

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Diplomová práce

**PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZA ZTRÁTY NA
ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ**

Kamila Štrajtová

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. Milan Damohorský, CSc.
Katedra práva životního prostředí
Praha, srpen 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne2009

Kamila Štrajtová

Poděkování

Děkuji panu Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, CSc., vedoucímu mé diplomové práce za odborné vedení a konzultace při zpracování této práce.

Obsah

Prohlášení.....	1
1. Úvod	5
2. Odpovědnost a ochrana životním prostředím.....	8
2.1. Ekologicko-právní odpovědnost.....	9
2.1.1. Delikttní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí	10
3. Mezinárodní ochrana životního prostředí.....	13
3.1. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním a komunitárním právu	14
3.2. Směrnice Evropské Komise a Rady 2004/35/ES	16
4. Právo životního prostředí Evropských společenství	18
4.1. Obecná charakteristika práva ES.....	18
4.2. Význam práva životního prostředí ES.....	18
4.3. Právo životního prostředí v právních předpisech ES a jeho členských států	22
4.4. Systém práva životního prostředí ES a perspektivy jeho dalšího vývoje.....	23
4.5. Základní zásady politiky a práva životního prostředí	26
5. Právní odpovědnost za ztráty na životní prostředí.....	32
5.1. Směrnice 2004/35/ES a její transpozice v členských státech EU.....	33
5.1.1. Věcná působnost směrnice	34
5.2. Právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí v ČR	36
6. Ekologická újma.....	38
6.1. Historický přehled vývoje institutu ekologická újma	38
6.2. Ekologická újma – pojem, obsah a význam	39
7. Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě.....	41
7.1. Postup přijímání zákona č. 167/2008 Sb.	42
7.2. Platná právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí	44
7.2.1. Kvantifikace ekologické újmy	48

7.2.2.	Posuzování vzniku ekologické újmy nebo její bezprostřední hrozby	50
7.2.3.	Formy nápravy ekologické újmy.....	51
7.2.4.	Náprava ekologické újmy na půdě	55
8.	Financování preventivních a nápravných opatření	58
8.1.	Pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí.....	59
8.1.1.	Pojištění v ČR	61
9.	Závěr	64
	Summary	71

1. Úvod

S rostoucím technickým a vědeckým pokrokem rostou i potřeby společnosti, které determinují stále se zvyšující průmyslovou činnost, velké využívání přírodních zdrojů a v neposlední řadě šířící se globalizaci se všemi jejími projevy. V posledních letech se tak ochrana životního prostředí dostává do popředí nejen politického, ale i veřejného života. Je zřejmé, že se současnou mírou zatížení se nemůže příroda vypořádat sama. Je nutná ochrana ze strany společnosti. Společnost může poskytnout nejrůznější prostředky – ekonomické, vědecké, technické a technologické, politické, výchovné a vzdělávací, organizační. To ale v dnešním světě orientovaném na spotřebu, komfort a pohodlí, které tak tuto „ekologickou náročnost“ stále navyšují, nestačí. Tento začarovaný kruh potřeb, finančních nároků a stále se zvyšující devastaci a ničení přírodních zdrojů vyžaduje ochranu právní, a to právní ochranu vymahatelnou (ne tedy pouze soft law)¹, aby se tuto pomyslnou neustále se rozšiřující spirálu podařilo když ne zmenšit, tak alespoň zpomalit. Mnozí lidé si stále neuvědomují následky svého chování anebo si je nepřipouštějí. Právní ochrana životního prostředí má za úkol odstranit tento alibismus a odpovědnost za ztráty na životním prostředí by měla umět napravit škody a označit viníky.

