

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Vítězslav Traurig

Právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 12. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 139 401 znaků včetně mezer.

Vítězslav Traurig

V Praze dne 15. 12. 2019

Na tomto místě bych rád poděkoval všem, kteří přispěli k sepsání této diplomové práce. Především mé poděkování patří JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za podnětné vedení diplomové práce, cenné rady, připomínky a poskytnuté konzultace. Dále děkuji Ing. Šárce Mikundové za cennou konzultaci na Ministerstvu životního prostředí. V neposlední řadě děkuji mé rodině za podporu v průběhu celého studia.

Obsah

Úvod.....	1
1 Právní odpovědnost v oblasti životního prostředí	4
1.1 Postavení odpovědnosti za ekologickou újmu ve srovnání s ostatními typy odpovědností.....	5
1.1.1 Odpovědnost za veřejnoprávní delikty	5
1.1.2 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí	6
1.2 Dílčí závěr	8
2 Prameny právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu.....	10
2.1 Prameny mezinárodního práva.....	10
2.2 Prameny evropského komunitárního práva	11
2.2.1 Směrnice 2004/35/ES	12
2.3 Prameny vnitrostátního práva	13
2.4 Dílčí závěr	15
3 Pojem ekologická újma	17
3.1 Právní principy používané při odpovědnosti za ekologickou újmu.....	17
3.2 Ekologická újma podle zákona o životním prostředí.....	19
3.3 Ekologická újma podle zákona o ekologické újmě.....	20
3.4 Přístup složkových zákonů k pojmu ekologická újma.....	21
3.5 Povinný subjekt.....	22
3.5.1 Provozovatel jako povinný subjekt v režimu zákona o ekologické újmě.....	22
3.5.2 Povinný subjekt v ostatních případech	24
3.6 Oprávněný subjekt	25
3.7 Dílčí závěr	26
4 Formy nápravy ekologické újmy	28
4.1 Formy nápravy dle zákona o životním prostředí	28
4.2 Formy nápravy dle dalších zákonů	29
4.2.1 Zákon o vodách	30
4.2.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny	31
4.2.3 Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu	33
4.2.4 Lesní zákon.....	33
4.2.5 Další zákony	34
4.3 Formy nápravy dle zákona o ekologické újmě	35
4.3.1 Preventivní opatření.....	36
4.3.2 Nápravná opatření.....	36
4.3.3 Řízení o uložení preventivních a nápravných opatření	39
4.3.4 Náklady a financování preventivních a nápravných opatření	40
4.4 Dílčí závěr	42
5 Srovnání institutu ekologické újmy s občanskoprávní škodou	44
5.1 Srovnání ekologické újmy dle zákona o životním prostředí a občanskoprávní škody.....	44
5.2 Srovnání ekologické újmy dle zákona o ekologické újmě a občanskoprávní škody ..	47
5.3 Srovnání režimu nápravy podle složkových zákonů s náhradou škody.....	48
5.4 Dílčí závěr	49
6 Uplatnění odpovědnosti za ekologickou újmu	50
6.1 Uplatnění zákona o ekologické újmě	50
6.2 Dílčí závěr	53
Závěr.....	55

Seznam použitých zdrojů	I
Název diplomové práce	VI
Abstrakt	VI
Klíčová slova.....	VI
Thesis title	VII
Abstract	VII
Key words.....	VII

Úvod

Právo životního prostředí je právní oblastí, jejíž význam poslední dobou významně roste. S vývojem společnosti a s nynějším stavem životního prostředí na Zemi si člověk začíná stále více uvědomovat, že svůj život musí žít tak, aby se k životnímu prostředí choval ohleduplně a co možná nejšetrněji. Toto si uvědomují i státy, a proto do svých právních řádů vkládají mechanismy na ochranu životního prostředí.

I přes všechny tyto mechanismy však vznikají negativní situace, při kterých se životní prostředí poškozuje a znečišťuje a funkce jednotlivých ekosystémů se oslabují. Rovněž na toto musela právní úprava reagovat a vytvořit funkční mechanismus odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. V poměrně složitém systému ekologicko-právní odpovědnosti se nachází také poměrně nový institut odpovědnosti za ekologickou újmu. Ten se v řadě vlastností vymyká do té doby známým druhům odpovědnosti, kterými je odpovědnost za veřejnoprávní delikty (trestní a správní) nebo odpovědnost za soukromoprávní delikty (náhrada škody).

Tato diplomová práce se zabývá právní úpravou odpovědnosti za ekologickou újmu. Diplomová práce vzhledem ke svému rozsahu a složitosti problematiky nemá za cíl zaměřit se na komplexní analýzu celé ekologicko-právní odpovědnosti. Cílem je však detailně analyzovat institut odpovědnosti za ekologickou újmu a rozebrat jeho jednotlivé aspekty. Vzhledem k roztržitosti právní úpravy a různým pohledům jednotlivých zákonů na pojem ekologické újmy považuji za důležité v této diplomové práci důkladně rozebrat jednotlivé pohledy a vysvětlit účel jednotlivých úprav.

Téma této diplomové práce považuji za velmi aktuální a rozhodl jsem se zabývat se jím detailněji právě proto, že institut odpovědnosti za ekologickou újmu existuje v českém právním řádu již řadu let, nevyužívá se však zcela tak, jak měl nejspíše zákonodárce v úmyslu. Právní úprava obsažená v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí“) i v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ekologické újmě“) se jeví jako značně problematická a její účel nebyl naplněn. Vzhledem k tomu, že značná část odborné literatury včetně komentáře k zákonu o ekologické újmě je již starší, považuji za přínosné, aby tato diplomová práce poskytla detailnější vysvětlení toho, jak se odpovědnost za ekologickou újmu vyvíjí a jak je nyní v praxi aplikována.

Z hlediska členění textu je diplomová práce rozdělena do 6 kapitol, přičemž na konci každé kapitoly jsem umístil dílčí závěr shrnující danou kapitolu. První kapitola se zabývá zařazením

odpovědnosti za ekologickou újmu do systému právní odpovědnosti. Stručně také rozebírá jednotlivé další odpovědnostní druhy, které se v oblasti ekologicko-právní odpovědnosti využívají. Domnívám se, že pro správné pochopení tohoto zařazení je důležité ujasnit si především rozdíly mezi veřejnoprávní a soukromoprávní odpovědností a také odpovědností objektivní a subjektivní. Právě tomuto se v první kapitole také věnuji.

V druhé kapitole analyzuji prameny práva životního prostředí, které souvisejí s ekologicko-právní odpovědností. Vzhledem k tomu, že životní prostředí přesahuje hranice jednotlivých států, je logické, že i právní úprava ochrany životního prostředí včetně odpovědnosti za ekologickou újmu je do určité míry sjednocena s okolními státy prostřednictvím mezinárodního a zejména evropského práva. Proto v kapitole nerozebírám jen prameny českého vnitrostátního práva, ale i mezinárodní prameny, které tento druh odpovědnosti formovaly a prameny evropského práva, které tento institut bezprostředně ovlivňují. Zároveň si v této kapitole pokládám otázku, jaký je vzájemný vztah jednotlivých pramenů.

Třetí kapitola je zaměřena na detailní a komplexní rozbor pojmu ekologická újma. Jednotlivé zákony pojem definují rozdílně a jejich aplikovatelnost v praxi se liší. Proto si v této kapitole pokládám otázku, jak spolu pojmy v jednotlivých zákonech souvisí a v čem jsou spatřovány rozdíly. Zároveň analyzuji problematiku oprávněného a povinného k náhradě ekologické újmy a srovnávám tyto osoby v jednotlivých zákonech.

Ve čtvrté kapitole se věnuji jednotlivým formám nápravy ekologické újmy včetně jejich financování. Rozebírám jednotlivá nápravná opatření v zákonech upravujících složky a zdroje ohrožení životního prostředí. Zároveň zmiňuji formy nápravy v zákoně o životním prostředí a v zákoně o ekologické újmě a analyzuji, z jakých důvodů se při ukládání takovýchto opatření nepostupuje podle zákona o životním prostředí, a kde tedy nalezneme funkční mechanismy správního řízení o uložení nápravných opatření.

Za důležité považuji srovnat ekologickou újmu s občanskoprávní škodou. Vzhledem k provázanosti obou dvou institutů a nepřesné terminologii v právní úpravě jsou totiž tyto dva instituty často zaměňovány. Pátá kapitola této diplomové práce tedy komparuje tyto dva druhy odpovědnosti a odpovídá na otázku, zda se dají tyto dva odpovědnostní systémy užít i společně a jaké takové užití skýtá problémy.

V poslední kapitole se věnuji problematice uplatňování odpovědnosti za ekologickou újmu. Pokládám si otázku, zda je tento institut vůbec využíván, analyzuji vývoj zákona o ekologické újmě a komparuji využitelnost tohoto zákona s jinými zákony. Zároveň je v této kapitole nastíněna úvaha nad tím, v jakém případě by byl postup podle zákona o ekologické újmě využit.

Při zpracovávání této diplomové práce jsem vycházel především z právních předpisů a odborné literatury k tomuto tématu. Ohledně jednotlivých dílčích témat jsem se v rámci přípravy obrátil na Ministerstvo životního prostředí. Zde jsem absolvoval odbornou konzultaci, která mi pomohla pochopit některé dílčí problémy. Tuto konzultaci považuji za velmi přínosnou a vhodnou pro tuto diplomovou práci převážně z důvodu možnosti využít tyto poznatky a analyzovat je v rámci právních předpisů, kterými se v diplomové práci zabývám.

Pojem ekologické újmy, který v této diplomové práci detailně rozebírám a způsob, jak je tento pojem v teorii vykládán, nebylo možné podložit prameny jako je judikatura nebo rozhodnutí příslušných správních orgánů, neboť v praxi se tento pojem neaplikuje.

V rámci této diplomové práce tedy pracuji převážně s metodou analýzy, v částech, kde detailně a komplexně rozebírám jednotlivé pojmy a instituty. S metodou komparace pracuji v případech, když srovnávám právní úpravu v českém právním řádu a v jiných státech a v situacích, kdy srovnávám zakotvení ekologické újmy v různých zákonech upravujících životní prostředí. Zvláště v druhé polovině této diplomové práce používám metodu syntézy, při které sumarizuji poznatky z první části práce a snažím se objasnit důvody, proč je odpovědnost za ekologickou újmu v praxi tak obtížně aplikovatelná. Text diplomové práce je zpracován v souladu se zněním právních předpisů platných a účinných k 30. 11. 2019.

1 Právní odpovědnost v oblasti životního prostředí

Pro zařazení ekologické újmy a odpovědnosti za ni je nutné si nejdříve správně definovat pojem odpovědnosti jako takové. Odpovědnost je vymezena jako sekundární právní povinnost, která vzniká při porušení primární právní povinnosti vyplývající ze zákona nebo z právní skutečnosti. Tato sekundární právní povinnost (odpovědnostní povinnost) je ve své podstatě sankcí ukládanou rušiteli primární právní povinnosti.¹

Odpovědnost lze rozdělit na odpovědnost **objektivní** a **subjektivní**. U objektivní odpovědnosti se nezkoumá zavinění, povinná osoba je odpovědná za následek bez ohledu na to, zda tento následek sama zapříčinila. Proto lze také tento druh odpovědnosti pojmenovat jako odpovědnost za protiprávní stav. Naproti tomu subjektivní povinnost se vyznačuje nutností zavinění povinné osoby. Předpokládá vždy zaviněné porušení právní povinnosti protiprávním jednáním.² České právo používá na úseku ochrany životního prostředí obě dvě výše popsané kategorie odpovědnosti, a to jak odpovědnost objektivní, tak subjektivní.

V oblasti práva životního prostředí se používá termín ekologicko-právní odpovědnost, který zahrnuje dvě podkategorie odpovědnosti, a to **odpovědnost deliktní** (trestněprávní, či trestní a správněprávní, či správní) a **odpovědnost za ztráty na životním prostředí**. Toto rozdělení je však značně matoucí, protože s pojmem delikt se nesetkáváme pouze v oblasti veřejného práva (tj. v rovině trestní a správní), ale i v oblasti soukromého práva jako s deliktem civilním. Ten je definován jako druh právního jednání, jehož výsledkem je porušení soukromoprávní povinnosti, a to bez zřetele na to, zda jde o porušení povinnosti vyplývající ze smlouvy či ze zákona. Úpravu civilního práva deliktního nalezneme v hlavě III části čtvrté zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). S odkazem na výše uvedené tedy nelze tvrdit, že by byl pojem deliktní odpovědnosti vyhrazen pouze pro porušení veřejnoprávní povinnosti, o deliktu hovoříme i při odpovědnosti za škodu v soukromém právu.

¹ FIALA, Josef et al. *Občanské právo hmotné*. 3. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 346. ISBN 80-210-2793-2.

² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2017. Právnické učebnice (Aleš Čeněk), s. 197. ISBN 978-80-7380-652-1.

1.1 Postavení odpovědnosti za ekologickou újmu ve srovnání s ostatními typy odpovědností

V systému práva se nachází několik typizovaných druhů odpovědnosti, a to odpovědnost ústavní, trestní, správní, občanskoprávní, popřípadě i mezinárodněprávní. Tyto odpovědnosti se z hlediska ochrany porušených vztahů mohou často překrývat a doplňovat.³

V oblasti životního prostředí pak lze nejlépe popsat schéma odpovědnosti jako:

- a) odpovědnost za veřejnoprávní delikty
 - a. trestní odpovědnost
 - b. správní odpovědnost
- b) odpovědnost za ztráty na životním prostředí
 - a. odpovědnost za škodu dle občanského zákoníku
 - b. odpovědnost za ekologickou újmu.⁴

1.1.1 Odpovědnost za veřejnoprávní delikty

Na prvním místě je třeba zmínit odpovědnost trestní. Odpovědnost za trestné činy je korigována zásadou subsidiarity trestněprávní represe, spočívající v tom, že trestní právo je nejpřísnější prostředek, který stát má k dispozici k ochraně taxativně vymezených zájmů a trestní právo tak představuje až prostředek tzv. poslední instance (*ultima ratio*).⁵

Trestné činy proti životnímu prostředí jsou včleněny do hlavy osmé zvláštní části zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Většina těchto trestných činů jsou přečiny⁶, a proto sankce za ně uložené mohou být poměrně mírné. I v jiných hlavách zvláštní části trestního zákoníku se vyskytují skutkové podstaty, jejichž přímým nebo nepřímým následkem může být způsobení škody na životním prostředí. Jedná se například o trestný čin obecného ohrožení spočívající ve způsobení obecného nebezpečí vydáním lidí v nebezpečí smrti nebo těžké újmy na zdraví nebo cizího majetku v nebezpečí škody velkého rozsahu např. způsobením požáru, povodně apod.⁷

³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice (Aleš Čeněk), s. 157. ISBN 978-80-7380-652-1.

⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnické učebnice, s. 73. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁵ JELÍNEK, Jiří et al. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 7. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges), s. 28. ISBN 978-80-7502-380-3.

⁶ Trestné činy, pro které trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí 5 let.

⁷ ust. § 272 trestního zákoníku

Rozdíl trestněprávní odpovědnosti a odpovědnosti za ekologickou újmu je zřetelný. Spočívá již v samotném účelu a smyslu trestního zákoníku a zákonů upravujících ekologickou újmu. Účelem trestního zákoníku je prevence nežádoucího protiprávního jednání ve společnosti, represe pachatelů těchto jednání a jejich následná náprava. Výsledkem trestněprávního procesu je trest uložený pachateli. Následkem způsobení ekologické újmy je náprava této újmy, která jednáním vznikne. V trestním právu se tedy jedná především o ochranu společnosti před jednáním pachatelů, které ohrožuje nebo poškozuje životní prostředí. Uplatnění trestněprávní odpovědnosti však nevylučuje paralelní uplatnění i dalších typů odpovědnosti, a to za škodu či za ekologickou újmu.⁸

Správní právo deliktů čerpá určité charakteristické znaky z práva trestního, postihuje však taková protiprávní jednání, která mají menší společenskou škodlivost, než jednání zakládající trestněprávní odpovědnost (trestné činy). Správní odpovědnost je upravena v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků a výměry správních trestů za ně stanovených však nalezneme ve zvláštních zákonech. V oblasti práva životního prostředí jsou to pak především složkové zákony, které tyto skutkové podstaty a tresty upravují. Skutkové podstaty přestupků však poskytuje i zákon o ekologické újmě⁹, či zákon o životním prostředí¹⁰. Podle zákona o ekologické újmě by se ale postupovalo jen zřídkakdy, podle zákona o životním prostředí se v praxi nepostupuje nikdy.

Rozdíl správní odpovědnosti deliktů a odpovědnosti za ekologickou újmu je podobně jako při odpovědnosti trestněprávní hlavně v účelu a smyslu. Ve správním právu deliktů je účelem potrestat pachatele a uložit mu trest, nejčastěji peněžitý trest (pokutu). Náprava závadného stavu je zde vedlejší, popřípadě se neuplatňuje vůbec. Na rozdíl od toho u odpovědnosti za ekologickou újmu je náprava vadného stavu cílem primárním.

1.1.2 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Označení odpovědnost za ztráty používáme jako společné označení jak pro škodu materiální na složkách životního prostředí, které jsou právně věcmi, tak pro ekologickou újmu, tedy pro nemateriální snížení funkčních vlastností ekosystémů či jiných hodnot prostředí.¹¹

⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona et al. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 146. ISBN 978-80-210-6594-9.

⁹ ust. § 19 zákona o ekologické újmě

¹⁰ ust. § 28 zákona o životním prostředí

¹¹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnícké učebnice, s. 81. ISBN 978-80-7400-338-7.

