpozději do tří let od okamžiku, kdy se příslušný orgán o vzniku újmy dověděl (subjektivní lhůta), nejpozději do deseti let od jejího vzniku (objektivní lhůta). Předmětem řízení je rozhodnutí o odpovědnosti, o uložení opatření k nápravě újmy a sankcích. Zahájit ho může orgán buď z vlastní iniciativy, nebo z podnětu toho, kdo

¹¹⁸ Článek 2.5. věcného záměru Kodexu, in Kodex životního prostředí- zdroj polemik a nadějí, MŽP 2005, str. 39.

vznik ekologické újmy zjistil. Průběh řízení se bude řídit ustanoveními zvláštního zákona, kterým je správní řád (případně zákon o přestupcích).¹¹⁹

Proti rozhodnutí o odpovědnosti za způsobení ekologické újmy, jakož i proti nečinnosti příslušného orgánu, lze podat žalobu ke správnímu tribunálu, stejně tak jako proti nečinnosti příslušného orgánu. Lze tedy napadnout jak vydané rozhodnutí, tak podat i žalobu na nečinnost. Aktivně legitimovány jsou osoby, které jsou nebo mohou být negativně dotčeny v důsledku ekologické újmy, nevládní organizace a jiné osoby, jež mají zájem na odstranění ekologické újmy.

Klíčovým nástrojem navrhované právní úpravy jsou finanční garance. Formu finančního zajištění ponechává Směrnice na jednotlivých členských státech EU. V návrhu Kodexu životního prostředí je ponechána tato volba provozovateli nebezpečných činností. Stanoví pouze, že výše finančního zajištění musí odpovídat rozsahu možné ekologické újmy.¹²⁰ Provozovatel bude moci prokázat zajištění odpovědnosti pro případ vzniku ekologické újmy např. sjednaným pojištěním s pojistitelem oprávněným podle zvláštních předpisů. Právě v oblasti ekonomického zajištění odpovědnosti má Česká republika největší rezervy při realizaci Směrnice.¹²¹

Co se týče nápravy způsobené újmy Kodex nepřipouští finanční náhradu (například ve prospěch Státního fondu životního prostředí), nýbrž pouze naturální restituci, a to formou primární obnovy, tj. uvedením do původního stavu vždy, je-li to možné, nebo formou kompenzační obnovy. Kompenzační obnovou se rozumí odstranění nebo zmírnění ekologické zátěže, např. vytvořením nového nebo obnovením jiného přírodního zdroje. Zde je na místě podtrhnout záměr tvůrců Kodexu propojit kompenzační obnovu s nápravou ekologických zátěží a tím zejména urychlit revitalizaci a obnovu poničených ekosystémů v ČR.¹²²

Kodex se v pasáži věnované ekologické újmě věnuje také odpovědnosti za tzv. ekologické zátěže. Tyto představují poškození životního prostředí u něhož nelze zjistit původce, resp. jinou odpovědnou osobu. Dosavadní právní úprava vztahující se

¹¹⁹ Článek 2.6. věcného záměru Kodexu, in Kodex životního prostředí- zdroj polemik a nadějí, MŽP 2005.

¹²⁰ Článek 2.2. věcného záměru Kodexu, in Kodex životního prostředí- zdroj polemik a nadějí, MŽP 2005.

¹²¹ Viz Damohorský, M.: Umsetzung in Tschechien, in Kollektiv autorů: Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung, IUR/OÖ Akademie für Umwelt und Natur (Hrsg.), Institut für Umweltrecht, Wien, 2005, str. 111.

¹²² Viz Komentář JUDr. Petržílka, P. in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005, str. 144.

k ekologickým zátěžím je značně roztržštěná a je vymezena prakticky pouze v rámci tzv. privatizačních zákonů (zákon. č. 92/1991 Sb., o tzv. „velké privatizaci“) a zaměřuje se v podstatě jen na sanaci starých zátěží při privatizaci majetku. Další dílčí úpravu lze nalézt v některých soukromoprávních, jakož i veřejnoprávních předpisech, jako jsou např. složkové zákony životního prostředí, a to v těch pasážích, kde se zmiňují o nápravných opatřeních (např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Je tedy zřejmé, že obecné právní řešení této problematiky zde chybí. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že některé škody na životním prostředí lze napravit a odstraňovat při použití dosavadních právních předpisů, především pokud se projevují jako škody na zdraví a majetku. Proto není cílem tohoto návrhu zabývat se otázkami řešitelnými při aplikaci občanského zákoníku či jiných zákonů a zasahovat tak do funkčních právních vztahů.

Existující legislativní mezery se snaží zacetit Kodex životního prostředí, v jehož věcném záměru je ekologická zátěž vymezena jako ekologická újma:

- a) u které nelze zjistit odpovědnou osobu nebo tato osoba již neexistuje,
- b) u které se odpovědná osoba své odpovědnosti zprostita,
- c) u které lze s nejvyšší pravděpodobností předpokládat, že odpovědná osoba ani po provedení výkonu rozhodnutí nápravné opatření spočívající v obnově neprovede,
- d) u které odpovědná osoba prokázala, že není povinna hradit náklady na nápravná opatření a nechce dobrovolně tyto náklady převzít, nebo
- e) u které již nelze zahájit řízení o odstranění ekologické újmy.¹²³

Evidenci pozemků u nichž je znám nebo lze předpokládat výskyt ekologické zátěže povedou příslušné orgány ochrany životního prostředí. Vlastník, na jehož pozemku se ekologická zátěž vyskytne nebo existuje podezření, že by se na něm mohla vyskytnout, má povinnost tuto skutečnost neprodleně oznámit orgánu ochrany životního prostředí. Nesplnění této povinnosti pro něj může mít fatální důsledky. Vlastník, který takový výskyt zátěže neoznámí a neumožní tak zátěž sledovat a monitorovat její intenzitu, se tak stává ze zákona odpovědným za rozšíření takové zátěže a za případnou havárii, která by mohla vzniknout v důsledku neodstranění ekologické zátěže (stává se

¹²³ Článek 2.12. věcného záměru Kodexu, in Kodex životního prostředí- zdroj polemik a nadějí, MŽP 2005.

odpovědným, čímž nastupuje do pozice původce újmy). Odpovědnosti se zproští, jestliže o zátěži nevěděl a ani vědět nemohl. Kodex dále vlastníky nemovitostí motivuje ekonomicky, protože ekologická zátěž se eviduje formou poznámky v katastrálních operátech a lze předpokládat, že na trhu nebude po takové nemovitosti poptávka, což se negativně projeví na její ceně.¹²⁴ Vlastník nemovitosti tak bude zainteresován na odstranění ekologické zátěže a na vymazání příslušné poznámky z katastru nemovitostí.