Ve své práci se věnuji v části druhé obecnému výkladu o právní odpovědnosti s důrazem na odpovědnost za životní prostředí. V části třetí přibližuji mezinárodněprávní úroveň ochrany životního prostředí, a to jak se odvíjela od mezinárodních smluv k vydání směrnice Evropské komise a Rady 2004/35/ES a jak pak tento proces pokračoval transpozicí této směrnice do českého právního řádu ve formě zákona č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Část čtvrtou tvoří poměrně obsírný výklad o právu Evropských společenství. Této oblasti jsem se věnovala v takovém rozsahu především z toho důvodu, že Česká republika, jež se stala členem Evropské unie 1. května 2004, je tímto právem plně vázána a je tedy nutné s tímto právem pracovat i při jakékoli právní činnosti. Právo jako obor už tak dost složitý tímto narostl o obrovské množství dalších právních předpisů. Považuji za velmi vhodné používat při orientaci v této často obrovské mase nařízení, směrnic či judikátů

¹ Tyto normy jsou ve vztahu k jejich uplatnění v mezinárodních vztazích a uvnitř jednotlivých států dobrovolné, tzv. „měkké právo“; dle forem, ve kterých se toto právo vyskytuje, můžeme jmenovat deklarace, prohlášení, iniciativy a doporučení.

především základní zásady, které mohou sloužit jako jistá pomocná vodítka napříč celým systémem práva Evropské unie. Další výklad o vývoji a jeho tendencím, systému a významu práva ES by měl posloužit k uvědomění si závažnosti celého problému ochrany životního prostředí a jeho souvislostem. Domnívám se, že při pochopení problému jako celku, se pak můžeme dobrat k možnostem řešení této problematiky, které budou v této oblasti jen ku prospěchu. Touto částí jsem chtěla i podpořit cíl této práce, který spatřuji vedle seznámení se s problematikou odpovědnosti za životní prostředí i v možnosti vytvoření si nového pohledu na dané problémy s eventuálními novými podněty, které by se mohly stát v oblasti ochrany životního prostředí dalším velmi významným posunem k dobře fungující ochraně.

V části páté je pojednání o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, a to na úrovni Evropské unie i České republiky samotné. V šesté části se zabývám institutem ekologické újmy, kde jsem se pokusila přiblížit všechny aspekty tohoto institutu, a to především ve světle nové úpravy dle zákona č. 167/2008 Sb. Samotnému zákonu, který byl vydán k transpozici směrnice 2004/35/ES, je věnována část sedmá, v osmé části pak je pojednáno o možnostech financování pojištění odpovědnosti dostupném na evropském finančním trhu.

Ochrana životního prostředí se stala během období světového průmyslového růstu diskutovanou záležitostí. Znečištění ovzduší, vody, produkce odpadů, působení chemických látek se negativně projevilo na stavu ekosystémů (včetně ztráty biologické rozmanitosti), na změně klimatu, stavu ozónové vrstvy a celkově na zhoršení globálního, regionálního i lokálního stavu životního prostředí a na zdraví obyvatelstva. Zároveň tak byly ovlivněny i ekonomické a společenské funkce jednotlivých států. Bylo nutné začít o ochraně životního prostředí uvažovat jako o povinnosti, ať už přímo provozovatelů jednotlivých škodlivých činností nebo jejich státním orgánům.

Životní prostředí a jeho jednotlivé složky ve svých globálních a neregionálních dimenzích při existenci přírodních zákonitostí nerespektují státní hranice. Stejně by tedy mělo postupovat i právo k ochraně těchto složek – tedy bez ohledu na hranice. I ne příliš vzdálené události z let minulých nám dosti jasně ukázaly, že problém s životním prostředím jednoho státu, je často problémem celého regionu, mnohdy i světadílu. Fungující ochrana životního prostředí by těmto negativním důsledkům lidské činnosti měla umět plně zamezit nebo účelně napravit vzniklé případné škody.

Při práci jsem nejčastěji vycházela z podkladů v podobě právních norem, resp. z psaného textu právních předpisů, proto jsem nejčastěji jako metodu práce používala popisnou metodu spolu s logickými metodami analýzy a syntézy. Při výkladu pojmu ekologická újma jsem používala metodu abstrakce. Pro srovnávání současně platných právních úprav s již neplatnými právními předpisy jsem vycházela z metody komparační. Právní předpisy použité v této diplomové práci jsou aktualizovány ke dni 30. června 2009.