Odpovědnost za škodu je typicky odpovědností soukromoprávní, jejíž úpravu nalezneme v § 2894 a násl. občanského zákoníku. Úprava této odpovědnosti je založena na principu *neminem laedere* (nikomu neškodit), tedy na základní prevenční povinnosti každého počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.¹²

Obecně lze říci, že odpovědnost za škodu při porušení zákona nebo dobrých mravů je odpovědností subjektivní, ke které je tedy potřeba zavinění (viz § 2909 a násl. občanského zákoníku). Odpovědnost za škodu při smluvní povinnosti je však odpovědností objektivní. § 2895 občanského zákoníku dále stanovuje i speciální případy, kdy je škůdce povinen nahradit škodu i bez ohledu na své zavinění k této škodě. Podmínkou je však použití této objektivní odpovědnosti jen v případech zvlášť stanovených zákonem. Tímto zákonem může být jak občanský zákoník sám o sobě (např. § 2924 - škoda z provozní činnosti, § 2925 - škoda způsobená provozem zvlášť nebezpečným), tak i jiný zákon.¹³

Tyto dva výše zmíněné speciální případy odpovědnosti za škodu jsou právě těmi případy, které v praxi mohou často konkurovat odpovědnosti za ekologickou újmu. V případě škody z provozní činnosti se totiž jedná o povinnost toho, kdo provozuje závod nebo jiné zařízení sloužící k výdělečné činnosti (provozovatel) nahradit škodu vzniklou z provozu, a to také v případě, že byla způsobena vlivem provozované činnosti na své okolí. V případě provozu zvláště nebezpečného zde existuje povinnost provozovatele nahradit škodu způsobenou zdrojem daného zvýšeného nebezpečí.

U obou těchto případů však existují liberační důvody, při jejichž naplnění se provozovatel z odpovědnosti liberuje, tj. dodatečně se zbaví odpovědnosti za danou škodu. U škody z provozní činnosti se jedná o vynaložení veškeré péče, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo; u škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným, prokáže-li provozovatel, že škodu způsobila zvnějšku vyšší moc nebo že ji způsobilo vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby.

Hlavním rozdílem použití odpovědnosti za škodu oproti odpovědnosti za ekologickou újmu však spatřujeme v jejím užším vymezení. Škodu občanský zákoník definuje jako újmu na jmění, přičemž primárně se postihuje jen škoda materiální, nemateriální újma jen pokud tak stanoví zvlášť zákon, nebo pokud byla vzájemně ujednána.¹⁴ Zde je patrná jistá omezenost tohoto institutu při jeho použití na jednotlivých složkách životního prostředí. Náhradu škody podle občanského

¹² ust. § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹³ DOČEKALOVÁ, Libuše. *Právo na náhradu škody – subjektivní nebo objektivní odpovědnost a ve kterých případech?* [online]. [cit. 2019-05-18]. Dostupné z: <https://www.prf.cuni.cz/libuse-docekalova-1404050761.html>

¹⁴ ust. § 2894 občanského zákoníku

práva totiž reálně lze aplikovat pouze na ty složky životního prostředí, které jsou právně věci a někdo konkrétní je vlastní, a tedy jde o škody materiální.

S tím souvisí další omezenost tohoto institutu, a to princip volné dispozice. Je totiž na volném uvážení poškozeného vlastníka věci, zda bude náhradu škody vůbec uplatňovat. Zároveň také případná náhrada škody nemusí zavazovat vlastníka k tomu, aby takto vymožené finanční prostředky použil na nápravu ztrát, které z předchozího jednání vznikly. Třetím aspektem tohoto principu jsou pak poměrně dlouhé lhůty, ve kterých lze náhradu škod uplatňovat. Zvláštní překážku můžeme také spatřovat v tom, že poměrně často je vlastníkem poškozené věci sám její škůdce, tudíž se v těchto případech institut náhrady škody dle občanského práva použít ani nedá.¹⁵ Více se tímto tématem zabývám v kapitole 5 této diplomové práce.

1.2 Dílčí závěr

Právo životního prostředí používá pojem ekologicko-právní odpovědnosti. Ta zahrnuje jak odpovědnosti deliktní, tak odpovědnost za ztráty na životním prostředí. I když je toto rozdělení nepřesné, protože pojem deliktu zná i civilní právo, za deliktní odpovědnost se dle právní teorie považuje odpovědnost trestní a správní. Trestní odpovědnost je prostředkem tzv. poslední instance (*ultima ratio*) a jejím smyslem není náprava závadného stavu životního prostředí, ale potrestání pachatele trestného činu. Správní odpovědnost pak postihuje taková protiprávní jednání, která mají menší společenskou škodlivost. Jejím cílem je ale tak jako u trestní odpovědnosti převážně uložení trestu (v tomto případě správního) pachatelů. Nejčastějším trestem je pokuta.

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí můžeme rozdělit na odpovědnost za škodu a odpovědnost za ekologickou újmu. Odpovědnost za škodu je klasickým soukromoprávním institutem, který podrobně upravuje občanský zákoník a vychází z principu „nikomu neškodit“ (*neminem laedere*). Smyslem tohoto institutu je nahradit škodu vlastníkově věci, a to primárně uvedením do původního stavu. Pokud to však není možné, nebo o to vlastní poškozené věci požádá, je možné škodu nahradit v penězích.¹⁶ Odpovědnost za škodu považujeme za odpovědnost subjektivní, tedy takovou, při které je potřeba zavinění škůdce, pokud ke škodě došlo kvůli porušení zákona nebo dobrých mravů. Při vzniku škody kvůli porušení závazku ze smlouvy se však jedná o objektivní odpovědnost (tedy bez nutnosti zavinění škůdce). Speciálními případy odpovědnosti za škody, které se dotýkají životního prostředí, jsou pak zvláštní skutkové podstaty

¹⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnícké učebnice, s. 85. ISBN 978-80-7400-338-7.

¹⁶ ust. § 2951 odst. 1 občanského zákoníku

vyjádřené v občanském zákoníku, a to škoda z provozní činnosti a škoda způsobená provozem zvláště nebezpečným. Odpovědnost za ekologickou újmu je oproti odpovědnosti za škodu rozdílným institutem, který chrání předně stav životního prostředí a jejím účelem je náprava závadného stavu.

2 Prameny právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu

Prameny práva životního prostředí zahrnují široké spektrum právních předpisů od mezinárodních smluv, přes komunitární právo Evropské unie až po národní právní úpravu obsaženou v zákonných i podzákonných právních předpisech. Vzhledem k zaměření této diplomové práce bude tato kapitola zaměřena na prameny upravující odpovědnost v právu životního prostředí, a to převážně odpovědnost za ekologickou újmu.

2.1 Prameny mezinárodního práva

Hlavním smyslem mezinárodního práva na úseku ochrany životního prostředí je vytvářet ucelený systém ochrany jednotlivých složek životního prostředí zejména tam, kde negativní činnosti poškozující životní prostředí s místem původu v jednom státu působí i na území jiného státu. V oblasti škod na životním prostředí a odpovědnosti za tyto škody se již od 70. let 20. století vyskytují dva typy mezinárodních smluv (úmluv). Prvním typem jsou smlouvy řešící některé dílčí aspekty určitých škod na životním prostředí (např. o atomové bezpečnosti, o nebezpečných odpadech), druhým typem jsou pak smlouvy upravující komplexně určitý druh odpovědnosti nehledě na to, na jaké složky životního prostředí dané ohrožení směřuje (tzv. obecný režim odpovědnosti za škody).¹⁷

Nejdůležitějším právním dokumentem upravující odpovědnost za škody na životním prostředí z oblasti obecného režimu je **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí**, zkráceně označována jako Luganská úmluva (Lugano, 1993). Jedná se o úmluvu Rady Evropy upravující odpovědnost za škody na životním prostředí širěji než jen pouhým soukromoprávním vymezením škody. Rada Evropy se touto problematikou zabývala již od roku 1986, kdy se v Oslu konala 15. konference evropských ministrů spravedlnosti. Jedním z výstupů této konference bylo vytvoření expertní komise, která by navrhla systém opatření pro kompenzaci škod způsobených na životním prostředí.¹⁸ Úmluva zakládá do té doby v dané problematice značně neobvyklý princip objektivní odpovědnosti.¹⁹ I když se může zdát, že se jedná o dokument upravující občanskoprávní odpovědnost za škody,

¹⁷ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnické učebnice, s. 85. ISBN 978-80-7400-338-7.

¹⁸ COUNCIL OF EUROPE. *Explanatory Report to the Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment* [online]. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb5e8>

¹⁹ ust. čl. 6 a 7 kapitoly II Luganské úmluvy

Luganská úmluva obsahuje řadu veřejnoprávních instrumentů, například systém povinného finančního zajištění²⁰, přístup k informacím²¹ či účast veřejnosti^{22, 23}.

Luganská úmluva však nikdy nevstoupila v platnost, a to z důvodu, že ji do dnešního dne neratifikoval potřebný počet států. Některé státy (např. Francie, Velká Británie, Německo) dokonce deklarovaly, že k Úmluvě vůbec nepřistoupí, a to především z důvodů nedostatečné taxativní specifikace nebezpečných činností a široké definici škod na životním prostředí.²⁴

2.2 Prameny evropského komunitárního práva

Velice důležitou roli v oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí hraje Evropská unie a její legislativa.

V 90. letech Evropská unie reagovala na značný mezinárodní zájem o právní úpravu v této oblasti, a to především kvůli negativním zkušenostem s ekologickými haváriemi, při kterých došlo k ohrožení a poškození životního prostředí.²⁵ Ve stejném roce jako Luganská úmluva (1993) byla publikována **Zelená kniha o nápravě škod na životním prostředí** (*Green Paper on Remedying Environmental Damage*). Tato kniha není právním dokumentem a nejedná se dokonce ani o pramen soft law, ale jedná se spíše o diskuzní materiál a metodiku Evropské komise pro vznik budoucí právní úpravy. Vzhledem k časové souvislosti s Luganskou úmluvou řešila Zelená kniha především otázky druhu odpovědnosti, povinných osob, vyvinění, důkazního břemene, finančního zajištění, či celkově definici škody na životním prostředí. Zelená kniha vyvolala řadu odborných debat, přičemž závěry těchto debat a následných expertních studií spočívaly hlavně v uceleném vyjmenování hlavních překážek sjednocování této problematiky, kterými byla převážně nejednotnost v přístupu ohodnocování nevládního životního prostředí, problematika právní

²⁰ ust. čl. 12 kapitoly II Luganské úmluvy

²¹ ust. čl. 14, 15 a 16 kapitoly III Luganské úmluvy

²² ust. čl. 18 kapitoly IV Luganské úmluvy

²³ STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 38. ISBN 978-80-87212-07-3.

²⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Karolinum, 1999, s. 33. ISBN 80-718-4827-1.

²⁵ Jednalo se o zejména o znečištění v důsledku jednorázových havárií, nebo v důsledku dlouhodobějšího úniku toxických látek. Mezi příklady takovýchto havárií ve členských státech Evropského společenství lze zařadit nehodu v chemické továrně v Sevesu (Itálie, 1876) nebo znečištění řeky Rýn po požáru v továrně Sandoz v Basileji (Švýcarsko, 1986).

úpravy členských zemí v oblasti využívání prostředků ke kompenzaci škod, prokazování kauzality a nesení důkazního břemene a nejednotné řešení tzv. historických škod a chronického znečištění.²⁶

Tyto problémy byly v průběhu dalších let mnohokrát s různou intenzitou diskutovány a výsledkem těchto diskuzí se stala v roce 2000 **Bílá kniha o ekologicko-právní odpovědnosti** (*White Paper on Environmental Liability*). Cílem tohoto dokumentu Evropské komise bylo především detailnější popsání principu „znečišťovatel platí“.²⁷ Bílá listina rozlišuje dva nové druhy škod při odpovědnosti v oblasti životního prostředí. Kromě tradiční škody na zdraví a životě osoby a majetku tedy popisuje i ekologické škody spočívající v kontaminaci lokalit (*contaminated sites*)²⁸ a škodu na biodiverzitě (*damage to biodiversity*)^{29,30}

2.2.1 Směrnice 2004/35/ES

Zatím nejvýznamnějším komunitárním pramenem v oblasti ekologicko-právní odpovědnosti je bezesporu Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o ekologicko-právní odpovědnosti s ohledem na prevenci a náhradu škod na životním prostředí (dále jen „**Směrnice 2004/35/ES**“). Její důležitost spočívá především v tom, že se jedná o první právně závazný dokument práva Evropské unie z oblasti ekologicko-právní odpovědnosti, na kterém se shodly všechny členské státy.³¹ Směrnice byla přijata na základě výše zmíněných koncepčních materiálů (Zelená a Bílá kniha), obsahově navazovala na návrh směrnice o odpovědnosti za škody způsobené odpady z roku 1989³², který ale nebyl přijat.

Směrnice zakotvuje základní principy uplatňující se v souvislosti s prevencí a nápravou škod. Jde hlavně o princip, že znečišťovatel platí, princip prevence a princip objektivní odpovědnosti původce.³³

²⁶ STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 31. ISBN 978-80-87212-07-3.

²⁷ STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 32. ISBN 978-80-87212-07-3.

²⁸ ust. bodu 4.5.1. Bílé listiny

²⁹ ust. bodu 4.5.2. Bílé listiny

³⁰ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnické učebnice, s. 83. ISBN 978-80-7400-338-7.

³¹ V době přijímání směrnice (2004) bylo členských států Evropské unie jen 15. Směrnice se přijímala ještě před tzv. velkým rozšířením Evropské unie v roce 2004, kdy do Evropské unie vstoupila i Česká republika.

³² Návrh směrnice Evropské komise o odpovědnosti za škody způsobené odpady pod značkou COM (89) 282 final

³³ bod 2 Preambule Směrnice 2004/35/ES

Směrnice se nevztahuje na všechny kategorie škod na životním prostředí, zaměřuje se na škody na půdě, vodách a na rostlinách, živočiších a stanovištích v soustavě NATURA 2000.³⁴ Směrnice také přináší nový pohled na vznik odpovědnosti, kdy nově postačí prokázání příčinné souvislosti mezi ekologickou újmou a provozní činností uvedenou v příloze č. 1 této směrnice.³⁵ Jedná se tedy o objektivní odpovědnost (bez nutnosti zavinění). Provozovatel činnosti jako původce ekologické újmy má pak především povinnost přijímat preventivní a nápravná opatření a povinnost informační. Tyto povinnosti jsou blíže rozebrány v následujících kapitolách.

Do právních řádů členských států měla být směrnice transponována do 30. 4. 2007, ovšem většina z nich včetně České republiky transpozici nestihla včas.³⁶ Do českého právního řádu tak byla Směrnice transponována zákonem o ekologické újmě.

2.3 Prameny vnitrostátního práva

V českém právu nalezneme úpravu odpovědnosti za ztráty na životním prostředí v mnohých právních předpisech s různou právní silou.

Z ústavních zákonů je důležité jmenovat především ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Ústava**“) a usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Listina**“). Již tyto dva základní prameny ústavního práva obsahují v některých člancích základní principy a hodnoty, kterými se ochrana životního prostředí řídí. Jde především o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.³⁷ Důležitým aspektem je pak také právo každého na příznivé životní prostředí.³⁸

V rámci zákonné úpravy ekologickou újmu blíže definují především dva zákony. Prvním je **zákon o životním prostředí**, který jako první zákon v českém právním řádu obsahoval definici ekologické újmy. K transpozici směrnice 2004/35/ES do českého právního řádu vznikl **zákon o ekologické újmě**. Tento zákon upravuje institut ekologické újmy, definuje provozovatele

³⁴ NATURA 2000 je soustava chráněných území, kterou vytvářejí společně členské státy Evropské unie k ochraně nejvzácnějších a nejvíce ohrožených druhů živočichů, rostlin a přírodních stanovišť na území Evropské unie. Záměrem NATURY 2000 je ochrana biologické rozmanitosti a jednotlivá území jsou navrhována podle přesně stanovených kritérií.

³⁵ Soudní dvůr Evropské unie uvádí, že dokonce postačuje pouhá pravděpodobnost této příčinné souvislosti, a to i za cenu, že takto budou za ekologickou újmu odpovědní jen někteří ze znečišťujících provozovatelů. In: Usnesení osmého senátu SDEU ze dne 9. března 2010 ve spojené věci C-478/08 a C-479/0.

³⁶ EUROPEAN UNION: *Document 32004L0035*. EUR-Lex [online] [cit. 2019-03-12]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32004L0035&qid=1553259562823>

³⁷ ust. čl. 7 Ústavy

³⁸ ust. čl. 35 odst. 1 Listiny

provozní činnosti, na kterého se tento zákon vztahuje, a také stanovuje systém preventivních a nápravných opatření. Zákon navíc upravuje řízení o uložení preventivních a nápravných opatření. Zákon o ekologické újmě je speciálním zákonem k zákonu o životním prostředí.

Dalšími prameny zasahujícími do problematiky ekologické újmy jsou tzv. složkové zákony práva životního prostředí a další zákony upravující jednotlivé zdroje ohrožení životního prostředí. Jedná se především o zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o ochraně přírody a krajiny**“), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o vodách**“), zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**lesní zákon**“), zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o ochraně zemědělského půdního fondu**“), zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**lázeňský zákon**“), zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty**“), zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**horní zákon**“), zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o odpadech**“) a zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o integrované prevenci**“). Tyto zákony sice vždy nezmiňují přímo institut ekologické újmy, ale upravují vlastní mechanismy preventivních a nápravných opatření k odstranění vzniklých nebo hrozících škodlivých následků. Ve všech těchto zákonech nalezneme ustanovení o aplikační přednosti zákona o ekologické újmě. Jednotlivé nápravné mechanismy upravené ve složkových zákonech však stále zůstávají v platnosti a mohou být použity kdykoliv se zásah neshledá dostatečně závažným proto, aby se mohlo jednat o ekologickou újmu ve smyslu zákona o ekologické újmě.

Z dalších zákonů souvisejících s odpovědností za škody na životním prostředí pak můžeme jmenovat **trestní zákoník**, ve kterém nalezneme výčet trestných činů proti životnímu prostředí (§ 293 a následující). Skutkové podstaty těchto trestných činů sice nejsou přímo navázány na definici ekologické újmy dle zákona o životním prostředí či zákona o ekologické újmě,

avšak jednání popsané v těchto skutkových podstatách může svým charakterem způsobit i ekologickou újmu.³⁹

2.4 Dílčí závěr

Prameny práva životního prostředí, které se týkají odpovědnosti za ekologickou újmu, je nutné rozdělit na mezinárodní prameny, prameny evropského práva a vnitrostátní prameny. Z hlediska mezinárodních pramenů se za nejdůležitější mezinárodní smlouvu považuje Úmluva Rady Evropy o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí z roku 1993. Ta poprvé popisuje odpovědnost za škody širěji než pouhým soukromoprávním vymezením náhrady škody. Bohužel ji však dosud neratifikoval potřebný počet států, a tudíž nikdy nevstoupila v účinnost.