Příslušný úřad může dojít k závěru, že riziko havárie a rozšíření ekologické zátěže je minimální a vyřadí danou nemovitost z evidence. Odstranění zátěže se tak ponechá samočisticím schopnostem přírody. Pokud k tomuto závěru nedojde, je třeba ekologickou zátěž dále monitorovat a v případě potřeby provádět preventivní opatření, které nese stát, jakož i u opatření k nápravě nebo při havárii. Kodexem je tak zavedena subsidiární odpovědnost státu. Ekologické zátěže je třeba odstraňovat postupně, přičemž nejprve se odstraňují ty, kde hrozí nejvyšší riziko pro zdraví lidí nebo životní prostředí.¹²⁵

Kodex je výsledkem rozsáhlých prací a jeho tvorba je provázána snahou o široký konsens. Názory na potřebu kodexové úpravy a na jeho současnou podobu se značně rozcházejí jak mezi odborníky, tak mezi politiky. Tento věcný záměr tak nemusí být definitivní a může ještě projít mnoha změnami. S ohledem na závazky, které musí náš stát vzhledem k Evropské unii splnit se však jeho přijetí jeví jako nezbytné.

¹²⁴ Viz Komentář JUDr. Petržílka, P. in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005, str. 144.

¹²⁵ Článek 2.18. věcného záměru Kodexu, in Kodex životního prostředí- zdroj polemik a nadějí, MŽP 2005.

6. Oceňování a kvantifikace ekologických užitků a škod

Téma oceňování ekologických statků je jedním z mnohých, kde se střetávají protikladná stanoviska ekonomů na straně jedné a ekologů na straně druhé. Snahou ekonomů je určovat cenu všech statků pomocí tržních mechanismů, a to bez ohledu na charakter konkrétní položky. Ekologický užitek je ovšem kategorií sui generis, přičemž výpočet jeho hodnoty je o hodně složitější a vymyká se standardním ekonomickým postupům. To nic nemění na tom, že určitá forma kvantifikace je potřebná, ať už s ohledem na výpočet způsobených škod nebo z jiných důvodů. K ohodnocení přírodních statků a užitků z nich plynoucích nejsou vhodné tržní způsoby oceňování. Proto nezbyvá než využít jiných, mimotržních metod. Ty by v důsledku napomohly k vyjádření ekologických užitků ve stejných jednotkách jako užitků ekonomických (tj. v penězích) a tím významně přispěly k integraci ekonomických a ekologických zájmů při přijímání hospodářsko-politických rozhodnutí a k ekologicky efektivnější alokaci zdrojů. Zároveň by monetární (peněžní) ocenění bylo srozumitelnější pro veřejnost a stalo by se ukazatelem s vysokou vypovídací schopností.

Finanční ocenění konkrétních složek životního prostředí je předmětem předpisu z roku 1999, jehož cílem bylo vytvoření pravidel pro výpočet škod způsobených na lesích. Jde o vyhlášku Ministerstva zemědělství České republiky č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích, která nahradila předchozí vyhlášku č. 81/1996 Sb., vztahující se na škody způsobené na produkčních funkcích lesa. Předmětem vyhlášky č. 55/1999 Sb. je stanovení způsobu výpočtu výše újmy nebo škody, které vznikají na lesních pozemcích, na lesních porostech nebo z mimořádných a nákladově náročnějších opatření při hospodaření v lesích.¹²⁶ Na lesním pozemku může ke škodě dojít v důsledku odnětí nebo poškození produkční funkce, přičemž poškození i odnětí může být trvalého nebo jen přechodného charakteru. Škoda na lesním porostu může nastat v důsledku jeho:

- zničení,
- předčasného smýcení,
- snížení přírůstu,

¹²⁶ Ust. § 1 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb.

- snížení produkce,
- snížení kvality,
- krádeže dřevní hmoty na pni.¹²⁷

Ve své druhé části obsahuje vyhláška konkrétní vzorce pro výpočet výše škod. Tato část svým rozsahem zabírá drtivou většinu celého předpisu a pro laika je velmi těžko srozumitelná. Pro účely těchto výpočtů stanovuje tabulkové hodnoty lesních porostů a pracuje s mnoha faktory jako bonita, věk nebo zakmenění, které je třeba pro účely výpočtů převést do numerické podoby. Celá škoda se vypočte v konkrétní částce a hradí se v korunách. Dá se říci, že jde o velmi inspirativní předpis i pro další oblasti či složky životního prostředí, i když zde vždy existuje riziko, že při použití matematických propočtů se nevyhne v určitých ohledech zkreslení a pro některé složky životního prostředí je jejich použitelnost prakticky vyloučena.

6.1 Oceňovací metody a jejich použití

Převážná většina veřejnosti se pohybuje a orientuje zásadně v kategoriích náklady – užitek (*cost-benefit*) a z toho důvodu je pro svou srozumitelnost ekonomické vyjádření hodnoty složek životního prostředí a užitků z nich plynoucích velmi důležité. Pro výpočet těchto hodnot existuje řada metod, jejichž aplikovatelnost se liší v závislosti na zkoumaném předmětu a na zeměpisných nebo ekonomicko-politických podmínkách. Z výsledků, ke kterým dojdeme při oceňování těchto statků a užitků lze potom vycházet při stanovování výše škod a ztrát, ke kterým na nich došlo. Výstupní hodnoty získané při kvantifikaci ocenění ekologických užitků tak mohou představovat významný zdroj informací pro situace, kdy je odpovědnostními mechanismy určitý subjekt povinován k náhradě škody způsobené na životním prostředí.

Po hodnotě environmentálních statků je poptávka od různých subjektů, přičemž důvody jejich zájmu se mohou značně lišit a k dosaženým výsledkům mají různý (mnohdy protikladný) vztah.

¹²⁷ Ust. § 1 odst. 1 písmeno b) vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb.

Jde zejména o tyto činitele soukromého a veřejného života:

- soudy (při rozhodování o výši náhrady),
- orgány státní správy,
- poškozené subjekty,
- podnikatelské subjekty (pro vytváření preventivních opatření),
- pojišťovny,
- banky, pokud mohou působit jako pojišťovny.¹²⁸

Každá z uvedených stran sleduje jiný zájem, ale společné jim je to, že kvantifikovaný užitek jednotlivých přírodních zdrojů bude mít vliv na jejich chování.