2. Odpovědnost a ochrana životním prostředím

Podle zákona č. 17/1992 Sb.,² o životním prostředí, je životním prostředím vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.³ Přes všechny výdobytky moderní doby je pro člověka toto prostředí původní a je na něm závislý. Ale až zkušenosti s poškozováním životního prostředí v posledních desetiletích změnil vztah lidí k přírodě od vykořisťování k rozumnému využívání a odpovědnosti za jeho dobrý stav.

K objasnění pojmu odpovědnosti si musíme předně uvědomit, že odpovědnost není čistě pojmem právním. Obecně je odpovědnost založena na jistých filozoficko-etických představách o tom, jak je člověk odpovědný za svoje jednání před ostatními lidmi, společností i sám před sebou.⁴ Odpovědnost rozeznáváme na různých úrovních – morální, politickou, ústavní a konečně i právní. Vzhledem k zaměření této práce se dále zabývám jen odpovědností právní.

Právní odpovědnost je zvláštním druhem odpovědnosti, která vzniká v důsledku porušení primární povinnosti. Právní odpovědnost je tedy v tomto pojetí povinností sekundární. Tato odpovědnost je tvořena na jedné straně právy a na straně druhé povinnostmi subjektu daného právního vztahu. Jedná se o konkrétní právní povinnosti subjektu, který porušil zákon. Na straně druhé jde o práva subjektu zastupujícího zájem veřejnosti (společnosti). Právní odpovědnost spočívá v povinnosti nést zákonem stanovenou sankci. Za stěžejní ustanovení v případě zásady odpovědnosti (garance) státu za příznivý stav životního prostředí lze považovat čl. 7 Ústavy České republiky – „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“ Z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod dále plyne, že právní odpovědnost může vzniknout pouze tehdy, jsou-li naplněny předpoklady stanovené zákonem.⁵

² Ustanovení § 2 zákona 17/1992.

³ Srov. Chmelík, J. a kol.: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Linde, Praha, 2005, str. 14.

⁴ Boguzsak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva, Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2001, str. 160.

⁵ „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanoveným zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

Za výchozí zásady ke stanovení právní odpovědnosti při ochraně životního prostředí platí obecné principy, které jsou základem občanského práva, a to zásada prevence (princip předběžné opatrnosti), nápravy (princip kompenzace) a sankce (princip potrestání).

Předpokladem odpovědnosti za škody na životním prostředí je vznik škody. Škoda podle obecné právní teorie je chápána jako majetková újma (ztráta) na věci. Škoda může ovšem ale být i povahy nemateriální a zde je její vyčíslení v penězích nesnadné (typicky v trestním právu ublížení na zdraví, ztráta společenského uplatnění, újma na cti apod.). U nemateriální škody vzniklé mimo trestní řízení je také velmi obtížné stanovit peněžní vyčíslení mimo jiné i proto, že neexistuje žádné jednotné pravidlo, na základě kterého by bylo možné určit přesnou výši a charakter škody. Toto se nejvíce projevuje u správních deliktů, tedy i při vyčíslování újmy či škody na životním prostředí.⁶

2.1. Ekologicko-právní odpovědnost

Právní teorie pro právní odpovědnost v ochraně životního prostředí používá nejčastěji označení odpovědnost „ekologicko-právní“. Ta v sobě zahrnuje dva druhy odpovědnosti, a sice odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Deliktní odpovědností se rozumí právní odpovědnost za protiprávní jednání, kdy dochází k porušení jednotlivých ustanovení právních předpisů na ochranu životního prostředí nebo jeho složek. Pojem ztráty na životním prostředí zahrnuje jak obecné označení pro škodu (ekonomickou, materiální) na složkách životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi, tak i pro ekologickou újmu. Další odlišení těchto dvou institutů spočívá i v jejich dualismu - *odpovědnost za škodu* je pojetí založené na teorii soukromého práva a *odpovědnost za ekologickou újmu* na pojetí založeném teorií veřejného práva.