Na tuto Úmluvu reagovala ve stejném roce Zelená kniha o nápravě škod na životním prostředí. Jedná se o dokument Evropské komise, která nemá povahu právního předpisu, ale je metodikou pro budoucí právní úpravu. Od této doby byla problematika nedostatečné úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu často diskutována a výsledkem bylo vydání Bílé knihy o ekologicko-právní odpovědnosti v roce 2000. Ta detailněji popisovala zásadu „znečišťovatel platí“ a také dva nové druhy škod, a to kontaminaci lokalit a škody na biodiverzitě.

Prvním právně závazným předpisem evropského práva se stala Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o ekologicko-právní odpovědnosti s ohledem na prevenci a náhradu škod na životním prostředí. Směrnice zakotvuje principy, že znečišťovatel platí, princip prevence a princip objektivní odpovědnosti původce.

Česká republika tuto směrnici transponovala do českého právního řádu zákonem o ekologické újmě. Ten ale upravuje ekologickou újmu jen, pokud je způsobena provozovatelem podle tohoto zákona a na určitých přírodních zdrojích. Kromě tohoto zákona je ekologická újma upravena v zákoně o životním prostředí. Podle tohoto zákona se však v případě ukládání preventivních a nápravných opatření k odstranění škodlivých následků ekologické újmy nepostupuje. V praxi se postupuje podle zákonů upravující jednotlivé složky a zdroje ohrožení životního prostředí. Tyto zvláštní zákony sice přímo nepoužívají pojem ekologická újma, ale upravují preventivní a nápravná opatření ve vztahu ke konkrétní složce nebo zdroji. Zároveň upravují jednotlivá správní

³⁹ Typickým příkladem může být naplnění skutkové podstaty trestného činu poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 trestního zákoníku). Tento trestný čin spáchá za naplnění dalších podmínek ten, kdo v rozporu s jiným právním předpisem úmyslně poškodí nebo ohrozí půdu, vodu, ovzduší nebo jinou složku životního prostředí. Právě toto poškození určité složky životního prostředí může mít za následek vznik ekologické újmy.

řízení, ve kterých se tato opatření ukládají. V případě postupu podle zákona o ekologické újmě má tento zákon aplikační přednost před složkovými zákony.

3 Pojem ekologická újma

Pojem ekologická újma byl v českém právu zaveden již v 90. letech 20. století v systému právní odpovědnosti proto, aby pomohl doplnit systém ochrany životního prostředí. Do té doby totiž ochranu životního prostředí chránil především institut odpovědnosti podle občanského zákoníku.

Použití občanskoprávní odpovědnosti na specifika vztahů v oblasti životního prostředí se však ukázalo jako nemožné. Problémem občanskoprávní odpovědnosti za škodu je převážně její velmi úzké vymezení pojmu škoda. Škodu představuje pouze materiální ztráta (újma na jmění)⁴⁰, nikoliv vždy i ztráta imateriální, která je při vyčíslování ztrát na životním prostředí mnohdy i důležitějším aspektem. Dalším problémem je pak už vůbec fakt, že odpovědnost za škody je odpovědností soukromoprávní, právní řád však potřeboval institut veřejnoprávní tak, aby se náhrady takovýchto ztrát mohl domáhat přímo stát jako oprávněný⁴¹, zatímco u občanskoprávní odpovědnosti za škody náhradu vymáhá vlastník poškozené věci.

I z toho důvodu bylo nutné oba dva typy odpovědností rozlišit, a proto český právní řád začal rozlišovat dva pojmy – škoda a ekologická újma.⁴²

3.1 Právní principy používané při odpovědnosti za ekologickou újmu

Odpovědnost za ekologickou újmu je korigována čtyřmi stěžejními právními principy, které lze vyvodit jak z dikce zákona o ekologické újmě, tak přímo ze směrnice 2004/35/ES. Jedná se o princip prevence, princip „znečišťovatel platí“, princip naturální restituce a princip objektivní odpovědnosti. Obzvláště na prvních třech uvedených principech však stojí i mechanismy nápravných opatření ve složkových zákonech.

Princip prevence znamená, že provozovatele má povinnost provádět účinná preventivní opatření, která mu jsou uložena konkrétním správním úřadem, tak aby se předcházelo vzniku jakékoliv újmy. Zároveň je provozovatel povinen nést náklady spojené s prováděním těchto opatření. Princip prevence vychází z předpokladu, že je ekonomicky výhodnější, jednodušší a pro životní prostředí příznivější ekologickým újmám předcházet, než-li se až *ex post* snažit o jejich nápravu. Tento princip je naplňován převážně preventivními administrativními nástroji

⁴⁰ ust. § 2894 odst. 1 občanského zákoníku

⁴¹ ust. § 27 odst. 3 zákona o životním prostředí

⁴² STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 23. ISBN 978-80-87212-07-3.

a ekonomickými nástroji, tedy finančním zajištěním a hodnocením rizik (viz kapitolu 4.3.4). Tento princip je zároveň jedním z vůdčích principů celého práva životního prostředí.

Princip „znečišťovatel platí“ je založen na tom, že finanční náklady za ekologickou újmu nese provozovatel, který svojí činností ekologickou újmu způsobil, popřípadě kde ekologická újma kvůli činnosti provozovatele hrozí. Finanční náklady na nápravná opatření nese znečišťující provozovatel (původce ekologické újmy) i v případě, že tato opatření byla přijata příslušným správním úřadem. Tímto principem mají být provozovatele nuceni přijímat účinná opatření a rozvíjet tak postupy pro snižování rizik vzniku ekologické újmy.⁴³

Princip naturální restituce je jedním z klíčových rysů zákona o ekologické újmě. Důležitým institutem tohoto zákona je totiž upřednostňování nápravných opatření před finanční náhradou újmy. Zákon klade důraz na efektivní dekontaminaci místa, kde se ekologická újma projevuje, tak jako na obnovení či nahrazení životního prostředí. Primárním cílem obnovy přírodních zdrojů má být navrácení do původního stavu.⁴⁴

Princip objektivní odpovědnosti původce stanovuje odpovědnost původce ekologické újmy bez nutnosti jeho zavinění. Původcem újmy je v případě zákona o ekologické újmě zásadně provozovatel provozní činnosti zařazené do seznamu provozních činností uvedených v Příloze č. 1 zákona o ekologické újmě. I když je povinnost dána převážně tehdy, pokud je způsobena porušením právní povinnosti provozovatele při provozní činnosti (protiprávním jednáním), provozovatel odpovídá i v případě, pokud byla ekologická újma způsobena právně kvalifikovanou událostí vzniklou provozní činností (právní událostí). Provozovatel se může odpovědnosti zprostit (liberovat), nicméně jen za určitých okolností, na které se zákon o ekologické újmě nevztahuje (např. válečné konflikty).⁴⁵

Zde zákonodárce zvolil přísnější variantu odpovědnosti, než kterou ukládá k implementaci Směrnice 2004/35/ES. Ta totiž stanovuje odpovědnost subjektivní, když výslovně stanovuje nutnost provozovatelova úmyslu nebo nedbalosti při činnosti, kterou vzniká ekologická újma.⁴⁶ Stanovisko generální advokátky Soudního dvora Evropské Unie Juliane Kokott ze dne 22. října

⁴³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnícké učebnice, s. 88. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁴⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnícké učebnice, s. 88. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁴⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnícké učebnice, s. 89. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁴⁶ např. ust. čl. 3 odst. 1 písm. b) Směrnice 2004/35/ES

2009 ve věci C-378/08 však možnost členského státu zvolit si ve vnitrostátním právu přísnější odpovědnost, tedy odpovědnost objektivní, přímo připouští.⁴⁷

3.2 Ekologická újma podle zákona o životním prostředí

Vůbec jako první definoval pojem ekologické újmy zákon o životním prostředí. Ekologickou újmu definuje v § 10 jako „ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“. Již z této definice je patrné, že se jedná primárně o ztrátu imateriální, těžko vyčíslitelnou v penězích. Je tedy především újmou ve smyslu biologickém, estetickém a kulturním. Poškozené jsou v tomto případě funkce ekosystémů, přičemž ekosystémem se dle § 3 zákona o životním prostředí myslí „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“. Ekologická újma je tedy vnímána jako celospolečenská ztráta spočívající ve ztrátě ekosystémových služeb, kterou nepocítuje pouze vlastník, ale celá veřejnost.

Vzhledem k lidské činnosti a jejím souvisejícím nevyhnutelným negativním vlivům na životní prostředí však zvláštní právní předpisy stanovují často přípustnou míru znečišťování životního prostředí, například určují mezní hodnoty povolených zásahů do životního prostředí. Znečišťování, které tedy nepřesahuje tyto limity, není samo o sobě protiprávní, protiprávním se stává až překročením těchto mezí a zákon o životním prostředí v této souvislosti hovoří o poškozování životního prostředí.⁴⁸ Podle zákona o životním prostředí však ekologická újma může vzniknout nejen činností protiprávní, ale i činností povolenou, tedy například v rámci výše zmíněných limitů.⁴⁹

Zákon o životním prostředí ale neřeší komplexně otázku odpovědnosti za způsobenou ekologickou újmu a stanovuje pouze základní zásady její nápravy⁵⁰, které jsou vztaženy pouze na ekologickou újmu způsobenou protiprávní činností. Zároveň neřeší ani způsob, jakým se rozsah ekologické újmy vyčísluje v penězích. Zřejmě kvůli této obecnosti a stručnosti zákona a rovněž

⁴⁷ ust. čl. 129 Stanoviska generální advokátky SDEU Juliane Kokott ze dne 22. října 2009 ve věci C-378/08.

⁴⁸ ustanovení § 8 odst. 2 zákona o životním prostředí

⁴⁹ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 35. ISBN 978-80-7357-559-5.

⁵⁰ ust. § 27 zákona o životním prostředí

absenci vymezení příslušného orgánu k uplatňování § 27 zákona nedochází k aplikaci předmětného ustanovení a význam zůstává pouze v interpretační rovině.⁵¹

3.3 Ekologická újma podle zákona o ekologické újmě

Definice ekologické újmy podle zákona o ekologické újmě a podle zákona o životním prostředí jsou rozdílné. Důvodem rozdílnosti obou definic je to, že zákon o ekologické újmě je transpozicí Směrnice 2004/35/ES, která již příslušnou definici ekologické újmy zavádí. Celá právní regulace obsažená v zákoně o ekologické újmě pak chrání pouze určité v zákoně vyčtené přírodní zdroje.

Podle § 2 písm. a) zákona o ekologické újmě se ekologickou újmou rozumí „*nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo*“. Přírodní zdroje chráněné zákonem jsou taxativně vymezeny jako:

1. chráněné druhy volně žijících živočichů,
2. chráněné druhy planě rostoucích rostlin,
3. přírodní stanoviště,
4. podzemní nebo povrchové vody, včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod,
5. půda.

Zákon o ekologické újmě poté jednotlivé přírodní zdroje ještě dále v § 2 upřesňuje jednotlivými definicemi.⁵² Jedná se například o vymezení druhů volně žijících živočichů či přírodních stanovišť odkazující na definice či výčty v zákoně o ochraně přírody a krajiny, popřípadě o možnost Ministerstva životního prostředí prohlásit za chráněné druhy podléhající ochrannému režimu tohoto zákona i jiné druhy vyhláškou.⁵³

Na rozdíl od prvních tří bodů, podzemní a povrchové vody zákon o ekologické újmě nikterak blíže nespecifikuje, rozvádí jen způsob zásahu vedoucího ke způsobení ekologické újmy. Jedná se o zásah, který má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody

⁵¹ VYTEJČKOVÁ Veronika a Zdeněk HORÁČEK. *K pojmu ekologická újma a otázce ekologicko-právní odpovědnosti*. [online]. [cit. 2019-10-09]. Dostupné z: <https://www.enviprofi.cz/33/k-pojmu-ekologicka-ujma-a-otazce-ekologicko-pravni-odpovednosti-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4EpHLe4zNQkBcysK9HUq49b4/>

⁵² I tyto definice však mají vazbu na evropskou právní úpravu. Například čl. 2 Směrnice Evropského parlamentu a rady 2000/60/ES (rámcová směrnice o vodách) definuje povrchové a podzemní vody, čl. 1 Směrnice Rady 92/43/EHS (habitatová směrnice) definuje přírodní stanoviště.

⁵³ Toto oprávnění je výsledkem transpozice čl. 3 odst. 3 písm. c) Směrnice 2004/35/ES.

nebo na její ekologický potenciál. Podzemní a povrchovou vodu tedy definuje pouze § 2 zákona o vodách následovně:

„(1) Povrchovými vodami jsou vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; tento charakter neztrácejí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních.

(2) Podzemními vodami jsou vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásnu nasycení v přímém styku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních.“

U půdy je situace podobná jako u vody. Zákon o ekologické újmě rozvádí také jen způsob zásahu. Jedná se o zásah, jež představuje závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj. Pojem půdy zákon blíže nedefinuje. Na rozdíl od vody však definici půdy jako takové nenalezneme ani v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu, ani v lesním zákoně.⁵⁴

I když nám tedy oba výše zmiňované zákony podávají rozdílnou definici ekologické újmy, lze shrnout, že se jí rozumí vznik nepříznivé změny na životním prostředí způsobené činností, která má původ v lidském chování. Zatímco ekologická újma podle zákona o životním prostředí však může vzniknout na jakékoliv složce životního prostředí, zákon o ekologické újmě upravuje právní úpravu ekologické újmy na konkrétních vybraných přírodních zdrojích.

3.4 Přístup složkových zákonů k pojmu ekologická újma

I když složkové zákony pojem ekologické újmy přímo nepoužívají, ani ho nijak nedefinují, právě v některých z nich lze nalézt právní úpravu opatření k nápravě takovéto újmy. V těchto zákonech je újma chápána jako závadný stav. Tyto zákony tedy navazují na § 27 zákona o životním prostředí, který ukládá povinnost každému, kdo protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, obnovit přirozené funkce ekosystému nebo jeho části, popřípadě újmu nahradit jiným způsobem, nebo v penězích, není-li obnovení funkce možné.

Složkové zákony obsahují konkrétní vymezení toho, co se považuje za neoprávněný zásah, který takovou újmu způsobuje a vymezení opatření, které je původce povinen učinit, aby ekologickou újmu napravil.

⁵⁴ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 46. ISBN 978-80-7357-559-5.

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje odpovědnost na úseku ochrany přírody v § 86. Za újmu označuje poškození, zničení nebo nedovolené změnění části přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.

Zákon o vodách hovoří o nápravných opatřeních v § 42. V § 42 odst. 1 zákona je definován závadný stav jako následek nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárie dle § 40 zákona.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu zase hovoří v § 3c o závadném stavu. Ten může vzniknout znečištěním zemědělské půdy nebo ohrožením zemědělské půdy erozí.

V lesním zákoně také nenalezneme přímo zmíněnou ekologickou újmu, ale z § 51 lze zjistit, že nápravná opatření lze uložit v případě, že je zhoršen stav lesa nebo les neplní svou funkci.

Podrobněji se jednotlivým zákonům a mechanismům nápravy takovýchto ekologických újem věnuje kapitola 4 této diplomové práce.

3.5 Povinný subjekt

Celým právem životního prostředí se prolíná základní zásada „znečišťovatel platí“ (*polluters pay principle*). Tudíž je tento princip uplatňován i v oblasti odpovědnosti za ekologickou újmu. Základním východiskem je předpoklad, že by náklady za nápravná opatření, která vznikla v důsledku potřeby odstranit následky ekologické újmy, měl nést původce této újmy – tedy ten, jehož jednáním ekologická újma vznikla.⁵⁵ Nejedná se však jen o nesení nákladů za nápravná opatření, povinný má primárně povinnost zdržet se dalšího jednání, které ekologickou újmu způsobuje a napravit tento závadný stav.

Vzhledem k rozmělněnosti právní úpravy ekologické újmy mezi zákon o životním prostředí, zákon o ekologické újmě a složkové zákony práva životního prostředí je však nutné rozdělovat mezi povinným subjektem na základě zákona o ekologické újmě (provozovatelem) a povinným subjektem v ostatních případech.

3.5.1 Provozovatel jako povinný subjekt v režimu zákona o ekologické újmě

Subjektem odpovědnosti za ekologickou újmu dle zákona o ekologické újmě, tedy tím, kdo nese povinnosti v oblasti uskutečňování preventivních a nápravných opatřeních dle zákona o ekologické újmě, je provozovatel provozní činnosti. Definici provozní činnosti nám poskytuje

⁵⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnícké učebnice, s. 72. ISBN 978-80-7400-338-7.

§ 2 písm. h) zákona o ekologické újmě, který stanoví, že se jedná o činnost vykonávanou v rámci hospodářské činnosti, obchodu nebo podnikání, bez ohledu na její soukromou či veřejnou povahu nebo na její ziskový či neziskový charakter.

Provozovatelem je dle § 2 písm. i) zákona o ekologické újmě právnická nebo fyzická osoba vykonávající provozní činnost zařazenou do seznamu provozních činností uvedených v Příloze č. 1 tohoto zákona nebo další činnost v příloze neuvedenou, která splňuje podmínky stanovené v § 5 odst. 2 zákona, nebo osoba, na kterou byla podle insolvenčního zákona převedena rozhodující ekonomická pravomoc nad fungováním provozní činností.

Provozovatelem nicméně mohou být i právnické osoby, které nejsou podnikateli. Jedná se například o veřejné a soukromé školy, nemocnice, církve apod. Ty mohou typicky vykonávat činnost neuvedenou v Příloze č. 1 zákona o ekologické újmě. Z povahy věci však nelze pod provozovatele nikdy podřadit fyzické osoby nepodnikající.⁵⁶

Příloha č. 1 k zákonu obsahuje výčet provozních činností, které jsou považovány za rizikové pro životní prostředí a lidské zdraví.⁵⁷ Jedná se například o provozování zařízení podléhajících vydání integrovaného povolení. Zákon k těmto provozním činnostem váže režim objektivní odpovědnosti za ekologickou újmu, tedy bez nutnosti porušení právního předpisu nebo povolení.⁵⁸

Pouze v případě vzniku ekologické újmy na chráněných druzích a přírodních stanovištích, má povinnost provádět preventivní nebo nápravná opatření i ten provozovatel, který tuto ekologickou újmu způsobil provozní činností neuvedenou v Příloze č. 1.⁵⁹

Pro vznik takovéto povinnosti je však dle § 5 odst. 2 zákona potřeba splnit kumulativně tyto 3 znaky:

- a) ekologická újma vznikla nebo bezprostředně hrozí na chráněném druhu volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo na přírodním stanovišti,
- b) výkon provozní činnosti neuvedené v Příloze č. 1 k tomuto zákonu je v rozporu s právními předpisy a

⁵⁶ STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 66. ISBN 978-80-87212-07-3.