Bylo již konstatováno, že tržní metody kvantifikace přírodních statků nejsou nejvhodnější, a proto je na místě využívat mimotržních oceňovacích metod. V USA jsou tyto metody využívány v mnohem větší míře, než je tomu ve vyspělých evropských zemích.¹²⁹ Svou roli sehrálo také zavedení Všeobecného zákona o odpovědnosti a náhradách v životním prostředí roku 1980, známějšího pod označením CERCLA.¹³⁰ Jednotlivé metody mají své stoupence a své odpůrce. Spory se vedou o jejich teoretická východiska, důvěryhodnost výsledků a o jejich následnou aplikaci do praxe. Vzhledem k existenci mnoha typů přírodních statků a ještě větší škále jejich užitků, je zvolení správné metody zásadní pro použitelnost získaných dat.

Mezi hlavní metody mimotržního oceňování patří tzv. kontingentní oceňovací metoda a metoda hedonických cen. Kontingentní oceňovací metoda je založená na zkoumání hypotetické ochoty spotřebitelů platit za konkrétní ekologické užitky a ochoty přijímat kompenzace při jejich ztrátě.¹³¹ Metoda hedonického oceňování je závislá na existenci trhu s alternativním zbožím, který je zároveň ovlivňován netržním ekologickým statkem.¹³² Typicky lze tento oceňovací postup využít v souvislosti s trhem nemovitostí a s trhem práce. Na cenu nemovitostí (tržní statek) působí kvalita životního prostředí (netržní statek). Tam, kde je prostředí pro život přátelštější

¹²⁸ Viz Tošovská E.: Přístup členských zemí EU k pojetí a rozsahu škod na životním prostředí a k jejich kvantifikaci, Praha, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, 1998, str. 27.

¹²⁹ Viz Tošovská E.: Přístup členských zemí EU k pojetí a rozsahu škod na životním prostředí a k jejich kvantifikaci, Praha, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, 1998, str. 29.

¹³⁰ Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act (1980), na jehož základě byl zřízen tzv. Superfund.

¹³¹ Viz Tošovská E.: Přístup členských zemí EU k pojetí a rozsahu škod na životním prostředí a k jejich kvantifikaci, Praha, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, 1998, str. 35.

¹³² Viz tamtéž, str. 40.

(tzn. kde je čistší vzduch, pitná voda k dispozici, dostatek zeleně), jsou ceny domů nebo rekreačních obydlí vyšší než v místech, kde je smog, prach nebo jiné vlivy působící negativně na zdraví člověka. U zkoumaného subjektu se zjišťuje jeho ochota platit za tuto „přidanou hodnotu“ ve formě nezávadného prostředí. Na trhu práce fungují tyto faktory obdobně jako u nemovitostí s tím, že pracovní místo, které je spojené s větším zdravotním rizikem je zpravidla lépe finančně ohodnoceno než místo v čistém pracovním prostředí.

Dalšími mimotržními oceňovacími metodami jsou tzv. metoda cestovních nákladů (jejíž pomocí byly hodnoceny např. škody spojené se ztrátou rekreační využitelnosti lokalit znečištěných havárií tankeru Exxon-Valdez na Aljašce) nebo metoda defenzivních či preventivních výdajů. Ta je založena na hypotéze, že ztrátu ekologických užitků je možno substituovat výdaji na předcházení či snížení jeho negativního dopadu (např. znečištění ovzduší je možno zmírnit instalací praček vzduchu, znečištění vody použitím vodního filtru v domácnosti apod.).¹³³

Pro účely stanovení výše škod z hlediska odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je ocenění užitku jednotlivých přírodních statků jedním ze stěžejních bodů. Uvedené metody jsou pro tyto účely dobrým východiskem. Jako vhodnější se jeví využívání těch oceňovacích metod založených na chování subjektů v reálných situacích spíše než chování hypotetické. Nicméně rozhodujícím momentem bude v konečné fázi způsob provedení výpočtu a aplikace výsledků z něj plynoucích do praxe.

¹³³ Viz Tošovská E.: Přístup členských zemí EU k pojetí a rozsahu škod na životním prostředí a k jejich kvantifikaci, Praha, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, 1998, str. 42.

7. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí v SRN

Odpovědnost za škodu způsobenou na životním prostředí je v Německu známa již od 60. let 20. století. Historicky prvním zákonem, který ji zavedl, byl zákon o vodním hospodářství (*Wasserhaushaltsgesetz – WHG*), a to v § 22, který formuluje odpovědnost za ohrožení nejenom pro škody věcné a na zdraví osob, ale i pro bezprostřední majetkové škody třetích osob, které vznikly jako následek negativního zásahu do vod. Odpovědnost je koncipovaná jako objektivní, tedy bez ohledu na zavinění. Ustanovení tohoto zákona zároveň přineslo pro podniky povinnost pojištění zákonné odpovědnosti za škody na vodních zdrojích.¹³⁴

7.1 Zákon o ručení v životním prostředí (*Umwelthaftungsgesetz – UmweltHG*)

Obsáhlejší a komplexnější normou zabývající se otázkami odpovědnosti v oblasti životního prostředí je zákon z roku 1990 o ručení v oblasti životního prostředí (*Umwelthaftungsgesetz – UmweltHG*). Ten je založen na principu odpovědnosti za ohrožení (*Gefährdungshaftung*) a zavádí odpovědnost bez ohledu na zavinění a také bez ohledu na protiprávnost. V jeho působnosti jsou kromě ekologických škod též škody na zdraví a na soukromém majetku, které jsou způsobeny ekologicky negativními dopady taxativně vymezených průmyslových provozů, které zpravidla vyžadují úřední povolení (uvedeny v Příloze 1). Ustanovení § 1 UmweltHG zakládá povinnost nahradit škodu majiteli zařízení, které ovlivnilo životní prostředí tak, že došlo ke škodě. Ta je definovaná zákonem v § 3 odst. 1. Inovací tohoto zákona je zavedení objektivní odpovědnosti, tj. nezávislé na zavinění znečišťovatele či na míře preventivních opatření, které přijal k jejich odvrácení.