⁶ Nová, I.: Právní úprava odpovědnosti v ochraně životního prostředí před zdroji ohrožení životního prostředí, České právo životního prostředí 1/2008 (22), str. 78.

2.1.1. Deliktní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí

Deliktní odpovědnost je v obecné rovině povinnost každého subjektu nést důsledky za své protiprávní jednání, porušení obecných povinností nebo povinností uložených právní normou. Deliktní odpovědnost vychází ze zásady *neminem leadere*, tj. nikomu neškodit.

Deliktní odpovědnost je možné dělit dle několika různých kritérií, přičemž nejčastěji se užívá dělení dle subjektu (deliktní odpovědnost fyzických či právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti) nebo dle odvětví práva, které deliktní odpovědnost upravuje (právo trestní, právo správní).

Nejdůležitější je však dělení podle míry rozsahu odpovědnosti, a to na:

- 1) odpovědnost subjektivní (za zavinění);
 - a) odpovědnost za presumované zavinění (s možností exkulpace – vyvinění se),
 - b) „čistá“ subjektivní odpovědnost (je nutné prokázat zavinění),

- 2) odpovědnost objektivní;
 - a) absolutní (bez možnosti liberace),
 - b) relativní (připouštějící liberační důvody).

Rozdíl mezi subjektivní a objektivní deliktní odpovědností spočívá i v jejím odlišení v právních předpisech. Objektivní deliktní odpovědnost je upravena pouze v normách správního práva, naproti tomu subjektivní právní odpovědnost (tedy odpovědnost na základě zavinění) je upravena jak v normách správního, tak i trestního práva.⁷ Handicapem trestního práva ale je, že dosud trestá pouze osoby fyzické, nikoliv osoby právnické, jejichž činnost ve většině případů ohrožuje a poškozuje životní prostředí v daleko větším měřítku. Vedle jiných znaků skutkové podstaty je ale k trestnosti činu však třeba zavinění, což je v případě trestání právnických osob pojmově vyloučeno.⁸

⁷ Protiprávní jednání, na které dopadají ustanovení trestního práva, jsou označovány jako trestné činy, protiprávní jednání, na které dopadají normy správního práva, se označují správní delikty.

⁸ Srov. Chmelík, J. a kol.: *Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení*. Linde, Praha, 2005, str. 92.

Odpovědnost za správní delikty

Správní delikt není žádný právním předpisem legálně definován. Teorie správního práva jej používá jako pojem, který v sobě zahrnuje jednotlivé druhy správních deliktů, které se vyskytují v platné právní úpravě. V literatuře se za správní delikt označuje zpravidla protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad (orgán) trest stanovený normou správního práva.

Mezi správní delikty z oblasti práva životního prostředí řadíme:

- přestupky,
- jiné správní delikty fyzických osob postihované na základě zavinění,
- správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících, které jsou postihovány bez ohledu na zavinění.

Správní delikt právnické osoby se odlišuje od ostatních správních deliktů především v odpovědné osobě. Subjektem deliktní odpovědnosti je právnická osoba, která je deliktně způsobilá. U právnické osoby je její odpovědnost spjata s její existencí. Vznik právnické osoby je upraven v zákoně a je zpravidla spojen s registrací právnické osoby. Ti mohou být subjektem odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt fyzické osoby. Realizace deliktní odpovědnosti je možná jenom v případech, že právní povinnost poruší fyzická osoba (členové statutárních orgánů, zaměstnanci apod.). Za toto porušení zpravidla přebírá odpovědnost právnická osoba z titulu obecné odpovědnosti. Ke vzniku odpovědnosti právnických osob se až na výjimky nevyžaduje zavinění, obdobně je posuzována i odpovědnost fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti nebo při provozování určitých kvalifikovaných činností.⁹

⁹ Srov. Chmelík, J. a kol.: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Linde, Praha. 2005, str. 101.