⁵⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Nejčastější dotazy k problematice zákona o ekologické újmě* [online]. [cit. 2019-12-09]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/nejcastejsi_dotazy_ekologicka_ujma

⁵⁸ STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 79. ISBN 978-80-87212-07-3.

⁵⁹ ust. § 5 odst. 1 zákona o ekologické újmě

- c) je dána příčinná souvislost mezi provozní činností provozovatele, která je vykonávána v rozporu s právními předpisy, a vznikem nebo bezprostřední hrozbou ekologické újmy.

Za takové provozní činnosti, které nejsou uvedené v Příloze č. 1, můžeme považovat širokou škálu činností naplňujících definici obsaženou v § 2 písm. h) zákona o ekologické újmě. Jedná se například o provádění staveb nebo terénních úprav (dle stavebního zákona)⁶⁰, provádění geologických prací (dle zákona o geologických pracích)⁶¹ nebo dobývání ložisek nerostů (dle horního zákona).⁶²

3.5.2 Povinný subjekt v ostatních případech

Jinak o povinném subjektu k nápravě ekologické újmy hovoří zákon o životním prostředí. Podle § 27 tohoto zákona je povinným každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu. Zákon tedy používá nejširší pojetí vymezení povinného a nijak blíže tento okruh osob nespecifikuje. Může to být tedy teoreticky každá fyzická i právnická osoba. Vzhledem ke skutečnostem uvedeným v kapitole 3.2 se § 27 zákona o životním prostředí v praxi neaplikuje a tvoří jen teoretické interpretační vodítko.

Je tedy opět nutné pohlédnout do složkových zákonů. Podle § 86 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je povinným ten, kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní části přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.

Zákon o vodách zase stanovuje v § 45 odst. 1 definici původce. To je ten, který porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod. A právě původce má povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu. Pokud však povinný, kterému bylo uloženo opatření k nápravě, toto neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě na náklady původce sám vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí. Stát se tedy dle principu odpovědnosti (garance) státu za stav životního prostředí nemůže této povinnosti k nápravě zprostit a závadný stav zkrátka musí odstranit.⁶³

⁶⁰ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁶² STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 82. ISBN 978-80-87212-07-3.

⁶³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnické učebnice, s. 92. ISBN 978-80-7400-338-7.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu hovoří v § 3c také o původci závadného stavu. Tomu orgán ochrany zemědělského půdního fondu ukládá opatření k nápravě k odstranění závad vzniklých porušením povinností uvedených v § 3 (povinnosti vyplývající ze zásad ochrany zemědělské půdy) a opatření k nápravě závadného stavu vzniklého neplněním podmínek souhlasů, které orgán vydal.

Lesní zákon sice přímo nemluví o původci ekologické újmy, ale v § 51 stanovuje oprávnění orgánům státní správy lesů ukládat vlastníkům, popřípadě i nájemcům lesů opatření k odstraňování zjištěných nedostatků a opatření ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí.

Ve srovnání se zákonem o ekologické újmě je tedy potenciální okruh povinných osob jiný. Zatímco v režimu zákona o ekologické újmě je to provozovatel, tedy jasně definovaná právnická nebo fyzická osoba, která provozuje stanovenou činnost, v režimu složkových zákonů je tento okruh osob rozlišný. Převážně se jedná o původce závadného stavu, který svým jednáním poškodil danou složku životního prostředí.

3.6 Oprávněný subjekt

Odpovědnost za ekologickou újmu je institutem veřejnoprávním, tudíž subjektem, který je oprávněn žádat po povinném subjektu určité chování (typicky nápravné opatření), je stát.⁶⁴ Ten tak koná prostřednictvím příslušného orgánu státní správy. Tento orgán je vázán zásadou oficiality, to znamená, že je povinností státního orgánu, který se o způsobení ekologické újmy dozvěděl, iniciovat vyvození právního postihu.

Zmíněným státním orgánem je v režimu zákona o ekologické újmě v prvním stupni Česká inspekce životního prostředí⁶⁵, Správa národních parků a Agentura ochrany přírody a krajiny na jimi chráněných územích⁶⁶, nebo újezdni úřad na území vojenských újezdů.⁶⁷ Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření zahajuje tento orgán z moci úřední, jakmile se dozví o skutečnostech, které nasvědčují tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě.⁶⁸ Návrh na zahájení tohoto řízení však může podat i fyzická nebo právnická osoba, která je ekologickou újmou dotčena nebo u níž je dotčení pravděpodobné. Od účinnosti novely 98/2019 Sb., kterou se mění zákon

⁶⁴ ust. § 27 odst. 3 zákona o životním prostředí

⁶⁵ ust. § 16 odst. 3 zákona o ekologické újmě

⁶⁶ ust. § 16 odst. 4 zákona o ekologické újmě

⁶⁷ ust. § 16 odst. 8 zákona o ekologické újmě

⁶⁸ ust. § 8 odst. 1 a 3 zákona o ekologické újmě

o ekologické újmě, může tento návrh na zahájení podat i právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí (typicky ekologické spolky).⁶⁹

V režimu složkových zákonů je příslušným orgánem, který ukládá preventivní a nápravná opatření vždy konkrétní orgán podle složkového zákona. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny je to orgán ochrany přírody⁷⁰, podle zákona o vodách to je vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí⁷¹, podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je to orgán ochrany zemědělského půdního fondu⁷², podle lesního zákona je to orgán státní správy lesů⁷³. Těmito orgány (úřady) jsou typicky obecní úřady obcí s rozšířenou působností, popřípadě i krajské úřady nebo jiné úřady, pokud rozsah závadného stavu přesahuje správní obvod obce s rozšířenou působností, jedná-li se o vojenský újezd apod.⁷⁴

3.7 Dílčí závěr

Pojem ekologické újmy byl do českého právního řádu zaveden v 90. letech 20. století. Jako první ho definoval zákon o životním prostředí jako „ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“. Z definice vyplývá, že ekologická újma je tedy celospolečenskou ztrátou, kterou nepocítuje pouze vlastník, nebo ji vlastník nepocítuje vůbec. Jedná se o újmu ve smyslu biologickém, estetickém a kulturním, která není pouze materiálního charakteru. Zákon o životním prostředí však neřeší komplexně otázku odpovědnosti za způsobenou ekologickou újmu a v praxi se tak toto ustanovení neaplikuje.

Definici ekologické újmy nalezneme i v zákoně o ekologické újmě. Ten ji definuje jako „nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo“. Zákon se však vztahuje pouze na určité taxativně vyjmenované přírodní zdroje (chráněné druhy volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin, přírodní staveniště, podzemní nebo povrchové vody a půdu).

V praxi používanou právní úpravou nápravných opatření se tak staly složkové zákony. V těch je ekologická újma chápána jako závadný stav. Složkové zákony obsahují konkrétní vymezení

⁶⁹ ust. § 8 odst. 2 zákona o ekologické újmě

⁷⁰ ust. § 86 odst. 1 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny

⁷¹ ust. § 42 odst. 1 a násl. zákona o vodách

⁷² ust. § 3c odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

⁷³ ust. § 51 odst. 1 lesního zákona

⁷⁴ např. ust. § 77 odst. 1 písm. p) a 77a odst. 4 písm. v) zákona o ochraně přírody a krajiny, ust. § 106 odst. 1 zákona o vodách, ust. § 15 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nebo ust. § 48 odst. 2 písm. i) a 48a odst. 2 písm. g) lesního zákona

toho, co se považuje za neoprávněný zásah a vymezení opatření, které je původce povinen učinit k napravení vzniklé ekologické újmy.

Základní zásadou prolínající se celým právem životního prostředí je zásada „znečišťovatel platí“. Povinným subjektem k nápravě negativních následků ekologické újmy je tak původce této újmy. Vzhledem k rozmělněnosti právní úpravy však musíme rozlišovat provozovatele podle zákona o ekologické újmě (právnícká nebo fyzická osoba vykonávající specifickou činnost) a povinného podle dalších zákonů (původce, který způsobí závadný stav podle složkového zákona). Vzhledem k tomu, že odpovědnost za ekologickou újmu je institutem veřejnoprávním, oprávněným subjektem k požadování nápravy ekologické újmy je stát.

4 Formy nápravy ekologické újmy

Ekologická újma je často těžko popsatelná a vyčíslitelná. Často jsou její následky nenapravitelné a působí v daleko vyšší míře, než následky jakékoliv jiné škody. Ekologickou újmu také často nelze bezproblémově časově a místně ohraničit a zároveň ani detailně určit, co bude nutné k nápravě takovéto újmy učinit. Často také působí skrytě a velmi často vyvolává daleko větší negativní důsledky než obecná škoda (např. staré kontaminace, ukládání nebezpečných látek v půdě, potravním řetězci apod.). Tyto negativní efekty pak lze jen těžko finančně ohodnocovat.⁷⁵

O formách nápravy ekologické újmy se zmiňuje zákon o životním prostředí, zákon o ekologické újmě i jednotlivé složkové zákony, podle kterých se v praxi nápravná opatření ukládají. V této kapitole jsou blíže rozebrány formy nápravy podle jednotlivých zákonů včetně správního řízení o uložení takovýchto opatření a zároveň jsou zde zhodnoceny specifika financování těchto nápravných opatření.

4.1 Formy nápravy dle zákona o životním prostředí

Zákon o životním prostředí v § 27 odst. 1 sice stanovuje formy a posloupnost nápravy ekologické újmy, jedná se však spíše o zásady přístupu k řešení nápravy této újmy. Konkrétní úprava pro její uplatňování (vymezení příslušného orgánu) v tomto zákoně bohužel chybí a nelze podle něho postupovat.

Zákon však správně a logicky uvádí, že primárně by se mělo jednat o **naturální restituci** („*obnovení přirozených funkcí narušeného ekosystému nebo jeho části*“). Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je dána povinnost nahradit újmu jiným způsobem (**náhradním plněním**). Tato kompenzační opatření je možno použít typicky v případech, kdy je postižené místo již natolik poškozené, že se na něm nedá funkce ekosystému obnovit. Uloží se tedy povinnost například náhradní výsadby dřevin, vytvoření nového mokřadu apod. Toto náhradní plnění by mělo vždy co nejvíce sledovat původní funkce narušeného ekosystému. Až jako poslední možnost je zmíněna povinnost nahradit tuto újmu v penězích (**finanční plnění**). Zároveň není vyloučen souběh všech těchto druhů náhrad.

V zákoně o životním prostředí však chybí jakékoliv podrobnější vymezení toho, jak by se ekologická újma měla vyčíslovat, tak aby vůbec mohl být institut náhradního finančního plnění v praxi využit. Zároveň stejně tak v zákoně chybí ustanovení o určení konkrétních správních

⁷⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnícké učebnice, s. 87. ISBN 978-80-7400-338-7.

orgánů a ustanovení o obligatornosti uložení nápravy ekologické újmy státním orgánem v případě, že se o vzniku takové újmy dozví. Náprava ekologické újmy podle zákona o životním prostředí tedy není v českém právu přímo uplatnitelná.⁷⁶

4.2 Formy nápravy dle dalších zákonů

Zajištění nápravy ekologické újmy je tak v praxi realizováno na základě zvláštních složkových zákonů či zákonů zajišťujících ochranu před zvláštními zdroji ohrožení životního prostředí (např. zákon o odpadech). V tomto případě nápravná opatření představují specifický prostředek pro odstranění ekologicky závadného stavu. Jak je již uvedeno výše, jednotlivé zákony sice přímo nehovoří o pojmu ekologické újmy, ale fakticky o její nápravu skrze určitá nápravná opatření půjde. Vždy však jen v konkrétní oblasti (složce životního prostředí, či zdroji znečištění), který daný zákon upravuje.⁷⁷

Vzhledem k rozmělněnosti právní úpravy takovýchto opatření mezi různé právní předpisy, nelze hovořit o unifikované sourodé kategorii opatření k nápravě ekologické újmy. I přesto se však určité stejné vlastnosti takovýchto opatření vyskytují v jednotlivých zákonech. Základním cílem nápravných opatření je samozřejmě ochrana a náprava životního prostředí, přičemž otázky majetkové jsou až druhotné. Opatření také nejčastěji provádí sám původce protiprávního zásahu do životního prostředí. Na rozdíl od úpravy nápravy ekologické újmy v zákoně o životním prostředí je úprava v jednotlivých zákonech přísnější, protože povinnost k provedení nápravného opatření může být v určitých případech uložena i tomu, kdo jednal po právu nebo na podkladě určitého platného rozhodnutí.⁷⁸

Zákony také pamatují na sankcionování povinného při nesplnění povinnosti provést určité nápravné opatření. V takových případech je povinný sankcionován v rámci správního trestání, nesplnění povinnosti provést nápravné opatření je přestupkem zpravidla přímo podle konkrétního zákona.

Obecně i v těchto případech platí, že provedení nápravných opatření hradí původce ekologické újmy. Některé zákony také umožňují, aby se částečně nebo úplně podílel na hrazení nákladů spojených s nápravnými opatřeními stát.⁷⁹

⁷⁶ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právnické učebnice, s. 88. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁷⁷ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 62. ISBN 978-80-7357-559-5.

⁷⁸ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 63. ISBN 978-80-7357-559-5.

⁷⁹ např. ust. § 42 odst. 4 zákona o vodách nebo ust. § 68 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny

Vedle nápravných opatření zákony často umožňují i použití **preventivních opatření**, jejichž účelem je předejít vzniku ekologické újmy, nebo alespoň zmírnit negativní důsledky takové újmy. Například podle § 32 odst. 1 lesního zákona má vlastník lesa povinnost provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les.

Někdy zase zákony hovoří o nápravných opatřeních, ale ve skutečnosti jde spíše o opatření preventivní povahy, která jsou zpravidla prováděna státem. Například zákon o integrované prevenci v § 18 odst. 1 stanovuje státu⁸⁰ povinnost přezkoumávat každých 8 let okolnosti, které mohou vést ke změně závazných podmínek integrovaného povolení. Zjistí-li v rámci tohoto přezkumu nedostatky, může provozovateli dle § 19 odst. 1 uložit povinnost provést v přiměřené lhůtě opatření k nápravě. Tato nápravná opatření však směřují k nápravě samotné vady v rámci provozu, nikoliv k nápravě ekologické újmy. Ta zatím ani nemusela vzniknout. Svým smyslem je toto opatření preventivním opatřením, které stát ukládá provozovateli, aby předešel možnému budoucímu vzniku ekologické újmy, která by mohla nastat z provozní činnosti v rozporu s vydaným integrovaným povolením. Obdobný příklad nalezneme v § 22 zákona o ochraně ovzduší. Zde jsou inspekce nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněny uložit provozovateli, který neplní povinnosti stanovené zákonem nebo povolením provozu, povinnosti k přijetí opatření ke zjednání nápravy. Svým smyslem se ale zase jedná o preventivní opatření k předcházení vzniku možné ekologické újmy.

4.2.1 Zákon o vodách

Mechanismus nápravných opatření je stanoven především v § 42 zákona o vodách. Ten reguluje odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií. Tomu, kdo porušil povinnost k ochraně vod (původci) ukládá vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu. Kromě toho je možné uložit i opatření k zajištění náhradního odběru vod, pokud to vyžaduje povaha věci. Dále je možné uložit opatření k nápravě i nabyvateli majetku, který sice není původcem závadného stavu, ale k jehož majetku je závadný stav vázán. Musí se však jednat o majetek získaný dle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a nabyvatel majetku musel o ekologické zátěži vědět.

⁸⁰ Stát je zde reprezentovaný správním úřadem, který je místně příslušný k vydání integrovaného povolení.

Náklady na provedení nápravného opatření nese ten, jemuž byla povinnost k nápravě uložena. Neplní-li a hrozí-li závažné nebezpečí z prodlení, nebo nelze-li opatření k nápravě uložit a hrozí-li závažné ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod, zabezpečí opatření k nápravě vodoprávní úřad na náklady původce.

Speciálním institutem je možnost uložit provedení opatření k nápravě právnické nebo fyzické osobě, která je k tomu odborně a technicky způsobilá.⁸¹ Náklady na provedení takového opatření pak hradí příslušný orgán ze zvláštního účtu, který zřizuje kraj v rámci svého rozpočtu ve výši 10 000 000 Kč.

4.2.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny

V zákoně o ochraně přírody a krajiny nalezneme úpravu nápravných opatření hned na několika místech. V § 9 je upravena náhradní výsadba a odvody včetně následné péče o dřeviny jako kompenzace ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Toto opatření může orgán ochrany přírody uložit přímo v rozhodnutí o povolení kácení dřevin. Pokud není opatření náhradní výsadby uloženo, zákon stanoví, že je ten, kdo kácí dřeviny z důvodu výstavby s povolením, povinen zaplatit do rozpočtu obce odvod. Takto získané finanční prostředky pak má obec použít na zlepšení stavu životního prostředí. Ten, kdo kácí dřeviny bez povolení, je povinen zaplatit takovýto odvod do rozpočtu Státního fondu životního prostředí. Zákon však předpokládá, že výši odvodů a další podmínky stanoví zvláštní zákon. Takto předvídaný zákon však dosud nebyl přijat, a proto ustanovení § 9 odst. 3 zůstalo nenaplněno a je tedy nepoužitelné.⁸²

Kompenzační opatření stanovuje orgán ochrany přírody a krajiny i v případě, že povolí zásah do evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody hodnotí důsledky záměrů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, pokud tento záměr může významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost této evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.⁸³ Pokud nelze zvolit žádné variantní řešení záměru, které by do evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí nezasahovalo, může orgán schválit variantu s nejmenším možným významným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů

⁸¹ Takováto osoba musí být způsobilá podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů. Tato osoba je jediným účastníkem řízení o uložení opatření a odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.

⁸² STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 103 ISBN 978-80-7552-229-0.