Zákon o ručení v oblasti životního prostředí vychází z presumpce příčiny (§ 6 odst. 1- *Ursachenvermutung*). Tento postulát stanoví, že je-li podle okolností určité zařízení způsobilé být příčinou vzniklé škody a ke vzniku škody dojde, nastupuje vyvratitelná domněnka, že škoda byla způsobena tímto zařízením. Dostačující je tedy pravděpodobnostní prokázání kauzality. Je ovšem třeba brát v potaz celou řadu faktorů,

¹³⁴ Viz Jílková, J.: Studie o možnostech internalizace škod na životním prostředí, UK v Praze-Centrum pro otázky životního prostředí, 1999, str. 43.

kteře mohly mít vliv na způsobilost provozního podniku ke způsobení škody. Užití tohoto ustanovení je zcela vyloučeno, bylo-li zařízení provozováno podle předpisů a v souladu s jeho účelem (*bestimmungsgemäß*).¹³⁵ Povinnost prokázat, že při provozu zařízení nedošlo k porušení závazných právních předpisů tíží provozovatele. Na poškozeném naopak je, aby prokázal, že původcem škody a subjektem odpovědným k její nápravě je právě provozovatel tohoto zařízení.¹³⁶

Ustanovení o presumpci příčiny je vyloučeno v situacích, kdy existuje více provozů, které mohly způsobit vznik škody nebo existuje jen jeden takto způsobilý provoz, ale zároveň se vyskytuje jiná ke vzniku škody způsobilá okolnost. Způsobilost se v jednotlivých případech posuzuje podle času a místa škodní události a podle druhu a charakteru způsobené škody, jakož i vzhledem k dalším skutečnostem, které odpovídají nebo neodpovídají dané škodě.¹³⁷

Zákon dává poškozenému právo na informace (vysvětlení) jak ze strany původce škody, tak ze strany úřadů, které vydávají povolení nebo vykonávají dohled.¹³⁸ Na druhé straně i osoba proti níž byl uplatněn nárok podle tohoto zákona, může požadovat informace či prohlášení od poškozeného, od provozovatelů dalších činností uvedených v příloze zákona nebo od příslušných úřadů. Informace však musí být nezbytná ke zjištění rozsahu jeho povinnosti k náhradě vůči poškozenému nebo jeho nároku na vyrovnání proti jiným provozovatelům.

Zákon o ručení v oblasti životního prostředí v dalších ustanoveních řeší rozsah povinnosti k náhradě v případě usmrcení osoby (§12), ublížení na zdraví (§13) a nejvyšší možnou hranici ručení. Tu stanoví ustanovení § 15 v případě usmrcení a ublížení na zdraví na 160 milionů německých marek a stejnou hranici stanoví pro případy škod na věcech. Celková hranice činí 85 milionů euro, pokud ke škodám došlo v důsledku stejné příčiny mající vliv na životní prostředí. Na promlčení nároku na náhradu škody podle tohoto zákona se použijí odpovídající ustanovení německého občanského zákoníku.¹³⁹

¹³⁵ Ust. § 6 odst. 2 UmweltHG.

¹³⁶ Srovnej také na www.bis-handwerk.de/Standardmodule/.

¹³⁷ Ust. § 7 odst. 1 a 2 UmweltHG.

¹³⁸ Ust. § 8 a § 9 UmweltHG.

¹³⁹ Ustanovení § 852 německého občanského zákoníku (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB) stanoví subjektivní lhůtu na 3 roky a objektivní na 30 let.

Provozovatelé rizikových činností mají povinnost postarat se o to, že jimi způsobené škody budou pokryty. K tomu slouží pojištění odpovědnosti, které má v SRN v souvislosti s životním prostředím relativně dlouhou tradici. Environmentální pojištění představuje v SRN velmi rozvinutou oblast, která napomáhá stimulaci ekologických nebezpečí. Zajistitelé hrají významnou úlohu, protože pojistný trh přebírá významnou část rizika v souvislosti s odpovědností za škody ze znečištění životního prostředí. Téměř všechny subjekty, které mají obecné pojištění odpovědnosti, mají též pojištění ekologické odpovědnosti.¹⁴⁰

Německý zákon o ručení v oblasti životního prostředí (*Umwelthaftungsgesetz*) představoval začátkem 90. let moderní právní předpis s mnoha inovativními prvky. Bylo to zejména zavedení objektivní odpovědnosti (ještě před Luganskou úmluvou), zakotvení pravděpodobnostní příčinné souvislosti, povinné pojištění odpovědnosti, stanovení vysokých limitů náhrady a dlouhé promlčecí doby. Použitelnost zákona v současnosti snižuje jeho omezenost pouze na vybrané nebezpečné aktivity, tedy na činnosti povolené. Mimo jeho působnost jsou škody, které vzniknou z činností neuvedených v příloze zákona, nebo z činností nepovolených (nelegálních). Ve dnešních podmínkách je též zaměření na škody na zdraví a na životě v tomto druhu zákonů poněkud neaktuální, naopak na intenzitě nabírá nezbytnost regulovat odpovědnost nejen za škody materiálního charakteru, ale též za imateriální újmu na dalších složkách životního prostředí.

7.2 Návrh Zákona o prevenci a sanaci škod na životním prostředí **(Umweltschadensgesetz – USchadG)**

Tak jako ostatní státy Evropské unie je i Německá spolková republika zavázána k transpozici směrnice 2004/35/ES do 30.4.2007. Dne 4. března 2005 byl předložen návrh zákona, jehož cílem je právě převedení závazků plynoucích ze Směrnice do právního řádu SRN. Zákon o prevenci a sanaci škod na životním prostředí (*Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden – Umweltschadensgesetz (USchadG)*) se v mnohých ohledech a aspektech shoduje s českým návrhem

¹⁴⁰ Viz Jílková J.: Studie o možnostech internalizace škod na životním prostředí, UK v Praze-pracoviště Centrum pro otázky životního prostředí, 1999, str. 44.

obsaženým v Kodexu životního prostředí, což je logické, neboť se zakládá na stejných principech a zásadách jako Směrnice 2004/35/ES (zejména princip původce – *Verursacherprinzip*). V německém právu životního prostředí se jedná o nový typ právního předpisu, protože zkušenost s normou regulující škody čistě ekologického (biologického) charakteru zde chybí. Zároveň pro německý právní řád představuje rozšíření oblasti, kde se bude uplatňovat veřejnoprávní odpovědnost.¹⁴¹

V úvodních ustanoveních jsou definovány základní pojmy. Tvůrci návrhu při jejich formulaci vycházeli z textu Směrnice a současně používali odkazů na různá ustanovení německých zákonů vztahujících se k životnímu prostředí. Škodami na životním prostředí se rozumí škody na živočiších a přírodních lokalitách podle ustanovení zákona o ochraně přírody (*Bundesnaturschutzgesetz*), škody na vodních zdrojích podle ustanovení zákona o hospodaření s vodními zdroji (*Wasserhaushaltsgesetz*) a škody na půdě nebo narušení jejích funkcí ve smyslu § 2 odst. 2 spolkového zákona o ochraně půdy (*Bundes-Bodenschutzgesetz*). Vzhledem k výše zmíněným zákonům je USchadG normou platící subsidiárně a která je zároveň určena k bližší konkretizaci v těchto a dalších složkových předpisech. V dalších ustanoveních návrh definuje pojmy jako škoda, odpovědná osoba, provozní činnost, bezprostřední nebezpečí, přičemž vychází z textu Směrnice.