⁸³ ust. § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny

převažujícího veřejného zájmu a to právě až po uložení takovýchto kompenzačních opatření. Takovými opatřeními se dle zákona rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení předmětů ochrany ve stejné lokalitě, či nahrazení lokality jinou obdobnou lokalitou, popřípadě i náhrada za dočasné ztráty na předmětu ochrany.⁸⁴

Částečně lze do tohoto tématu zařadit i povinnost provádět zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability dle § 68 zákona. Jedná se o úlohu vlastníků a nájemců (případně i pachtýřů), která je limitována jejich možnostmi. Tato činnost je vázána na výzvu orgánů ochrany přírody.⁸⁵ Smyslem této výzvy je působit na vlastníky, nájemce nebo pachtýře, aby sami aktivně tuto činnost ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí vykonávali a aby ji nemusely vykonávat orgány ochrany přírody samy. Platí zde tedy subsidiarita státní ingerence, tudíž že orgán ochrany přírody je oprávněn tyto zásahy provádět, jen pokud tak neučiní vlastník, nájemce nebo pachtýř po výzvě sám.⁸⁶ Ani zde tedy povinnost nevyplývá z protiprávního jednání, dokonce se nemusí ani jednat o opatření sledující přímo nápravu ekologické újmy.

Nejdůležitější nápravná opatření jsou však upravena v § 86 zákona. Jedná se o nápravná opatření, která jsou stanovena pro potřebu odstranění následků neoprávněných zásahů do přírody a krajiny (tj. následků protiprávního jednání). Na základě zásady naturální restituce se primárně usiluje o uvedení části přírody a krajiny do původního stavu. Tuto povinnost má na základě zásady odpovědnosti původce ten, kdo tuto újmu způsobil. O konkrétních možnostech a podmínkách nápravy rozhoduje orgán ochrany přírody. Pokud však naturální restituce není možná, orgán ochrany přírody může uložit povinnému povinnost učinit určitá náhradní opatření k nápravě, kterými má být zajištěna kompenzace následků nedovoleného jednání.⁸⁷

Zákon předpokládá i souběžné uplatnění povinnosti k odstranění následků a přestupkové odpovědnosti.⁸⁸ Funkce správního trestu a funkce nápravných opatření totiž nelze zcela oddělovat, mnohdy má totiž pro původce ekologické újmy vědomí nutnosti nápravy následků protiprávního jednání účinnější odrazující efekt, než-li „pouhá“ hrozba pokuty.⁸⁹

⁸⁴ ust. § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny

⁸⁵ ust. § 68 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny

⁸⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 359 ISBN 978-80-7552-229-0.

⁸⁷ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 66. ISBN 978-80-7357-559-5.

⁸⁸ ust. § 87 a 88 zákona o ochraně přírody a krajiny

⁸⁹ VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony, s. 605. ISBN 978-80-7400-675-3.

4.2.3 Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu

Ukládání nápravných opatření upravuje § 3c zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Původce závadného stavu na půdě (tj. převážně znečištění zemědělské půdy), který způsobil závadný stav porušením povinností stanovených v § 3 zákona (kromě povinnosti neohrožovat zemědělskou půdu erozí), je povinen na své náklady přijmout opatření k nápravě, které mu uloží orgán ochrany zemědělského půdního fondu.

Zákon na rozdíl od jiných zákonů upravujících nápravná opatření k odstranění ekologické újmy podává alespoň výčet druhů opatření, která lze při závadném stavu půdy použít k odstranění tohoto stavu. Pokud je zemědělská půda znečištěna, lze uložit speciální osevňovací postupy, agrotechnická a meliorační opatření sledující zlepšení půdních vlastností, snížení přístupnosti nebo odčerpání rizikových prvků a rizikových látek, popřípadě lze i změnit druh pozemku. Pokud hrozí eroze pozemku, volí způsob nápravy původce závadného stavu podle prováděcího právního předpisu, kterým má být vyhláška o ochraně půdy proti erozi.⁹⁰ Mezi nápravná opatření proti erozi půdy návrh vyhlášky uvádí například vhodné umístění pěstovaných plodin, včetně ochranného zatravnění, pásové střídání plodin či vrstevnicové nebo ochranné obdělávání. Předmětná vyhláška však zatím nebyla přijata, a proto funkční nástroj k ochraně půdy proti erozím zatím neexistuje, i když ho zákon od své novely v roce 2015⁹¹ předvídá.⁹²

4.2.4 Lesní zákon

Úprava nápravných opatření při ochraně lesa je poměrně roztržštěná. V zákoně se prolíná úprava odpovědnosti za škodu s úpravou provádění nápravných opatření.

§ 21 odst. 1 lesního zákona upravuje povinnost právnických a fyzických osob, které při své činnosti používají či produkuje látky poškozující les a les ohrozí nebo poškodí, provést opatření (nápravné i preventivní) k zabránění nebo zmírnění ekologické újmy. Zákon však nijak blíže nespecifikuje, o jaké opatření by mělo jít, ani neuvádí, kdo takovéto opatření ukládá.

Konkrétnější úpravu nápravných opatření obsahuje § 32 zákona. V odst. 1 nalezneme úpravu povinnosti vlastníka lesa provádět preventivní opatření, kterými se má předejít a zabránit působení škodlivých činitelů na les. Zákon přímo vyjmenovává činnosti, které lze pod tato preventivní

⁹⁰ Návrh vyhlášky o ochraně půdy proti erozi. Dostupné v eKLEP: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAN3CFAV3>

⁹¹ zákon č. 41/2015 Sb.

⁹² Acta Universitatis Carolinae: Iuridica. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2019, LXV(3), s. 37. ISSN 0231-0619.

opatření podřadit. Jedná se o zjišťování a evidenci výskytu a rozsahu škodlivých činitelů a poškození, preventivní bránění vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů a provádění preventivních opatření proti vzniku lesních požárů podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. Odst. 2 upravuje nápravná opatření při vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lese (např. větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců apod.). Tato bezodkladná nápravná opatření nařizuje orgán státní správy lesů buďto v rámci správního rozhodnutí, nebo vyhláškou⁹³. Zákon přesně vyjmenovává typy nápravných opatření, jedná se například o zastavení jiných těžeb než těžeb nahodilých nebo provedení ochranného zásahu směřujícího k zastavení šíření nebo k hubení škodlivých organismů.

Náklady na tato opatření nese vlastník lesa, v případě, že jde však o opatření v zájmu jiného než vlastníka, rozhodne orgán státní správy lesů o tom, kdo ponese náklady s opatřením spojené. Na ochranu lesa obecně, ale i na jednotlivá opatření k obnově funkcí lesa je možné také čerpat finanční příspěvky nebo služby od státu.⁹⁴

Oprávnění uložit nápravná opatření při ochraně lesa obsahuje i § 3 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů. Inspekce zjišťuje nedostatky a škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí a k odstranění a nápravě zjištěných nedostatků je oprávněna ukládat opatření. Povinnou osobou, které může být uloženo opatření k nápravě, je osoba odpovědná za vznik nebo trvání takových nedostatků a škod na funkcích lesa. Za tento negativní stav objektivně odpovídá vlastník lesa, třebaže protiprávní stav sám nevyvolal.⁹⁵

4.2.5 Další zákony

Úpravu nápravných opatření obsahují i další zákony, které se zabývají nakládáním s dílčími přírodními zdroji nebo zdroji ohrožení životního prostředí. V **lázeňském zákoně** se mluví o povinnosti uživatele zdroje⁹⁶ provádět opatření k zabezpečení využívání zdroje a jeho ochrany

⁹³ ust. § 32 odst. 3 lesního zákona s odkazem na ust. § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁴ ust. § 46 lesního zákona

⁹⁵ JELÍNKOVÁ, Jitka a Norbert BUCHTA. *Zákon o České inspekci životního prostředí: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2019-12-10]. ASPI_ID KO282_1991CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁹⁶ Definicí zdrojů upravuje § 2 odst. 1 a 2 lázeňského zákona. Přírodním léčivým zdrojem je přirozeně se vyskytující minerální voda, plyn nebo peloid, které mají vlastnost vhodnou pro léčebné využití, a o tomto zdroji je vydáno osvědčení podle lázeňského zákona. Zdrojem přírodní minerální vody je přirozeně se vyskytující podzemní voda původní čistoty, stálého složení a vlastností, která má z hlediska výživy fyziologické účinky dané obsahem minerálních látek, stopových prvků nebo jiných součástí, které umožňují její použití jako potraviny a k výrobě balených minerálních vod, a o tomto zdroji bylo vydáno osvědčení podle lázeňského zákona.

a opatření uložená k odstranění zjištěných závad.⁹⁷ Tuto povinnost mohou nařídit zaměstnanci ministerstva nebo zaměstnanci vodoprávního úřadu pověřeni plněním úkolů dozoru nad dodržováním opatření při využívání zdrojů.⁹⁸

Opatření k nápravě lze uložit také podle **zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty**.⁹⁹ Opatření ukládá Česká inspekce životního prostředí osobě, u které při kontrole zjistí, že porušila povinnosti uložené tímto zákonem, rozhodnutím vydaným na základě tohoto zákona nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie¹⁰⁰. Zákon dále stanovuje demonstrativní výčet konkrétních nápravných opatření, která Česká inspekce životního prostředí ukládá. Jedná se zejména o pozastavení nakládání nebo jiného zacházení s geneticky modifikovaným organismem a genetickým produktem, nařízení odstranění následků takového nakládání nebo zacházení anebo nařízení zneškodnění geneticky modifikovaného organismu a genetického produktu, hrozí-li újma na zdraví nebo životním prostředí.

Za opatření k nápravě ekologické újmy lze považovat i sanaci a rekultivaci podle **horního zákona**.¹⁰¹ Cílem sanace a rekultivace je odstranění škod (přesněji však ztrát) na krajinně komplexní úpravou území a územních struktur. Sanace a rekultivace je potřeba brát jako veřejnoprávní institut (na rozdíl od důlních škod) nápravy újmy způsobené krajinně určitou těžbou. Směřuje k obnově funkcí zemědělských pozemků, lesních pozemků, vodních ploch apod.¹⁰² Zajištění sanace a rekultivace je zákonnou povinností organizace¹⁰³. Zároveň má organizace povinnost na náklady sanace a rekultivace vytvářet dostatečnou rezervu finančních prostředků.

4.3 Formy nápravy dle zákona o ekologické újmě

Zákon o ekologické újmě upravuje povinnost provádět preventivní a nápravná opatření podrobně včetně procesních ustanovení o řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření.¹⁰⁴ Samotný zákon je založen na principu naturální restituce, tedy primárně uvedení

⁹⁷ ust. § 16 odst. 1 písm. f) lázeňského zákona

⁹⁸ ust. § 39 odst. 1 písm. c) lázeňského zákona

⁹⁹ ust. § 34 odst. 1 zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty

¹⁰⁰ nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1830/2003 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1946/2006.

¹⁰¹ ust. § 31 odst. 5 a 6 horního zákona

¹⁰² PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 328. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹⁰³ Za organizaci podle horního zákona se považují právnické a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost.

¹⁰⁴ Hlava II zákona o ekologické újmě

do původního stavu a klade důraz na efektivní dekontaminaci a obnovení nebo nahrazení poškozeného stavu životního prostředí.¹⁰⁵

4.3.1 Preventivní opatření

Pokud hrozí nebezpečí vzniku ekologické újmy bezprostředně, má provozovatel podle zákona o ekologické újmě povinnost provést neprodleně preventivní opatření k tomu, aby vzniku ekologické újmy předešel.¹⁰⁶ Provozovatel také musí bezodkladně sdělit příslušnému orgánu (§ 16) informace o všech důležitých okolnostech bezprostřední hrozby ekologické újmy a o již provedených preventivních opatřeních. Pokud by takováto opatření hrozbu ekologické újmy neodstranila, musí provozovatel oznámit tuto skutečnost příslušnému orgánu, který poté může provozovateli stanovovat další pokyny pro řešení hrozící ekologické újmy.

Zároveň pokud hrozí bezprostřední ekologická újma, může příslušný orgán vyzvat provozovatele, aby provedl preventivní opatření ještě před zahájením řízení o uložení preventivních a nápravných opatření. V samotném řízení pak může příslušný orgán uložit rozhodnutím povinnost provést preventivní opatření. V rozhodnutí pak lze stanovit přesné podmínky pro provádění preventivního opatření, v tom případě má příslušný orgán povinnost stanovit rovněž lhůtu k jejich provedení. Příslušný orgán si může od provozovatele také kdykoliv vyžádat informace o bezprostřední hrozbě ekologické újmy nebo o okolnostech nasvědčující jejímu vzniku.

Může také nastat situace, že provozovatel uložená nezbytná preventivní opatření bezodkladně nebo ve stanovené lhůtě neprovede, popřípadě situace, kdy provozovatel vůbec není znám. V tomto případě má povinnost zajistit provedení těchto opatření sám příslušný orgán.¹⁰⁷

4.3.2 Nápravná opatření

Kromě povinnosti předcházet vzniku ekologické újmy prostřednictvím preventivních opatření, má provozovatel povinnost neprodleně provést veškerá proveditelná nápravná opatření v případě vzniku nebo zjištění ekologické újmy.¹⁰⁸ Časově se tedy nemusí vždy jednat pouze o okamžik samotného vzniku újmy, ale i o pozdější okamžik, kdy provozovatel zjistí, že újma již vznikla.

¹⁰⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právní učebnice, s. 88. ISBN 978-80-7400-338-7.

¹⁰⁶ ust. § 6 zákona o ekologické újmě

¹⁰⁷ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 52. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹⁰⁸ ust. § 7 zákona o ekologické újmě

Zákon stanoví, že provozovatel je povinen přijmout veškerá nápravná opatření, která povedou ke zmírnění nebo odstranění vzniklé újmy. Nevymezuje tak žádné konkrétní druhy nebo výčty opatření. Hlavním cílem nápravných opatření je vždy předejit dalšímu rozšiřování či zhoršování následků ekologické újmy, stejně jako nepříznivým účinkům na lidské zdraví a dalšímu zhoršení funkcí přírodních zdrojů. Opatření slouží i k omezení již existujících nepříznivých následků.

Provozovatel má povinnost vypracovat návrh nápravných opatření v souladu s přílohou č. 4 zákona, který musí předložit příslušnému orgánu ke schválení. Příloha č. 4 stanovuje společný rámec, podle kterého se vybírají nejvhodnější nápravná opatření k zajištění nápravy ekologické újmy. Tento společný rámec vychází z Přílohy č. II Směrnice 2004/35/ES.

Náprava ekologické újmy na vodách nebo chráněných druzích nebo stanovištích je zajišťována prostřednictvím obnovy životního prostředí zpět do jeho základního stavu (naturální restituce). Zákon rozlišuje primární, doplňkovou a vyrovnávací nápravu.¹⁰⁹

Primární nápravu představují opatření, která vrací poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce zpět do původního stavu nebo k tomu směřují. Jak již vyplývá z názvu, jedná se o základní typ nápravy, jež by měl obnášet efektivní opatření směřující k nápravě újmy.

V případě, že primární náprava nevede k plné obnově poškozených přírodních zdrojů nebo jejich funkcí, může být provedena i náprava doplňková. Jejím účelem je vytvoření podobné úrovně přírodních zdrojů nebo jejich funkcí na jiném místě tak, aby se co nejvíce tato úroveň podobala původnímu stavu. Tato doplňková ochrana má smysl v případech, kdy jsou místa nějakým způsobem geograficky propojena, a pro chráněný přírodní zdroj by přesunutí bylo vhodným řešením. Dá se tak uvažovat například o přemístění určitého chráněného druhu nebo stanoviště na podobné místo ve stejné lokalitě, které nebylo nepříznivým následkem způsobené ekologické újmy zasaženo.

Kromě těchto dvou druhů náprav je provedena ještě náprava vyrovnávací. Jejím cílem je vyrovnání přechodných ztrát na zdrojích nebo jejich funkcích. Jedná se tedy o ztráty plynoucí z toho, že přírodní zdroje neplní svou ekologickou úlohu nebo neposkytují služby ostatním přírodním zdrojům nebo veřejnosti.¹¹⁰ Vyrovnávací náprava probíhá pouze do doby, dokud opatření uložené prostřednictvím primární nebo doplňkové nápravy nedosáhnou svého účinku.

¹⁰⁹ ust. bodu 1 Přílohy č. 4 zákona o ekologické újmě

¹¹⁰ V případě neplnění služeb veřejnosti se jedná o obdobu např. zajištění náhradního zdroje pitné vody podle § 42 odst. 1 zákona o vodách.

Při určování rozsahu doplňkových a vyrovnávacích opatření je nejdůležitějším kritériem rovnocennost mezi jednotlivými přírodními zdroji a jejich funkcemi. Nejprve se tedy musí zvážit postupy, které poskytují nové přírodní zdroje nebo funkce stejného typu, kvality a kvantity jako původní poškozené zdroje. Příloha č. 4 přímo uvádí příklad, kdyby snížení kvality mohlo být vyváženo zvýšením množství nápravných opatření. Pokud nelze využít postupy založené na rovnocennosti, může se přistoupit k náhradním postupům hodnocení. Ty spočívají v tom, že se jednotlivé ztracené přírodní zdroje nebo funkce ohodnotí (např. finančně) a následně se uplatňují nápravná opatření, jejichž náklady jsou rovnocenné hodnotě ztracených přírodních zdrojů nebo funkcí. Důležitým kritériem při stanovování doplňkových a vyrovnávacích opatření je také časové hledisko. Opatření by se měla ukládat v závislosti na tom, jak dlouhé je časové období nápravy poškozených zdrojů. Například čím delší bude časové období nápravy, tím větší množství vyrovnávacích opatření může být přijato.¹¹¹

V případě **nápravy ekologické újmy na půdě** zákon stanovuje zvláštní režim podle § 11 zákona. Účelem nápravy ekologické újmy na půdě by mělo být vyloučení jakéhokoliv významného rizika nepříznivého účinku na lidské zdraví.¹¹² Přítomnost takového rizika při vzniku ekologické újmy na půdě by se tedy měla posuzovat pomocí zvláštních postupů posuzování zdravotních rizik. Pokud tedy existuje důvodné podezření, že v důsledku provozní činnosti dle přílohy č. 1 vznikla ekologická újma na půdě, příslušný orgán zajistí zpracování analýzy rizik pro lidské zdraví a zároveň si vyžádá stanovisko příslušné krajské hygienické stanice k posouzení rizik pro lidské zdraví. Až poté, co je analýzou rizik a stanoviskem příslušné krajské hygienické stanice ekologická újma na půdě prokázána, příslušný orgán zajistí zpracování návrhu nápravných opatření a jejich hodnocení. Provozovatel následně odstraní závadný stav těmito nápravnými opatřeními uloženými příslušným orgánem.¹¹³

Obdobně jako u preventivních opatření má provozovatel poměrně rozsáhlou informační povinnost vůči příslušnému orgánu. Ten musí informovat o všech důležitých okolnostech vzniku ekologické újmy a provedených nápravných opatření, zároveň musí tyto informace také na žádost příslušného orgánu bezodkladně poskytnout. Nápravná opatření ukládá příslušný orgán v řízení o uložení nápravných opatření, ale lze je provádět i před zahájením řízení (obdobně jako

¹¹¹ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 54. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹¹² ust. § 2 písm. p) zákona o ekologické újmě

¹¹³ STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 108. ISBN 978-80-87212-07-3.

u preventivních opatření). V tomto případě příslušný orgán vyzve provozovatele, aby určitá opatření ve stanovené lhůtě provedl, a udělí mu k tomu pokyny, kterými se má při provádění řídit.

Zároveň může dojít i k případu, že vznikne potřeba odstranit následky více ekologických újem najednou. V případě, že příslušný orgán nemůže zajistit, aby byla všechna opatření přijata současně, může určit pořadí prováděných nápravných opatření tak, aby zajistil co nejefektivnější nápravu ekologické újmy s důrazem na povahu, rozsah a závažnost jednotlivých případů, rizik pro lidské zdraví a možnosti přirozené nápravy.¹¹⁴

4.3.3 Řízení o uložení preventivních a nápravných opatření

Na průběh řízení o uložení preventivních a nápravných opatření (dále také jen „řízení“) se vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Řízení je tedy správním řízením. To lze zahájit buďto z moci úřední, jakmile se příslušný orgán dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě nebo pokud bezprostředně hrozí její vznik¹¹⁵, nebo na žádost fyzické nebo právnické osoby dotčené ekologickou újmou.¹¹⁶ S novelou zákona o ekologické újmě z roku 2019¹¹⁷ se rozšířila možnost podávat žádost o uložení opatření i o další skupinu osob. Před touto novelou byly jedinými osobami oprávněnými podávat žádost o uložení preventivních nebo nápravných opatření fyzické a právnické osoby dotčené ekologickou újmou, nebo fyzické a právnické osoby, u kterých je takové dotčení pravděpodobné. Nyní se jedná i o právnické osoby soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, tedy o ekologické spolky. Tím se otevřela možnost pro efektivnější ochranu životního prostředí a možná i rychlejší řešení případných vzniklých ekologických újem. Ekologické spolky totiž monitorují stav životního prostředí po celé zemi a jsou často mnohem aktivnější v prosazování svých práv na ochranu životního prostředí. Tato novela je zároveň konečně naplněním článku 12 Směrnice 2004/35/ES, který předpokládá, že i fyzické nebo právnické osoby mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí mají mít možnost předložit příslušnému orgánu žádost o uložení opatření.¹¹⁸

¹¹⁴ ust. § 7 odst. 7 zákona o ekologické újmě

¹¹⁵ ust. § 8 odst. 1 písm. b) zákona o ekologické újmě v návaznosti na § 46 správního řádu

¹¹⁶ ust. § 8 odst. 1 písm. b) zákona o ekologické újmě v návaznosti na § 44 správního řádu

¹¹⁷ zákon č. 98/2019 Sb.

¹¹⁸ STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 88. ISBN 978-80-87212-07-3.

Pokud se řízení zahajuje na žádost, je nutné, aby tato žádost byla doložena informacemi, ze kterých je patrné, že došlo k ekologické újmě nebo že bezprostředně hrozí. Zároveň jsou osoby, které mohou podat žádost k zahájení řízení, oprávněny předložit příslušnému orgánu jakékoliv vyjádření související s případy ekologické újmy, a to i v případě, že žádost k zahájení řízení nepodaly.

Informaci o zahájení řízení zveřejní příslušný orgán na portálu veřejné správy¹¹⁹, tak aby se o něm veřejnost mohla dozvědět, a zároveň o něm neprodleně informuje správní orgán příslušný rozhodovat o preventivních opatřeních nebo nápravných opatřeních podle jiných právních předpisů (viz kapitolu 4.2). Pokud tyto orgány již rozhodují o preventivních nebo nápravných opatřeních podle jednotlivých zvláštních zákonů, tato řízení přeruší a opatření neuloží.¹²⁰ Řízení podle zákona o ekologické újmě má tedy před těmito jednotlivými řízeními přednost.

Výsledkem řízení o uložení preventivních a nápravných rozhodnutí je vydání správního rozhodnutí¹²¹, kterým příslušný orgán uloží provozovateli povinnost provést preventivní nebo nápravná opatření, stanoví jejich podmínky a lhůtu k jejich provedení. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.¹²²

I přes novelu zákona o ekologické újmě však do dnešního dne nebylo zahájeno žádné řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě. Podrobněji se důvodům, z jakých se toto řízení nezahajuje, věnuje kapitola 6.1 této diplomové práce.

4.3.4 Náklady a financování preventivních a nápravných opatření

V režimu zákona o ekologické újmě platí zásada, že provozovatel platí. Dle § 12 zákona je provozovatel, který způsobil ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu, povinen nést náklady preventivních a nápravných opatření. Tuto povinnost má provozovatel i v případě, že samotná opatření nakonec zajistí příslušný orgán. O výši nákladů a jejich náhradě rozhoduje příslušný orgán, který tato opatření uložil.

V určitých případech však může náklady za opatření nést i stát. Za prvé je to v situaci, kdy není možné zjistit provozovatele, popřípadě provozovatel zanikl nebo zemřel bez právního nástupce, či se jedná o nedobytnou pohledávku.¹²³ V této situaci je logické, že tyto náklady přebírá stát, protože neexistuje nikdo, kdo by byl schopný náklady uhradit, ale nutnost odstranění

¹¹⁹ Dostupné zde <http://www.cizp.cz/Informace-o-zahajeni-rizeni>

¹²⁰ např. ust. § 126 odst. 7 zákona o vodách, ust. § 90 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny apod.

¹²¹ Takovéto rozhodnutí musí mít tedy všechny náležitosti podle ust. § 68 a 69 správního řádu.

¹²² ust. § 21 odst. 1 zákona o ekologické újmě

¹²³ ust. § 13 odst. 4 zákona o ekologické újmě

ekologické újmy stále trvá. Za druhé je to v situacích, kdy provozovatel prokáže, že náklady nenese. V těchto situacích se jedná de facto o liberační důvody zakotvené v § 13 odst. 3 a 4 zákona.

První liberační důvod se týká provozovatele činnosti uvedené v příloze č. 1 zákona, který sám provedl preventivní nebo nápravná opatření. Ten nenese náklady, pokud prokáže, že ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba byla způsobena třetí osobou a provozovatel přijal všechna vhodná bezpečnostní opatření, aby újmě zabránil, nebo pokud je ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba důsledkem splnění správního rozhodnutí nebo jiného závazného aktu orgánu veřejné správy.

Druhým liberačním důvodem je pak situace, kdy sám příslušný orgán rozhodne, že provozovatel činnosti uvedené v příloze č. 1 zákona, který již provedl nápravná opatření nebo za kterého je zajistil příslušný orgán, nenese jejich náklady. To však jen v situaci, kdy provozovatel prokáže, že neporušil právní předpisy nebo rozhodnutí vydaná na jejich základě a ekologická újma byla způsobena emisí nebo událostí, která byla výslovně povolena.¹²⁴ Náklady provozovatel nenese ani v případě, že zmíněné emise nebo provozní činnosti podle stavu vědeckých a technických znalostí v dané době nebyly považovány za tak závažné, aby pravděpodobně způsobily ekologickou újmu.¹²⁵

Členské státy dle čl. 14 Směrnice 2004/35/ES mají povinnost přijmout opatření k podpoře rozvoje nástrojů finančního zajištění preventivních a nápravných opatření. Samotný výběr druhů finančního zajištění však směrnice ponechává na jednotlivých členských státech, tak aby státy zvolily pro místní prostředí co nejefektivnější způsob zajištění. Zákon o ekologické újmě řeší tuto problematiku v § 14. Provozovatel vykonávající činnost podle přílohy č. 1 zákona je povinen zabezpečit finanční zajištění k náhradě nákladů opatření. Rozsah musí po celou dobu trvání činnosti odpovídat rozsahu možných nákladů na odstranění ekologické újmy. Aby bylo možné stanovit konkrétní finanční částku, která bude představovat maximální hodnotu rizika, které svou činností může způsobit, je provozovatel povinen ještě před zahájením provozní činnosti zpracovat hodnocení rizik jednotlivých provozních činností, které hodlá provozovat. Bez tohoto hodnocení rizik nelze zmíněné provozní činnosti vůbec vykonávat.¹²⁶ Způsob hodnocení rizik, kritéria

¹²⁴ O takovém povolení můžeme hovořit například v dikci zákona o integrované prevenci, zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů apod. V těchto zákonech nalezneme instituty povoleného znečišťování životního prostředí do určitých limitů (např. emisní limity).

¹²⁵ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 56. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹²⁶ Z této povinnosti existují výjimky dle § 14 odst. 3 a 4 zákona o ekologické újmě. Jedná se o provozovatele, který na základě hodnocení rizik prokáže, že nemůže způsobit ekologickou újmu s náklady na nápravu vyššími než 20 000 000 Kč, nebo například provozovatel registrovaný v Programu EMAS (systém řízení podniků a auditu

posuzování dostatečného finančního zajištění a bližší podmínky provádění a způsobu finančního zajištění upravuje nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění vydané dle zmocnění v § 14 odst. 5 zákona o ekologické újmě.

Uvedená úprava finančního zajištění vstoupila v účinnost až v roce 2013, tak aby měli provozovatelé i finanční sektor dostatek času na přípravu. Vzhledem k tomu, že částka finančního zajištění může být velmi vysoká, velká část provozovatelů si nemůže dovolit blokovat tuto částku například na speciálním účtu. Nejčastější formou finančního zajištění se tak stalo pojištění. Na finančním trhu se objevila řada společností nabízejících službu pojištění odpovědnosti ekologické újmy, kterou předvídá již zmíněné nařízení vlády¹²⁷. Nutno říci, že sjednání takového pojištění je opravdu nejlogičtější krokem pro většinu provozovatelů, protože pojišťovna se zpravidla zaváže uhradit všechny náklady spojené s opatřeními podle zákona o ekologické újmě. Bez tohoto pojištění by pro některé provozovatele mohlo být způsobení ekologické újmy až likvidační.

4.4 Dílčí závěr

Formy nápravy ekologické újmy upravují zákon o životním prostředí, zákon o ekologické újmě i složkové zákony. Zákon o životním prostředí obsahuje pouze náznaky přístupu k řešení nápravy ekologické újmy. Logicky uvádí, že by se újma měla primárně napravovat naturální restitucí, není-li to možné tak náhradním plněním a až jako krajní řešení by se měla použít povinnost nahradit újmu v penězích. Zákon však podrobněji nevymezuje další důležité aspekty, například jak by se měla újma vyčíslovat, určení správních orgánů nebo procesní ustanovení o řízení o uložení nápravných opatření. Tento zákon je tak v oblasti nápravy ekologické újmy v praxi neaplikovatelný.

Funkční úpravu nalezneme ve složkových zákonech. Základním cílem takovýchto nápravných opatření je ochrana a náprava životního prostředí, majetkové otázky jsou až druhotné. Na rozdíl od zákona o životním prostředí je úprava v jednotlivých zákonech přísnější, povinným k nápravě může být v určitých případech i ten, kdo jednal po právu nebo na podkladě správního rozhodnutí. Vedle nápravných opatření často zákony umožňují i uložení preventivních opatření, jejichž účelem

z hlediska ochrany životního prostředí). Výjimku tvoří také provozovatelé, kteří vypouštějí odpadní vody, které neobsahují nebezpečné nebo zvláště nebezpečné závadné látky.

¹²⁷ ust. bod 3.3 přílohy č. 3 nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění

je předejít vzniku ekologické újmy nebo zmírnit negativní důsledky takové újmy. Konkrétními zákony, které tato opatření upravují, jsou především zákon o vodách, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, lesní zákon, či lázeňský zákon apod.

Zákon o ekologické újmě upravuje povinnost provádět preventivní a nápravná opatření komplexně včetně správního řízení o uložení těchto opatření. Preventivní opatření musí provozovatel provést, pokud hrozí nebezpečí vzniku ekologické újmy bezprostředně. Nápravná opatření provádí provozovatel neprodleně po vzniku nebo zjištění ekologické újmy. Hlavním cílem je předejít dalšímu rozrůstání ekologické újmy a zhoršování jejich následků. Zákon podrobně upravuje nápravu ekologické újmy na jednotlivých přírodních zdrojích. Při nápravě újmy na vodách nebo chráněných druzích a stanovištích rozlišuje nápravu primární, doplňkovou a vyrovnávací, přičemž každá má rozdílný účel. V případě nápravy újmy na půdě zákon stanovuje zvláštní režim, při kterém se hodnotí převážně zdravotní rizika takové kontaminace půdy pro člověka. Podle zásady „znečišťovatel platí“ by měl náklady na nápravná opatření podle tohoto zákona hradit ten, kdo ekologickou újmu způsobil. V určitých případech se však může z této povinnosti liberovat a náklady nese stát. Zákon o ekologické újmě také založil povinnost provozovatelů být finančně zajištěni pro případy hrazení nákladů za nápravu. Nejčastější formou finančního zajištění je v České republice pojištění odpovědnosti.

5 Srovnání institutu ekologické újmy s občanskoprávní škodou

Pro odstranění škod, které byly způsobeny na životním prostředí, se nabízí dva odlišné režimy právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Jak je zmíněno v kapitole 1, vedle sebe stojí soukromoprávní odpovědnost za škodu a veřejnoprávní odpovědnost za ekologickou újmu. Vzhledem k tomu, že úprava odpovědnosti za ekologickou újmu je v českém právním řádu zakotvena ve dvou právních předpisech (zákon o životním prostředí a zákon o ekologické újmě), je nutno srovnat i rozdíly ve srovnání se škodou v pojetí obou zákonů. Zároveň je vhodné uvést i zásadní rozdíly mezi režimem nápravných opatření ve složkových zákonech a náhradou škody.

5.1 Srovnání ekologické újmy dle zákona o životním prostředí a občanskoprávní škody

Základním rozdílem mezi ekologickou újmou a škodou je již zmíněná veřejnoprávní povaha ekologické újmy. Škoda je vnímána jako ekonomická, peněžně ocenitelná ztráta na určitém majetku, zatímco ekologická újma je ztrátou či oslabením ekosystému, tedy může být převážně ztrátou imateriální.

Zároveň je zřejmé, že pokud pro ekologickou újmu není důležitá majetková povaha ztráty, není zároveň důležité ani ve vlastnictví koho je poškozená část životního prostředí. Vlastník nevystupuje jako jediný subjekt, který újmu pocítí. Ta se může dotýkat velkého množství osob. Vlastník může být dokonce přímo i původcem ekologické újmy, a tedy povinným subjektem z hlediska nápravy této újmy. V konečném důsledku není totiž ani důležité, zda je vůbec daná poškozená část životního prostředí v právním slova smyslu věcí, nebo zda je způsobilá být ve vlastnictví určité osoby.¹²⁸ Ekologická újma totiž může zasáhnout i tzv. nevlastnitelné složky životního prostředí jako například ovzduší nebo tekoucí vodu. Odpovědnost za ekologickou újmu tak chrání životní prostředí jako celek bez ohledu na jeho soukromoprávní povahu.¹²⁹

Další důležitou odlišností je stanovení oprávněného subjektu k uplatňování nároků z odpovědnostních vztahů. U škody to je typicky vlastník poškozené věci, u ekologické újmy je však oprávněným subjektem stát.¹³⁰ Povinným subjektem k plnění z titulu odpovědnosti

¹²⁸ Životní prostředí jako celek není objektem vlastnického práva. Vlastnitelné jsou jen některé složky nebo součásti životního prostředí. Mezi ty řadíme především půdu (respektive pozemek), který může vlastnit jakákoliv fyzická nebo právnická osoba. Mezi nevlastnitelné složky životního prostředí typicky řadíme ovzduší, vodu, která není ovladatelná (tj. tekoucí, či podzemní voda), jeskyně, či volně žijící živočichy. Zatímco vlastnitelné složky životního prostředí lze chránit i soukromoprávně (ochrana vlastníka, náhrada škody apod.), u nevlastnitelných složek se lze spolehnout pouze na ochranu veřejnoprávní (správní delikty, ekologická újma apod.).

¹²⁹ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 36. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹³⁰ ust. § 27 odst. 3 zákona o životním prostředí

za ekologickou újmu může být i samotný vlastník poškozené věci, který například vlastní činností způsobí dané poškození ekosystému nebo jeho části. Újmu totiž nezpůsobil pouze sobě, jako vlastníkovi, ale všem osobám, které může dané poškození ekosystému postihnout. Takováto situace je však u občanskoprávní škody prakticky vyloučena, je absurdní, aby se vlastník jako oprávněný dožadoval náhrady škody sám od sebe.

Odlišnost spatřujeme i v povinnosti oprávněných subjektů domáhat se náhrady za způsobenou ztrátu. Zatímco v soukromém právu je uplatnění nároku na náhradu škody čistě na vůli poškozeného, u ekologické újmy je vymáhání nápravy oprávněným, kterým je stát, vázáno zásadou oficiality. To znamená, že je tedy povinností státního orgánu, který se o způsobení ekologické újmy dozvěděl, iniciovat správní řízení, jehož výsledkem je vyvození právního postihu (nejběžněji uložení povinnosti provést určitá opatření k odstranění negativních vlivů ekologické újmy). S tím souvisí i rozdíl v příslušnosti státního orgánu při rozhodování o náhradě škody a nápravě ekologické újmy. Zatímco u občanskoprávní škody je věcně příslušným orgánem soud, u ekologické újmy je to orgán státní správy¹³¹, který rozhodne ve správním řízení o uložení opatření.¹³²

Rozdílný je i samotný účel obou institutů. Odpovědnost za škodu směřuje k náhradě majetkové škody, tedy toho, o co se zmenšil majetek vlastníka. Ekologická újma se zaměřuje na nápravu poškozeného stavu ekosystému. Škoda sice má být primárně nahrazována uvedením do původního stavu, ale pokud to není dobře možné, nebo o to žádá poškozený, hradí se škoda v penězích (relutární náhrada).¹³³ S těmito finančními prostředky není vlastník povinen nakládat pouze k odstranění škody, platí zásada volné dispozice. Naproti tomu u odpovědnosti za ekologickou újmu stanovuje § 27 odst. 1 zákona o životním prostředí formy a posloupnost nápravy ekologické újmy. Primárně by se mělo jednat o naturální restituci, není-li to možné nebo účelné, může se újma nahradit jiným způsobem (náhradním plněním). Až jako poslední možnost je zmíněna povinnost nahradit tuto újmu v penězích. Zároveň není vyloučen souběh všech těchto druhů náhrad. Také je důležité uvést, že náprava ekologické újmy není veřejnoprávní sankcí, ale opatřením náhradovým.¹³⁴

Na základě výše uvedených rozdílů lze konstatovat, že se jedná o dva rozdílné právní instituty, které směřují k jinému cíli, používají jiné prostředky postihu a chrání částečně jiné zájmy.