Kromě preventivních opatření (*Vermeidungsmaßnahmen*) a nápravných opatření (*Sanierungsmaßnahmen*) návrh zákona zavádí i opatření k omezení škod (*Schadensbegrenzungsmaßnahmen*), kterým je každé opatření, které směřuje ke kontrole, odstranění, zmírnění účinků nebo odstranění škodlivých látek nebo jiných škodlivých faktorů, jehož cílem je zamezení vzniku dalších škod na životním prostředí nebo na lidském zdraví.¹⁴²

Pro činnosti vyjmenované v Příloze č. 1 (*Anhang I*), jedná se o (provozní) činnosti rizikové vůči životnímu prostředí, návrh zavádí odpovědnost bez ohledu na zavinění. Navíc obsahuje i odpovědnost za škody způsobené na živočišných druzích nebo přírodních lokalitách (i nebezpečí vzniku těchto škod), které vznikly jinou než

¹⁴¹ Viz www.bdi-online.de/de/fachabteilungen.

¹⁴² Ust. § 9 USchadG.

provozní činností uvedenou v Příloze 1, a to jako důsledek nedbalosti nebo úmyslu odpovědné osoby (odpovědnost subjektivní - za zavinění).¹⁴³

V případě bezprostředního nebezpečí nebo přímo vzniku škody je v návrhu USchadG zakotvena povinnost informační, zakročovací a povinnost k nápravě. S těmito povinnostmi je spojena i povinnost nést náklady na tato opatření, která se, stejně jako předchozí povinnosti, vztahuje na každou odpovědnou osobu.

Kromě rozšíření veřejnoprávní odpovědnosti pro vyjmenované provozní činnosti rozšiřuje USchadG oprávnění pro nevládní organizace a spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody nebo činnost obdobná. Ustanovení § 11 USchadG těmto subjektům garantuje právo podávat opravné prostředky proti rozhodnutím vydaným (nebo naopak nevydaným) příslušnými úřady na základě tohoto zákona nebo na základě speciálních složkových zákonů.

Stěžejním dopadem předkládaného návrhu zákona je bezesporu rozšíření odpovědnosti a zavedení nových požadavků na provozovatele rizikových činností, které pro ně budou představovat další finanční náklady. V neposlední řadě bude mít i dopad na další zákony, kde počítá s novelizacemi některých ustanovení, např. v § 22 zákona o vodním hospodářství (WHG) nebo v zákoně o ochraně přírody (*Bundesnaturschutzgesetz*).

¹⁴³ Více na www.avocado-law.com.

8. Závěry a shrnutí

V oblasti životního prostředí přichází do úvahy uplatnění v zásadě dvou druhů odpovědnosti. Jsou jimi odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty. Odpovědnost deliktní zahrnuje odpovědnost správněprávní a trestněprávní. Odpovědnost za ztráty lze uplatňovat po linii soukromoprávní nebo po linii veřejnoprávní.

Soukromoprávní úprava odpovědnosti za škodu je v České republice obsažena v občanském zákoníku v § 415 - § 450. Ustanovení § 415 zakotvuje obecnou prevenční povinnost a následující paragrafy blíže upravují postup a podmínky uplatňování odpovědnosti a způsob a formu nápravy způsobené škody. Veřejnoprávní úpravu environmentální odpovědnosti obsahuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí a částečně i další složkové zákony. Veřejnoprávní i soukromoprávní úprava mají svá specifika a každá z nich je aplikovatelná jen za určitých okolností a jen na určitý typ ztrát způsobených na životním prostředí.

Funkcí odpovědnostních mechanismů je působit preventivně-výchovně na ty subjekty, které jsou potenciálně způsobilé být původci škod na životním prostředí, motivovat je k ekologicky šetrnému chování a tím přispívat k minimalizaci rizik. Selže-li tato primární funkce, nastupuje sekundární, tzv. represivně-reparační funkce odpovědnosti. Její podoba se liší podle toho, která z odpovědnostních forem se aplikuje. Při použití deliktní odpovědnosti nastupuje po porušení zákonem nebo jiným normativním předpisem uložené povinnosti následek sankčního charakteru. U odpovědnosti za ztráty na životním prostředí nastupuje také sekundární povinnost nést nepříznivé následky. Jejím primárním cílem ale není potrestání škůdce, nýbrž náprava poškozených přírodních zdrojů, a to zpravidla uložením povinnosti uvést věc do původního stavu anebo případně poskytnout jinou formou kompenzace. Ani tento druhý typ odpovědnosti nevyklučuje uložení dalších sankcí, např. ve formě pokut.

Odpovědnost za škodu zpravidla nastupuje za splnění určitých předpokladů. Právní teorie mezi ně řadí porušení právní povinnosti, vznik škody, příčinnou souvislost mezi nimi a zavinění původce škody. Při aplikaci těchto ustanovení do oblasti škod na životním prostředí se potýkáme s jistými obtížemi. Ekologicko-právní odpovědnost je specifickým odpovědnostním druhem, a proto vyžaduje i zvláštní přístup při stanovení předpokladů jejího vzniku. Řádově od první poloviny 80. let 20. století lze v národních

zákonných úpravách států západní Evropy, v nadnárodních nebo mezinárodních smlouvách a konvencích vysledovat postupný trend zavádění objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti, k jejímuž vzniku není vyžadováno zavinění původce škody. Uplatňování této zpřísněné odpovědnostní formy je na místě zejména u těch činností, které svým charakterem představují zvýšené riziko způsobení závažné ekologické škody. V řadě evropských zemí je se tento mechanismus aplikuje na ty činnosti, které ke svému provozování vyžadují zpravidla určité úřední povolení. Směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2004/35/ES o odpovědnosti za škodu na životním prostředí se zaměřením na prevenci a nápravu těchto škod z roku 2004 je na tomto principu také založena. Konečný termín pro transpozici této směrnice je 30.4.2007, a tak nejpozději do tohoto data jsou všechny členské státy Evropské unie povinny provést odpovídající legislativní opatření.