¹³¹ ust. § 27 odst. 2 zákona o životním prostředí

¹³² PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 36. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹³³ ust. § 2951 odst. 1 občanského zákoníku

¹³⁴ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 40. ISBN 978-80-7357-559-5.

Přesto však mezi těmito dvěma instituty existují i určité podobnosti, na které je potřeba upozornit. Nejviditelnější podobnost nalezneme v § 27 odst. 4 zákona o životním prostředí, který stanovuje, že pro ekologickou újmu se použijí obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o její náhradě, tedy převážně díl 1 hlavy III občanského zákoníku (náhrada majetkové a nemajetkové újmy). Zakotvení této zásady však vyvolává spíše problémy. Ekologická újma je institutem veřejnoprávním a její rozdíl od občanskoprávní škody je zásadní. Nelze proto logicky ani *per analogiam* tuto úpravu používat. Problematickou nejasností pak může být například určení předpokladů vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu. Většinově je přijímán názor, že se jedná o odpovědnost objektivní, přitom občanskoprávní odpovědnost za škodu je typickou odpovědností subjektivní.¹³⁵ Zásadně se liší také například lhůty k uplatňování náhrady škody a nápravy ekologické újmy. U škody jsou lhůty oproti ekologické újmě velmi krátké a je kladen důraz na zásadu *vigilantibus iura*, tedy, že právo patří bdělým. Pokud se o náhradu škody tedy poškozený nepřihlásí, právo na ní po uplynutí doby zaniká.¹³⁶

Mezi další společné znaky patří i požadavek nápravy nebo náhrady. Jak již bylo zmíněno, odpovědnost za ekologickou újmu není klasickým veřejnoprávním odpovědnostním institutem, protože nesměřuje k represí původce, ale k nápravě. To, že primárním cílem odpovědnosti za ekologickou újmu není sankce, se projevuje v § 28 odst. 1 písm. a) zákona o životním prostředí, který upravuje klasickou správní (přestupkovou) odpovědnost pro právnickou nebo podnikající fyzickou osobu, která při své činnosti způsobí porušením právních předpisů ekologickou újmu. Zákon tedy vedle odpovědnosti za ekologickou újmu počítá i s možností klasického správního trestání. V praxi se však § 27 a 28 zákona o životním prostředí vůbec neaplikuje (viz kapitolu 3.2), tudíž se postupuje i v oblasti správního trestání podle jednotlivých složkových zákonů nebo zákonů upravujících jednotlivé zdroje ohrožení životního prostředí.

Posledním problematickým znakem je možnost vzájemného propojení obou typů odpovědnosti v konkrétním případě. Zákon o životním prostředí v § 27 odst. 5 stanoví, že se uplatněním odpovědnosti za ekologickou újmu nevylučuje další uplatnění odpovědnosti za škodu. I toto ustanovení vrhá řadu nejasností, hlavně z důvodu, že není specifikováno, jak se má v případě takového souběhu postupovat. Pokud by se samostatně odčinovala škoda a samostatně napravovala ekologická újma, mohlo by dojít ke kolizi totožného plnění, nebo například zaplacení

¹³⁵ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 40. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹³⁶ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právní učebnice, s. 88. ISBN 978-80-7400-338-7.

náhrady a zároveň by poškozený ekosystém mohl být uveden do předešlého stavu. Pokud by se však zase odčiňovala pouze škoda a ekologická újma nikoliv, nebo jen částečně, nemusí být nutně splněn účel odpovědnosti za ekologickou újmu, tedy náprava závadného stavu ekosystému. V tomto případě by totiž pouze vlastník mohl dostat peněžní náhradu a vzhledem k výše zmíněné volné dispozici s těmito peněžními prostředky by se tyto nemusely na nápravu ekologické újmy vůbec použít.¹³⁷

5.2 Srovnání ekologické újmy dle zákona o ekologické újmě a občanskoprávní škody

Ani zákon o ekologické újmě nemá za cíl nahrazovat úpravu občanskoprávní náhrady škody. Mechanismy, které zákon používá, jsou zcela rozdílné od mechanismů náhrady škody v soukromém právu. Předně je na provozovateli (se souhlasem správního orgánu), jaký způsob nápravného opatření zvolí. Volba nápravných opatření a dalších postupů při jejich uplatňování se odvíjí od jejich dopadů na životní prostředí, lidské zdraví a bezpečnost. Náprava ekologické újmy podle tohoto zákona ani nemusí být provedena v plném rozsahu¹³⁸, na rozdíl od náhrady občanskoprávní škody, kde je plné odškodnění základním požadavkem.

Rozdílnost obou odpovědnostních institutů je zakotvena již v bodu 14 preambule Směrnice 2004/35/ES. Zde je stanoveno, že se směrnice, respektive odpovědnost za ekologickou újmu, 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, primárně tedy neslouží k ochraně těchto hodnot. Ovšem i postupy k nápravě v této směrnici, respektive v zákoně o ekologické újmě může dojít k náhradě škody. Tuto problematiku řeší směrnice tak, že výslovně deklaruje, že nebrání členským státům v přijímání vhodných opatření pro situace, kdyby mělo dojít k dvojí náhradě nákladů v důsledku souběžného postupu podle této směrnice, respektive zákona o ekologické újmě (náprava ekologické újmy) a osoby, jejíž majetek je dotčen škodami na životním prostředí (náhrada škody).¹³⁹ Zákon o ekologické újmě toto řeší v § 21 odst. 6, ve kterém stanovuje, že pokud je při napravování ekologické újmy nahrazena i škoda na majetku, již se nepostupuje podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu. Vzhledem k tomu, že zákon

¹³⁷ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 40. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹³⁸ Například dle bodu 4.3 Přílohy č. 4 zákona o ekologické újmě může příslušný orgán v případě nápravy ekologické újmy na chráněných druzích, přírodních stanovištích a na vodách rozhodnout, že již nebudou přijata další nápravná opatření, pokud dosavadní přijatá nápravná opatření zajišťují, že již není žádné významné riziko nepříznivých účinků, a náklady na další nápravná opatření k dosažení základního stavu by byly neúměrné možným získaným přínosům pro životní prostředí.

¹³⁹ bod 29 preambule a ust. čl. 16 odst. 2 Směrnice 2004/35/ES

o ekologické újmě nápravu formou finančního odškodnění nezná, bude se jednat o situace, kdy je v rámci uplatňování nápravných opatření na přírodních zdrojích zároveň nahrazena škoda na majetku vlastníka uvedením věci do původního stavu. Zároveň je také možné, že část škody na majetku bude nahrazena v rámci nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě a část bude nahrazena v rámci náhrady škody podle občanského zákoníku, v tomto případě je možné i na základě relativní náhrady v penězích.¹⁴⁰

5.3 Srovnání režimu nápravy podle složkových zákonů s náhradou škody

Režim nápravy v jednotlivých složkových zákonech sice přímo způsobení ekologické újmy neuvádí, ale upravuje postupy pro odčínování či zmírňování nepříznivých následků takových jevů (např. znečištění), které vytvářejí vysoké riziko vzniku ekologické újmy. I v těchto postupech ukládání preventivních a nápravných opatření lze spatřit rozdíly oproti náhradě škody.

Předně je to již výše několikrát zmíněný důraz na nápravu závadného stavu. Orgány, které opatření ukládají podle jednotlivých složkových zákonů, sledují těmito opatřeními, aby se co nejefektivněji obnovil stav ekosystému, nebo jeho složky. Jedná se tedy o co nejefektivnější navrácení do původního stavu. I v případě, že navrácení do původního stavu není možné, je kladen důraz na to, aby se provedla taková náhradní opatření, která budou, byť jen z části, nepříznivé následky kompenzovat.¹⁴¹ Kompenzaci v penězích jako možnost zákony ve většině případů ani neuvádí.

Ani uložení takovýchto opatření se však nedotýká povinnosti náhrady škody podle občanského zákoníku.¹⁴² Tuto povinnost může mít povinný i přes vykonání uloženého opatření k nápravě. Oprávněným ale v tomto případě už nebude stát skrze správní orgán příslušný k dané složce životního prostředí, ale vlastník poškozené věci. Vzhledem k tomu, že některé složky životního prostředí nejsou předmětem vlastnictví (např. neodebrané povrchové a podzemní vody), je u nich náhrada škody jejímu vlastníkovu vyloučena.

Náhrada škody bude probíhat podle obecných ustanovení o náhradě škody podle občanského zákoníku.¹⁴³ Složkové zákony však někdy upravují i situace, při kterých má osoba při konkrétní situaci povinnost nahradit škodu na dané složce životního prostředí. Tato ustanovení chrání právě vlastníka poškozené věci. Svoji povahou jsou speciální k obecnému režimu náhrady škody. Jedná

¹⁴⁰ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie, s. 60. ISBN 978-80-7357-559-5.

¹⁴¹ např. ust. § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny

¹⁴² To dokazuje např. ust. § 42 odst. 9 zákona o vodách

¹⁴³ ust. § 2894 a násl. občanského zákoníku

se například o povinnost osoby, která při provozní činnosti způsobí ztrátu podzemní vody nebo podstatné snížení možnosti odběru, nahradit škodu tomu, kdo má povoleno odebírat tyto podzemní vody.¹⁴⁴ Na tomto příkladu je vidět, že náhrada škody sleduje jiný cíl než náprava ekologické újmy. Zde je důležité, aby oprávněný (osoba mající povolení k odběru podzemní vody) získal to, o co kvůli jednání povinného přišel. Škoda v tomto případě může být nahrazena velmi jednoduše i v penězích.

5.4 Dílčí závěr

I když se pojmy občanskoprávní škody a ekologické újmy někdy překrývají, tyto dva instituty jsou vnímány rozdílně. Škoda je ekonomická, peněžně ocenitelná ztráta na určitém majetku, který má vlastníka, zatímco ekologická újma je ztrátou či oslabením ekosystému, může být i převážně imateriální. Pro ekologickou újmu není ani důležité, kdo je vlastníkem poškozené věci, poškozená složka životního prostředí ani nemusí být věcí, či být vlastnitelná. Rozdílně se tyto dva pojmy staví i k oprávněnému subjektu. U škody je tímto subjektem vlastník, u ekologické újmy je oprávněným stát. Vlastník však nemá povinnost domáhat se náhrady škody, stát je oproti tomu vázán zásadou legality a je povinen iniciovat správní řízení. Rozdílnost je spatřována i v účelu obou institutů. Škoda se nahrazuje uvedením do původního stavu, ale pokud to není možné, nebo o to žádá poškozený, nahrazuje se v penězích. U ekologické újmy je však důležité, aby se primárně jednalo o naturální restituci a náhradní plnění je až sekundárním způsobem. Zákon o ekologické újmě dokonce tuto kolizi upravuje a stanovuje, že v případě že je při napravování ekologické újmy podle tohoto zákona nahrazena i škoda na majetku, již se dále nepostupuje podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu.

¹⁴⁴ ust. § 29 odst. 2 zákona o vodách

6 Uplatnění odpovědnosti za ekologickou újmu

Jak již bylo analyzováno v předchozích kapitolách, institut odpovědnosti za ekologickou újmu je rozmělněn do různých právních předpisů. Zákon o životním prostředí ekologickou újmu bere obecně jako poškození ekosystémů, zákon o ekologické újmě ji popisuje jako nepříznivou měřitelnou změnu konkrétně vymezených přírodních zdrojů nebo jejich funkcí, složkové zákony práva životního prostředí upravují odstraňování negativních následků znečištění, které vytváří riziko vzniku ekologické újmy, vždy ke konkrétnímu chráněnému zdroji. V praxi kvůli této rozmělněnosti právní úpravy vyvstává řada problémů a otázek. Nejdůležitější otázkou určitě je, v jakém případě postupovat podle jakého zákona a zda nynější právní úprava poskytuje dostatečnou ochranu životního prostředí před vznikem ekologické újmy.

6.1 Uplatnění zákona o ekologické újmě

Před účinností Směrnice 2004/35/ES byly členské státy Evropské unie v oblasti ekologické újmy rozděleny na dvě části. Jak vyplývá ze zpráv Evropské komise o implementaci Směrnice 2004/35/ES do vnitrostátního práva členských států, jedna část členských států (včetně České republiky) pojem ekologické újmy již znala a určitým způsobem odpovědnost za způsobenou újmu již konkrétně upravovala, právě například ve složkových zákonech. Druhá část členských států (např. Polsko) však podobný pojem zatím měla upraven jen obecně, úprava byla často nejasná a těžko aplikovatelná. S účinností této směrnice a s transpozicí do právních řádů jednotlivých členských států tak vznikly obdobně dvě situace. Buďto tato transponovaná právní úprava zaplnila mezeru a komplexně upravila nový institut odpovědnosti na ochranu životního prostředí, anebo se tato právní úprava sice transponovala, ale reálně se podle ní nepostupuje, protože podobné instituty upravuje již vnitrostátní právo jinak.¹⁴⁵

Takovým případem je i Česká republika. Náš právní řád již před transpozicí směrnice znal pojem ekologické újmy v zákoně o životním prostředí. Ačkoliv úprava odpovědnosti za ekologickou újmu podle zákona o životním prostředí není přímo použitelná a v praxi se podle ní nepostupuje, ve složkových zákonech jsou naproti tomu upraveny poměrně promyšlené a použitelné systémy odstraňování rizik vzniku ekologické újmy, tedy nápravná opatření. Za nejpracovanější systém považuji postup v § 42 zákona o vodách, který upravuje poměrně komplexně ekologickou újmu způsobenou nedovoleným nakládáním se závadnými látkami,

¹⁴⁵ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu podle čl. 18 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí pod značkou COM (2016) 204 final

ale i havárie a staré i nové ekologické zátěže. Zároveň je zde dobře ošetřeno i hrazení nákladů za opatření vedoucí k odstranění těchto závadných stavů.

Zákon o ekologické újmě tedy do českého právního řádu nepřinesl mnoho nového. Nelze říci, že by to byla právní úprava zbytečná a že se podle ní nikdy nebude postupovat. Faktem ale zůstává, že do dnešního dne nebylo zahájeno jediné řízení podle tohoto zákona.¹⁴⁶ Důvodů, proč tomu tak je, existuje více. Předně je to ten, že zatím vždy při vzniku ekologické újmy postačila úprava řízení o uložení nápravných opatření podle složkových zákonů a postupovalo se tedy podle nich. Česká inspekce životního prostředí za dobu účinnosti zákona o ekologické újmě přijala přibližně 30 podnětů k zahájení řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě (převážně od měst a obcí), ale vždy dospěla k názoru, že nebyly naplněny znaky pro subsumování daného případu pod tento zákon a zahájilo se řízení podle složkového zákona.¹⁴⁷ Zároveň je důležité zmínit, že do dubna roku 2019 nebyla v zákoně možnost zahájit řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření ekologickým spolkem.¹⁴⁸ Tento nedostatek byl důvodem špatné transpozice čl. 12 Směrnice 2004/35/ES a byl předmětem kritiky ze strany Evropské komise právě kvůli omezování práv na účast v řízeních na ochranu životního prostředí. Kvůli této špatné transpozici hrozila Evropská komise České republice soudním řízením před Soudním dvorem Evropské unie podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tento nedostatek byl nakonec upraven novelou zákona o ekologické újmě, zákonem č. 98/2019 Sb.

Další omezeností zákona o ekologické újmě je fakt, že se vztahuje pouze na vyjmenované přírodní zdroje v § 2 písm. a) zákona a povinnosti mohou být uloženy jen provozovateli podle § 2 písm. i) zákona. Dle čl. 2 odst. 6 Směrnice 2004/35/ES mohly členské státy definici provozovatele rozšířit, Česká republika však širokou definici provozovatele nepřijala.¹⁴⁹

I když se podle zákona o ekologické újmě zatím nezahájilo žádné řízení, funguje poměrně dobře jako preventivní opatření pro provozovatele. V roce 2013 Ministerstvo životního prostředí evidovalo několikanásobné zvýšení dotazů ohledně povinností spojených se zákonem o ekologické újmě, a to z důvodu, že v tomto roce vstoupilo v účinnost ustanovení o povinném hodnocení rizik jednotlivých provozních činností a souvisejícím finančním zajištěním. Tento institut

¹⁴⁶ viz informační portál o řízeních podle zákona o ekologické újmě dostupný zde: <http://www.cizp.cz/Informace-o-zahajeni-řízení>

¹⁴⁷ Informace od odborné pracovnice odboru environmentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí Ing. Šárky Mikundové na základě osobní konzultace ze dne 20. 6. 2019.

¹⁴⁸ ust. § 8 odst. 2 písm. b) zákona o ekologické újmě

¹⁴⁹ BALOUNOVÁ Eva. *Ekologická újma, Implementace směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s nápravou škod na životním prostředí v právních řádech vybraných členských států*. [online] Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny. 2018. ISSN 2533-4131 [cit. 2019-11-02] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=150297>

tedy je dle mého názoru zatím jediným funkčním aspektem tohoto zákona. Na tuto povinnost reagoval sektor pojišťoven a v České republice funguje trh s pojištěním odpovědnosti za ekologickou újmu.¹⁵⁰ Je zároveň zajímavé, že povinnost finančního zajištění přijalo zatím kromě České republiky pouze několik států, a to Slovensko, Bulharsko a Rumunsko a pouze pro preventivní opatření Španělsko. Další státy buďto zatím o povinném finančním zajištění nepřemýšlí, nebo zpracovávají studie, či jsou v procesu tvorby tohoto systému.¹⁵¹ Směrnice ostatně povoluje, aby se členské státy spolehly na dobrovolné finanční zajištění. Je nutné dodat, že takovým finančním zajištěním nemusí být pouze pojištění odpovědnosti, ale může se jednat i o bankovní záruky, fondy nebo dluhopisy, což je ostatně v některých členských státech také hojně používáno (např. v Belgii a Polsku).¹⁵²

V tomto ohledu tak Česká republika zvolila podle mého názoru logický krok, který nutí provozovatele k tomu, aby se více zajímali o to, jakou újmu může jejich provozní činnost způsobit. Kdyby systém zůstal na bázi dobrovolnosti, což byl ostatně stav do roku 2013, provozovatelé by nebyli motivováni zpracovávat hodnocení rizik a finančně se zajišťovat a v případě způsobení ekologické újmy by provozovatel nemusel mít dostatek prostředků pro náhradu nákladů nápravných opatření k odstranění následků dané ekologické újmy.

Zákonodárce však do zákona o ekologické újmě zapomněl vložit povinnost provozovatelů informovat správní orgán o tom, že zpracoval základní nebo podrobné hodnocení rizik. Ministerstvo životního prostředí tak nemá žádná data o tom, kolik provozovatelů toto hodnocení rizik zpracovalo, popřípadě zda provozovatel, který získal v základním hodnocení více než 50 bodů, zpracoval dodatečně také podrobné hodnocení rizik. V praxi je tak jediným možným způsobem, jak toto zjistit, namátková kontrola České inspekce životního prostředí. Řešením by mohla být například povinnost provozovatele uveřejňovat výsledky těchto hodnocení rizik

¹⁵⁰ KOSPERTO VÁ LENKA a Viktor KOŘÍNEK. „Exotičnost“ pojištění ekologické újmy v ČR postupně klesá [online]. [cit. 2019-11-08]. Dostupné z: <https://www.opojisteni.cz/pojistny-trh/pojistne-produkty/exoticnost-pojisteni-ekologicke-ujmy-v-cr-postupne-klesa/c:8925/>

¹⁵¹ BALOUNOVÁ Eva. *Ekologická újma, Implementace směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s nápravou škod na životním prostředí v právních rádech vybraných členských států*. [online] Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny. 2018. ISSN 2533-4131 [cit. 2019-11-02] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=150297>

¹⁵² Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí pod značkou COM (2010) 581 final

v systému ISPOP¹⁵³, kde již provozovatelé stejně povinně ohlašují mnoho dalších informací o vlivu jejich činnosti na životní prostředí.¹⁵⁴

Zároveň by bylo vhodné, kdyby se v zákoně zakotvil vznik určitého fondu, který by zajistil dostatek finančních prostředků v případě, že se původce ekologické újmy nezjistí nebo je insolventní. Takovýto fond by bezesporu pomohl realizovat povinnost příslušného orgánu zajistit ve výše uvedených případech nápravná opatření sám.¹⁵⁵

Postup podle zákona o ekologické újmě by se však použil v případě přeshraniční ekologické újmy, která by splňovala zákonné náležitosti.¹⁵⁶ Těchto případů ale nebude nejspíše mnoho, protože nejtypičtější složkou životního prostředí, na které by mohla vzniknout přeshraniční újma, je ovzduší. A na ovzduší se zákon o ekologické újmě, respektive Směrnice 2004/35/ES nevztahuje. Přeshraniční ekologická újma by tak vznikla nejpravděpodobněji na podzemních nebo povrchových vodách. V případě přeshraniční újmy by bylo orgánem, který je příslušný ke spolupráci s příslušnými orgány dalších členských států, Ministerstvo životního prostředí.

6.2 Dílčí závěr

Všechny výše rozebrané důvody vysvětlují, proč v České republice zatím nebylo zahájeno žádné řízení podle zákona o ekologické újmě. Nejdůležitějším důvodem je to, že v našem právním řádu se fungující úprava opatření k odstraňování následků ekologické újmy nachází ve složkových zákonech. Absence složkových zákonů, popřípadě nesystematická, nejasná a těžko aplikovatelná právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu je zase důvodem toho, že se naprostá většina řízení (cca 86 % z 1 245 potvrzených případů) podle Směrnice 2004/35/ES zahajuje ve dvou členských státech, a to v Maďarsku (563 případů) a Polsku (506 případů).¹⁵⁷

Není však možné vyloučit, že se v budoucnosti i v České republice dočkáme zahájení řízení podle tohoto zákona. Buďto vznikne tak rozsáhlá ekologická újma, že bude přesahovat jednotlivé složky životního prostředí a bude tedy vhodné použití tohoto zákona, anebo se bude jednat

¹⁵³ Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností (ISPOP) je systém zřízený Ministerstvem životního prostředí, který umožňuje zpracování a příjem vybraných hlášení (ohlašovacích povinností) z oblasti životního prostředí v elektronické podobě a jejich další distribuci příslušným institucím veřejné správy.

¹⁵⁴ Informace od odborné pracovnice odboru environmentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí Ing. Šárky Mikundové na základě osobní konzultace ze dne 20. 6. 2019.

¹⁵⁵ JANČÁROVÁ, Ilona et al. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 318. ISBN 978-80-210-6594-9

¹⁵⁶ ust. § 15 zákona o ekologické újmě

¹⁵⁷ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu podle čl. 18 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí pod značkou COM (2016) 204 final

o přeshraniční újmu, kterou by řešilo Ministerstvo životního prostředí společně s příslušnými orgány dalších zasažených členských států.

Zákon o ekologické újmě však funguje alespoň v oblasti prevence, když stanovuje od roku 2013 povinnost provozovatelů zpracovávat hodnocení rizik a zároveň dostatečně finančně zajistit případnou náhradu nákladů za vynaložená opatření k odstranění takto vzniklé ekologické újmy.

Závěr

V předkládané diplomové práci jsem se zaměřil na rozbor jednotlivých aspektů odpovědnosti za ekologickou újmu, včetně rozboru účelu úprav v jednotlivých zákonech a uplatňování této odpovědnosti v praxi. Odpovědnost za ekologickou újmu je odpovědnost veřejnoprávní a spolu se soukromoprávní odpovědností za škody je v teorii podřazena pod pojem odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Ta tvoří společně s deliktní odpovědností trestní a správní systém ekologicko-právní odpovědnosti. Odpovědnost za ekologickou újmu je z těchto kategorií odpovědnosti nejnovějším a nejmodernějším druhem.

Pro správné zařazení odpovědnosti za ekologickou újmu je důležité pochopení toho, jak se celý institut ekologické újmy vyvíjel a co ho formovalo. Před zakotvením této odpovědnosti v českém právu tu totiž chyběl institut, který by řešil komplexně nápravu závadného stavu určitého ekosystému. Odpovědnost za škodu řeší jen náhradu, která v určitých případech může být i peněžní a o kterou je oprávněn žádat pouze vlastník poškozené věci. Ekologická újma však může vzniknout i na složce životního prostředí, kterou nikdo nevlastní, respektive která není ani věcí.

Pojem ekologické újmy se v českém právním řádu objevil se zákonem o životním prostředí v roce 1992. V zákoně je sice ekologická újma poměrně dobře definována, ale postup pro ukládání preventivních a nápravných opatření k odstraňování negativních vlivů takové újmy se v praxi podle tohoto zákona neaplikuje. To je dáno hlavně tím, že povinnost napravit funkce daného ekosystému nebo jeho části má podle tohoto zákona jen ten, kdo ekologickou újmu způsobil protiprávním jednáním. Zároveň zákon blíže nespecifikuje jednotlivá konkrétní opatření k nápravě a ani neurčuje správní orgán příslušný k ukládání těchto opatření. Jednotlivé formy nápravy a postup pro jejich ukládání tak upravují vždy konkrétně pro určitou složku nebo zdroj ohrožení životního prostředí jednotlivé složkové zákony.

Důležitým pramenem je také Směrnice 2004/35/ES, jejíž obsah se do českého právního řádu transponoval zákonem o ekologické újmě. Ten upravuje formy preventivních a nápravných opatření včetně řízení o uložení těchto opatření velmi komplexně a podrobně. Bohužel se však vztahuje pouze na vybrané přírodní zdroje a jen pro určité provozovatele provozních činností, u kterých je vznik ekologické újmy rizikovější. Vzhledem k těmto omezením a zároveň kvůli podrobné úpravě nápravných opatření ve složkových zákonech se do dnešního dne nezahájilo jediné řízení podle zákona o ekologické újmě.

V úvodu mé práce jsem si položil také otázku, zda je možné souběžné vyvození odpovědnosti za škodu a odpovědnosti za ekologickou újmu. Oba dva instituty se sice vzájemně částečně

překrývají, ale jejich účel je rozdílný. Škoda se nahrazuje uvedením do původního stavu, ale pokud to není možné, nebo o to žádá poškozený, nahrazuje se v penězích. U ekologické újmy je však důležité, aby se primárně jednalo o naturální restituci a náhradní plnění je až sekundárním způsobem. Zákon o životním prostředí sice stanovuje, že uplatnění odpovědnosti za ekologickou újmu nevylučuje další uplatnění odpovědnosti za škodu, ale právě toto je jedno z ustanovení, které vrhá řadu nejasností, protože nikde nenalezneme bližší specifikaci toho, jak v takovém případě postupovat. Mohlo by tak dojít k situacím, kdy je například nahrazena škoda v penězích a tyto peněžní prostředky nemusí vlastník použít na nápravu ekologické újmy, protože platí zásada volné dispozice dle občanského zákoníku. Ani zákon o ekologické újmě nemá za cíl nahrazovat úpravu náhrady škody. Zákon ale logicky uvádí, že v případě náhrady škody v rámci napravování ekologické újmy podle tohoto zákona se již dál podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu nepostupuje. Dle mého názoru je tedy nutné tyto dva instituty co nejvíce odlišovat a důsledně aplikovat odpovědnost za ekologickou újmu v situacích, kdy je k tomu důvod a je opravdu důležitější napravit závadný stav životního prostředí.

S tím souvisí poslední otázka, kterou jsem si v úvodu položil, a to zda se institut odpovědnosti za ekologickou újmu vůbec využívá, popřípadě podle jaké právní úpravy se postupuje. Jak je blíže řečeno v mé diplomové práci, do nynější doby nebylo zahájeno jediné správní řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě. Může se zdát, že tak může být pouze proto, že se zákon vztahuje jen na určité přírodní zdroje a provozovatele činností. Hlavním důvodem je však to, že v našem právním řádu funguje úprava ukládání preventivních a nápravných opatření v jednotlivých složkových zákonech. Ty sice pojem ekologické újmy přímo nepoužívají, ale smyslem těchto opatření je odstraňování závadného stavu, který bezesporu je poškozením funkce ekosystému nebo jeho části podle definice ekologické újmy v zákoně o životním prostředí.

I když je v každém složkovém zákoně stanovena aplikační přednost zákona o ekologické újmě, zatím nebyl takový případ ekologické újmy, který by bylo nutné a zároveň možné podřadit pod postupy v zákoně o ekologické újmě a zatím vždy stačila právní úprava ve složkových zákonech. Zatím tak zákon funguje alespoň v oblasti prevence, a to v tom ohledu, že od roku 2013 mají provozovatelé povinnost zpracovávat hodnocení rizik a finančně se zajišťovat. I zde jsou však dle mého názoru ještě nedostatky, a to hlavně z důvodu, že zákon nestanovuje povinnost provozovatelů informovat správní orgán o zpracování tohoto hodnocení rizik, tudíž zde zatím nefunguje určitý ucelený systém kontroly.

Dle mého názoru je tak zákon o ekologické újmě v této podobě zatím málo aplikovatelný. Funguje sice jako určitá prevence, ale v praxi se při nápravě ekologické újmy bude i nadále postupovat převážně podle složkových zákonů. Zákon o ekologické újmě tak v českém právním řádu máme převážně z důvodu povinnosti transponovat Směrnici 2004/35/ES.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Karolinum, 1999, s. 33. ISBN 80-718-4827-1.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Právní učebnice, s. 81. ISBN 978-80-7400-338-7.

FIALA, Josef et al. *Občanské právo hmotné*. 3. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právní fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-2793-2.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2017. Právní učebnice (Aleš Čeněk), s. 197. ISBN 978-80-7380-652-1.

JANČÁŘOVÁ, Ilona et al. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 146. ISBN 978-80-210-6594-9.

JELÍNEK, Jiří et al. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 7. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges), s. 28. ISBN 978-80-7502-380-3.

PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-559-5.

STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-229-0.

STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. Komentátor, s. 38. ISBN 978-80-87212-07-3.

VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3.

2. Seznam použitých časopisů

Acta Universitatis Carolinae: Iuridica. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2019, LXV(3), s. 37. ISSN 0231-0619.

3. Seznam použitých internetových zdrojů

BALOUNOVÁ Eva. *Ekologická újma, Implementace směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s nápravou škod na životním prostředí v právních řádech vybraných členských států*. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny. 2018. ISSN 2533-4131 [online]. [cit. 2019-11-02] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=150297>

COUNCIL OF EUROPE. *Explanatory Report to the Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment* [online]. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb5e8>

DOČEKALOVÁ, Libuše. *Právo na náhradu škody – subjektivní nebo objektivní odpovědnost a ve kterých případech?* [online]. [cit. 2019-05-18]. Dostupné z: <https://www.prf.cuni.cz/libuse-docekalova-1404050761.html>

EUROPEAN UNION: *Document 32004L0035*. EUR-Lex [online]. [cit. 2019-03-12]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32004L0035&qid=1553259562823>

JELÍNKOVÁ, Jitka a Norbert BUCHTA. *Zákon o České inspekci životního prostředí: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2019-12-10]. ASPI_ID KO282_1991CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

KOSPERTOVIČ LENKA a Viktor KORŮNEK. „Exotičnost“ *pojištění ekologické újmy v ČR postupně klesá* [online]. [cit. 2019-11-08]. Dostupné z: <https://www.opojisteni.cz/pojistny-trh/pojistne-produkty/exoticnost-pojisteni-ekologicke-ujmy-v-cr-postupne-klesa/c:8925/>

4. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o ekologicko-právní odpovědnosti s ohledem na prevenci a náhradu škod na životním prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění

5. Seznam použité judikatury

Usnesení osmého senátu SDEU ze dne 9. března 2010 ve spojené věci C-478/08 a C-479/0.

Stanovisko generální advokátky SDEU Juliane Kokott ze dne 22. října 2009 ve věci C-378/08.

6. Seznam ostatních zdrojů

Návrh směrnice Evropské komise o odpovědnosti za škody způsobené odpady pod značkou COM (89) 282 final

Návrh vyhlášky o ochraně půdy proti erozi. Dostupné v eKLEP: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAN3CFAV3>

Osobní konzultace s odbornou pracovnící odboru enviromentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí Ing. Šárkou Mikundovou dne 20. 6. 2019.

Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí pod značkou COM (2010) 581 final

Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu podle čl. 18 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí pod značkou COM (2016) 204 final

Název diplomové práce

Právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá postavením institutu odpovědnosti za ekologickou újmu v českém právním řádu. Jedná se o poměrně složitou problematiku v oblasti práva životního prostředí, která se stále vyvíjí. Vzhledem k tomu, že životní prostředí přesahuje hranice jednotlivých států, i právní úprava ochrany životního prostředí včetně odpovědnosti za ekologickou újmu je silně ovlivněna mezinárodním právem a zejména pak právem evropským. Odpovědnost za ekologickou újmu se řadí mezi odpovědnost za ztráty na životním prostředí a společně s odpovědností za veřejnoprávní delikty tvoří koncept ekologicko-právní odpovědnosti.

Cílem této práce je detailně analyzovat institut odpovědnosti za ekologickou újmu a komplexně rozebrat jeho jednotlivé aspekty. Vzhledem k roztržitosti právní úpravy a různým pohledům jednotlivých zákonů na pojem ekologické újmy se tato diplomová práce zaměřuje na rozbor jednotlivých pohledů a vysvětlení účelu jednotlivých úprav.

Nejdůležitější a v praxi jedinou aplikovanou právní úpravou v této oblasti je systém ukládání preventivních a nápravných opatření v zákonech upravujících jednotlivé složky a zdroje ohrožení životního prostředí. Tato diplomová práce rozebírá jednotlivá opatření ve složkových zákonech a zároveň analyzuje, z jakých důvodů se při ukládání takovýchto opatření nepostupuje podle zákona o životním prostředí.

Vzhledem k provázanosti ekologické újmy a občanskoprávní škody i nepřesné terminologii v právní úpravě jsou tyto dva instituty často zaměňovány. Proto je v diplomové práci obsažena komparace těchto dvou druhů odpovědnosti společně s rozbohem toho, za jakých okolností se dají oba dva tyto odpovědnostní systémy užít společně.

Poslední kapitola diplomové práce je věnována problematice uplatňování odpovědnosti za ekologickou újmu. Je zde zhodnoceno, jak je tento institut využíván a nastíněna úvaha nad tím, v jakých případech by byl postup podle zákona o ekologické újmě namísto postupu podle složkových zákonů využit.

Klíčová slova

ekologická újma, ekologicko-právní odpovědnost, preventivní a nápravná opatření

Thesis title

Liability for environmental damages

Abstract

This thesis deals with the position of the institute of liability for environmental damages in the Czech legal order. This is a relatively complex issue in the field of environmental law, which has been constantly evolving. The environment extends beyond national borders, therefore legislation of the environmental protection, including liability for environmental damages, is strongly influenced by international law and, in particular, European law. Liability for environmental damages is one type of the liability for environmental losses and together with liability for public torts (crimes and contraventions) it forms the concept of legal environmental liability.

The aim of this work is to analyse the institute of liability for environmental damages in detail and to analyse its individual aspects in a comprehensive way. Because of the fragmentation of legislation and different views of individual acts on the concept of environmental damages, this thesis focuses on the analysis of these views and explanation of the acts' purposes.

The most important and in practice the only legislation applied in this area is the system of imposing preventive and remedial measures in the acts regulating individual environmental components and sources of environmental threat. This thesis analyses the individual measures in the environmental component acts and also analyses the reasons why it is not possible to impose such measures in accordance with the Environmental Act.

Because of the connection between environmental damages and civil damages as well as imprecise terminology in legislation, these two institutes are often confused. Therefore, the thesis contains a comparison of these two types of liability together with an analysis when it is possible to apply both of these liability systems.

The last chapter of the thesis is devoted to the application of liability for environmental damages. It is assessed how this institute is used and in which cases the procedure under the Environmental Damage Act would be used instead of the procedure under the acts regulating individual environmental components.

Key words

environmental damages, environmental liability, preventive and remedial measures