Stanovení odpovědnosti bez ohledu na zavinění nelze ovšem aplikovat paušálně. Není na místě, naopak dokonce v rozporu s obecnými právními zásadami, rozšiřovat takto zpřísněný postup na běžné činnosti, která žádná povolení nevyžadují. U těchto aktivit neprůmyslového charakteru je na místě zachovat uplatňování odpovědnosti subjektivní, tedy vyžadující zavinění ve formě úmyslu nebo nedbalosti ke svému vzniku. Tyto činnosti, které za normálního běhu okolností nevyžadují kontrolu a dohled, nebo činnosti pohybující se *praeter legem*, představují samostatnou problematiku, pokud v důsledku jejich vykonávání dojde k poškození životního prostředí. Nelze na ně vztáhnout ani zvláštní zákony o odpovědnosti nebo ručení v životním prostředí, které známe z různých zemí západní a severní Evropy nebo USA. Dostáváme se do nežádoucí situace, kdy činnosti regulérně povolené jsou zákonem přísně sledovány a odpovědnost za způsobenou škodu lze relativně snadno přičíst jejich provozovatelům, a naopak chybí účinné mechanismy, jak přimět k odpovědnosti subjekty vykonávající činnost neregulovanou, natož ilegální.

Mezery v českém právním řádu představuje také absence dostatečně přesně formulovaných právních povinností ve vztahu k přírodě nebo k jejím jednotlivým složkám, a dále jejich roztržitost a nejednotnost jejich úpravy. Porušení právní povinnosti je obligatorním předpokladem vzniku odpovědnosti a tak je zcela zásadní, aby tyto povinnosti byly v zákonech zakotveny a aby bylo zřejmé, na které subjekty se

vztahují. Potíže působí i nejasné určení pravomocí příslušných orgánů oprávněných vynucovat plnění těchto povinností a ukládat sankce.

Další limit představuje soukromoprávní pojetí kauzality. Klasický přístup vyžaduje stoprocentní prokázání příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou a protiprávním jednáním původce. Přičemž povinnost prokázat její existenci v době vzniku škody tíží poškozeného. Tento přístup je u odpovědnosti za ztráty na životním prostředí přijatelný jen s určitými modifikacemi. V přírodě působí nesčetné množství vlivů, které mohou působit velmi různorodé následky a z toho důvodu je často nemožné prokázat příčinnou souvislost na 100 %. Je na místě se smířit s kauzalitou prokazovanou jen z části (např. ze 75 %), nebo břemeno prokazování přenést na pravděpodobného původce škody. Tedy zavést jakousi obdobu *Ursachenvermutung*, jak ji známe z německého zákona o ručení v životním prostředí (*Umwelthaftungsgesetz*), ze které vyplývá vyvratitelná domněnka existence příčinné souvislosti mezi provozem podniku a způsobenou újmou. Pravděpodobnému původci škody pak umožňuje prokázat, že škodu nezpůsobil.

Posledním obligatorním předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu je samotná existence škody. Také tento prvek působí v oblasti ekologie komplikace. Občanský zákoník se sice o škodě na životním prostředí zmiňuje, avšak tento pojem blíže nevymezuje a ani s ním v dalším textu nepracuje. Problémy působí určení škod jak na vlastnitelných, tak na nevlastnitelných přírodních zdrojích. U vlastnitelných složek je situace komplikovanější v těch situacích, kdy ke škodě bezesporu dojde (jde o v penězích vyčíslitelnou újmu), ale vlastník ji jako ztrátu nepociťuje a nehodlá podnikat kroky k její nápravě (např. vlastník pokácí stoletý smrk, který mu stíní ve výhledu). U nevlastnitelných prvků je primární potíží způsobena již tím, že není jasné, které přírodní složky do této kategorie spadají a které nikoli. Určité složky životního prostředí spadají do vlastnictví státu, což stanoví právní předpisy, avšak o některých se žádné normy nezmiňují a je tedy složitější stanovit pro ně nějaký závazný právní režim, ze kterého by plynuly povinnosti a oprávnění pro konkrétní subjekty.

Na případy klasické materiální škody je však správné uplatňovat tradiční občanskoprávní úpravu. A to i přes všechny nevýhody a rizika, které z ní plynou. Bylo by ovšem vhodné provést v občanském zákoníku určité změny ve smyslu zvýšení jeho

účinnosti při vymáhání náhrad za tento typ škod. Zejména by se mělo jednat o širší možnost uplatnění objektivní odpovědnosti za škody obdobné té, jaká je v současnosti zakotvena v § 420a (tedy objektivní odpovědnost absolutního typu). Aplikace soukromoprávních předpisů bude však stále připadat v úvahu jen na omezené případy přírodních ztrát, a proto těžiště zákonné úpravy musí spadat do práva veřejného, konkrétně práva správního a práva životního prostředí.

Zásadní roli v oblasti odpovědnosti za ztráty na životním prostředí sehraává institut ekologické újmy. Ovšem jeho současná úprava, obsažená v zákoně o životním prostředí, není zdaleka vyhovující. Většina odborníků se shoduje zejména na nelogičnosti ustanovení § 27 odst. 4, které ukládá použití obecných občanskoprávních předpisů o odpovědnosti za škodu, není-li v předchozích odstavcích stanoveno jinak. Pojetí klasické materiální škody a imateriální újmy je natolik odlišné, že není možné je jakkoliv směřovat. Dalším nedostatkem je chybějící předpis, jehož vydání se předpokládá v prvním odstavci téhož paragrafu, a kterým by byl stanoven způsob výpočtu výše ekologické újmy.

Naopak pasáž stanovící postup při nápravě ekologické újmy představuje velmi pozitivní krok v českém právním řádu. Jednoznačně upřednostňovanou formou nápravy je zde obnovení původního stavu (*restitutio in integrum*). Tato preferovaná forma je následována formou kompenzace, tedy poskytnutím náhradního (adekvátního) plnění. Nelze-li provést ani jeden z těchto způsobů nápravy nastupuje náhrada újmy v penězích. Povinnost provést nápravu způsobené ekologické újmy nastupuje ze zákona – ex lege. Subjektem oprávněným nápravu požadovat je stát. Ten by její provedení měl ovšem požadovat pokaždé, kdy dojde k výskytu ekologické újmy.

Postup při nápravě by patrně zefektivnilo zavedení takové právní konstrukce, která by stanovila povinnost příslušnému státnímu orgánu uložit obligatorně provedení nápravy způsobené újmy, jakmile by došlo k jejímu zjištění. A to bez ohledu na to, zda nastala zároveň škoda v občanskoprávním smyslu a na to, zda ji poškozený hodlá uplatňovat soudní cestou či nikoli. Nejistí-li státní orgán původce poškození, měl by nápravu provést sám.

Značné potíže působí dohledání odpovědné osoby. Za ni je v první řadě považován původce škody nebo ekologické újmy, nebo-li škůdce. Může ale nastat situace, kdy tato osoba (subjekt) není známa. Tento stav je nežádoucí a nic nemění na faktu, že došlo ke ztrátě na přírodě, kterou je třeba napravit. Řešením, o kterém je třeba do budoucna uvažovat, je zavedení hierarchie odpovědných subjektů povinných k nápravě ekologické újmy. Není-li znám škůdce, měla by nastoupit odpovědnost vlastníka dotčené poškozené složky životního prostředí, případně pozemku, na kterém k poškození došlo. Nelze-li po vlastníkově spravedlivě nápravu či náhradu požadovat, nebo pokud se jinak odpovědnosti nezprostit, je na místě zavést subsidiární odpovědnost státu. Tak to již ve své podstatě činí Směrnice o odpovědnosti v životním prostředí č. 2004/35/ES, zatím alespoň ve vztahu ke starým ekologickým zátěžím.

Po shrnutí získaných poznatků lze konstatovat, že aplikovatelnost občanského práva, a potažmo celého práva soukromého na ztráty způsobené na životním prostředí, je jen omezená a v mnoha ohledech nepřichází vůbec v úvahu. V teorii i praxi se setkáváme s různými přístupy k řešení problematiky odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Některé evropské i mimoevropské země zvolily cestu přijetí speciálních zákonů spadajících do oblasti veřejného práva, zakotvujících odpovědnost za způsobené škody na životním prostředí. Působnost tohoto druhu zákonů (německý UmweltHG, americká CERCLA či OPA a obdobné zákony ve Švédsku, Dánsku a Finsku) se zpravidla vztahuje jen na určité speciální subjekty. Těmi jsou většinou provozovatelé činností vyžadujících určité úřední povolení. Předmětem úpravy tak nejsou obecné aktivity dalších fyzických a právnických osob, při kterých nelze vznik škod na životním prostředí vyloučit, naopak jejich výskyt může být pravidelným úkazem. Ani toto není cesta, která by řešila všechny neduhy současného nevyhovujícího stavu.

Jiný přístup představuje vytvoření účinného systému nápravných opatření, regulovaných správním právem. Uložení povinnosti provést tato opatření by nastupovalo obligatorně po zjištění výskytu ekologické újmy a bylo by v kompetenci příslušných státních orgánů činných na úseku ochrany životního prostředí. Povinností těchto orgánů by bylo zjišťování, zda došlo k ekologické újmě, kdo byl jejím původcem, míra a rozsah újmy a dále určení jakým způsobem má být provedena náprava.

Životní prostředí je oblast natolik různorodá a obtížně definovatelná, že jakákoli právní regulace v něm probíhajících činností a procesů je velmi komplikovaná. Rozhodující úlohu bude vždy mít přístup konkrétních jednotlivců a to, do jaké míry si budou tito jedinci uvědomovat jejich osobní odpovědnost za svoje jednání v přírodě a za jeho následky. Člověk svým jednáním a konáním přírodu ovlivňuje, aniž by si to mnohdy uvědomoval. Vysoká spotřeba všech možných statků (elektrická energie, spalování benzinových motorů, produkce odpadů a další) ve svém důsledku obrovským způsobem životní prostředí zatěžuje. Pojem životního prostředí je tak třeba vykládat spíše široce. Je to něco, co nás permanentně obklopuje a co na nás neustále působí. Je tedy nezbytné, aby každý člověk začal u sebe a přehodnotil svůj přístup k přírodě a jejím složkám tak, aby bylo možné naplňovat princip trvale udržitelného rozvoje. Jen za předpokladu, že konkrétní jedinci převezmou svoji osobní odpovědnost, lze omezit neustálé poškozování životního prostředí na únosnou míru a zastavit tak postupující globální ekologickou krizi.

Seznam literatury:

- Brans, H.P. Edward: Liability for Damage to Public Natural Resources, Kluwer Law International, Haag, Holandsko, 2001
- Boyle, A.-Bowman, M.: Environmental Damage in International and Comparative Law, Oxford, University Press, 2002
- Císařová, D. a kol.: Trestní právo procesní, Linde Praha a.s., 2002
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 2003
- Damohorský, M.: Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí (Závěry a shrnutí projektu grantu GA CR), UK v Praze, PF UK, 2002
- Damohorský, M.: Umsetzung in Tschechien, in Kolektiv autorů: Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung, IUR/OÖ Akademie für Umwelt und Natur (Hrsg.), Institut für Umweltrecht, Wien, 2005
- Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999
- Damohorský, M.-Drobník, J.-Sobotka, M.-Stejskal, V.: Sbíрка praktických příkladů z práva životního prostředí, ASPI Publishing, Praha, 2004
- Drobník, J.: Odpovědnost za staré škody na životním prostředí, Životní prostředí a právo, Karolinum, Praha, 2000
- Francioni, F.-Scorazzi, T.: International Responsibility For Environmental Harm, Graham and Trotman/ London 1991
- Gore, A.: Země na misce vah, Argo, Praha, 2000
- Gremlica, T.: Přehled environmentálního práva ES, právní úpravy a technických norem v oblasti ochrany životního prostředí ČR, MŽP, Praha 2003
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo-obecná část, 5. vydání, C.H.Beck, Praha, 2003
- Hunter, R.-Koen, J. M.: European Community Deskbook, Environmental Law Institute Publication, 1999
- Jelínek, J.-Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád, Linde Praha a.s., 1998
- Jílková, J.: Studie o možnostech internalizace škod na životním prostředí, UK v Praze-Centrum pro otázky životního prostředí, 1999

Keller, J.: Přemýšlení s Josefem Vavrouškem, G+G, Praha, 1995

Knappová, M.-Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2002, Svazek I.

Knappová, M.-Švestka, J.-Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha 2005, Svazek I.

Knappová, M.-Švestka, J.-Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI Publishing, s.r.o., Praha, 2006, Svazek II.

Kolektiv autorů: Naše společná budoucnost, Akademia, Praha, 1991

Lagoni, R.- Damohorský, M.: Europäisches Umweltrecht in Deutschland und der Tschechischen Republik, UK v Praze, PF UK, 2004

Mlčoch, S.: Škody na životním prostředí z pohledu českého práva, 1. vydání, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, Praha, 1998

Moldan, B.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Praha: Karolinum, 1997

Mezřický, V.: Základy ekologické politiky, UK, Praha, 1996

Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné, ASPI Publishing, Praha, 2004, svazek II.

Schmidt-Salzer: Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Heidelberg, 1992

Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí (monografie), UK v Praze, PF UK, 2002

Tošovská, E.: Přístup členských zemí EU k pojetí a rozsahu škod na životním prostředí a k jejich kvantifikaci, Praha, Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy, 1998

Tošovská, E. Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí ve vztahu k Luganské úmluvě a k formování přístupu EU k tomuto problému. Ekologický právní servis, 1996

Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka, MŽP, Praha, 2005

Články:

Jelínková, J.: Odpovědnost za ekologickou újmu, opatření k nápravě a staré ekologické zátěže v platném českém právu, článek na www.konjunktura.cz

Komentář Petržílka, P. in Kodex životního prostředí-Zdroj polemik a nadějí, MŽP, 2005

Pětivlasová, Š.: Vorschlag für die Richtlinie über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschaden und die Sanierung der Umwelt, in Lagoni, R.-Damohorský, M.: Europäisches Umweltrecht in Deutschland und der Tschechischen Republik, UK v Praze, PF UK, 2004

Stejskal, V.: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě, in České právo životního prostředí, č. 3 (13)/2004, ročník IV

Internetové prameny:

www.env.cz

www.cizp.cz

www.ceu.cz

www.sfzp.cz

www.europa.eu.int

www.euroskop.cz

www.eea.eu.int

www.zelenykruh.cz

www.czp.cuni.cz

www.nicole.org

www.brownfields.cz

www.bmu.de

www.bis-handwerk.de/

www.bdi-online.de/de/fachabteilungen

www.avocado-law.com

Legal Liability for Environmental Harm

SUMMARY

In the branch of the environmental law is to differentiate between two main types of liability. The first one is the tort liability result of which is an assessment of sanction in case of breach of legal rule. The sanction can be of penal or administrative kind. This conception is for environmental damage not very useful because it is not aiming at the restoration (recovery) of the damage. More suitable is the other kind of liability, the liability for environmental harm, which is primarily focused on the renewal of the injured element of the environment. This liability can be enforced by the private or by the public law. The liability according to private law, especially civil law, is applicable only for the damage of an economical character, i.e. for that damage that have been done to the owned part of the environment. Damages done to the unowned natural resources are reparable only by liability mechanisms governed by the public law. In the law order of the Czech Republic was for this purposes established the term ecological detriment which is focused on the immaterial type of damage. Nevertheless the ecological detriment may occur on the unowned parts as well as on the owned parts of the environment. The causer is obliged to restore the natural function of the ecosystems. The reparation should be imposed compulsorily and ex officio by a competent authority regardless of the possible owner of the damaged part of the environment.

The environmental liability should be based on two main principles. These are the prevention principle and the polluter pays principle. These basic rules are also essential for the Directive 2004/35/EEC on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage. Directive applies to any environmental damage occurring by reason of the occupational ("hazardous") activities. The operator of such activity should be held liable irrespectively of his fault or negligence. The strict (absolut) liability must be imposed. The Directive aims also at non-occupational activities where the causer should be only held liable when the damage to protected habitats and species was caused by his fault or negligence. The EU-member states are obliged to incorporate provisions of the Directive into national law at the latest by April 30th 2007.

Die Rechtsverantwortlichkeit für die Umweltverluste

ZUSAMMENFASSUNG

Im Bereich des Umweltrechts sind zwei Haupttypen von der Rechtsverantwortlichkeit zu unterscheiden. Der erste ist die Deliktverantwortlichkeit, aus der die Auferlegung einer Sanktion im Falle eines Verstoßes gegen die Rechtsvorschriften folgt. Die Sanktion kann entweder straf- oder administrativrechtlichen Charakter haben. Diese Auffassung ist für die Umweltverluste nicht besonders passend, denn sie ist nicht auf die Wiedergutmachung von dem Verlust gezielt. Viel mehr ausnutzbar ist die andere Konzeption, und zwar die Umweltverlustverantwortlichkeit, die vor allem auf die Reparation der beeinträchtigten Umweltelemente gerichtet ist. Dieser Verantwortlichkeitstyp kann mit privatrechtlichen oder öffentlichrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden. Die privatrechtliche, besonders die bürgerlichrechtliche Regelung ist nur auf Umweltschäden im ökonomischen Sinne verwendbar. Das heißt nur auf solche Schäden, die auf den Umweltbestandteilen, die als Gegenstand von Eigentum betrachtet werden können, vorkommen. Die Schädigungen auf den Bestandteilen, die nicht vom bestimmten Eigentümer besitzt werden, sind nur durch öffentlich-rechtliche Regelung zu sanieren. Aus diesen Gründen wurde in die tschechische Rechtsordnung der Begriff der ökologischen Beeinträchtigung eingeführt. Ihre Bedeutung ist vor allem in der Wiedergutmachung von immateriellen Schäden.

Die Umweltverlustverantwortlichkeit soll auf zwei Grundprinzipien aufgebaut werden. Es geht um das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip. Diese Grundsätze wurden auch in die Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden inkorporiert. Die Richtlinie befasst sich mit den Umweltverlusten, die in Folge von beruflichen Tätigkeiten entstehen. Der Betreiber von Aktivität, die für gefährlich gehalten werden kann, soll Verantwortung tragen, abgesehen davon, ob er schuldhaft gehandelt hat oder nicht. Die objektive Rechtsverantwortlichkeit soll angewendet werden. Die Richtlinie widmet sich auch solchen Schäden, die aufgrund nicht-beruflichen Tätigkeiten hervorkommen. Der Schädiger soll nur in dem Fall, daß er vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat verantwortlich sein. Die Mitgliedsstaaten der EU sind verpflichtet, die Anordnungen der Richtlinie spätestens bis zum 30. April 2007 in das nationale Recht zu übertragen.