Trestněprávní odpovědnost

Trestný čin je pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Formální stránkou trestného činu je jednání vykazující všechny znaky uvedené v zákoně. Jde o naplnění zásady *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*. Aby jednání bylo trestným činem, musí být formální stránka doplněna stránkou materiální, tj. vyšší nebezpečností činu pro společnost. Stupeň nebezpečnosti musí být v případě jednání osob starších 18 let vyšší než nepatrný, u mladistvých vyšší než malý. Právě materiální stránka trestného činu je jedním z kritérií pro stanovení hranice mezi trestným činem a správním deliktem. Za další kritéria můžeme označit objekt deliktu (u správních deliktů je objektem řádný výkon veřejné správy, zatímco u trestných činů je objektem ochrana osobnosti člověka, jeho práv a svobod), závažnost deliktu (těžší delikty jsou zařazovány do kategorie trestných činů), popř. kritérium difamace neboli stupně společenského odsouzení, které je logicky vyšší u trestných činů. Často je velmi složité najít hranici mezi trestným činem a správním deliktem, zvláště je-li tato hranice pohyblivá. I z tohoto důvodu pravděpodobně v mnoha zemích rozlišují pouze kriminální delikty. Tak tomu bylo do roku 1950 ostatně i u nás. Správní přestupek byl druhem trestného činu. Až od roku 1950, kdy byly přijaty trestní zákon a trestní řád a trestní zákon správní a trestní řád správní, není správní přestupek nebo jiný správní delikt druhem trestného činu.¹⁰

¹⁰ Mikule, V.: Ústavní a historické aspekty správního trestání, Správní právo 1/2002, str. 1.

3. Mezinárodní ochrana životního prostředí

V současném mezinárodním právu rozlišujeme odpovědnost za mezinárodně protiprávní chování (*responsibility*) a odpovědnost za škodlivé následky vyplývající z činností, které nejsou mezinárodním právem zakázány (*liability*).¹¹ Odpovědnost za mezinárodně protiprávní chování na životním prostředí je prakticky téměř nevyužitelná, jelikož se státu přičítá pouze chování jeho orgánů a dalších osob, které se fakticky podílejí na výkonu vládní moci. Škody na životním prostředí ale v převážné většině případů vznikají z činnosti soukromých osob (fyzických a právnických), jejichž chování a následky tohoto chování se státu nepřičítají. Odpovědnost na základě samotného vzniku škody na životním prostředí je tak jediným možným východiskem k přímému postihu fyzických a právnických osob.

Ochrana životního prostředí a odpovědnost za škody na životním prostředí začala na úrovni mezinárodních smluv. Klasifikovat mezinárodní smlouvy sloužící k ochraně nebo ke koordinaci ochrany životního prostředí lze z několika hledisek. Můžeme je rozlišovat na základě jejich rozsahu – na rámcové nebo složkově orientované úmluvy, smlouvy, dohody, protokoly nebo memoranda a ujednání apod. Dále lze tyto smlouvy rozlišovat podle institucí, které je schválily, tj. v rámci jakých subjektů mezinárodního práva byly smluvními stranami smlouvy sjednány; jestli se jednalo přímo o dané státy nebo na základě iniciace Valného shromáždění OSN,¹² pod patronací Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) či v rámci Evropské hospodářské komise OSN. Klasickým rozdělením by pak bylo podle tematických skupin, jako je ochrana ovzduší, ozónové vrstvy klimatu, biologické rozmanitosti či ochrana před nebezpečnými odpady a chemické látky atd.

¹¹ Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 36.

¹² Předmětem činnosti Komise OSN pro mezinárodní právo je zejména problematika řešení přeshraničních škod. V této oblasti byly doposud přijaty na mezinárodní úrovni zejména:
Úmluva o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (Helsinky, 1992),
Úmluva o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států (Helsinky, 1992),
Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí (Lugano, 1993),
Protokol o odpovědnosti a náhradě škody v případě škod způsobených příhraničním pohybem a zneškodňování nebezpečného odpadu (Basilej, 1999),
Protokol o občanskoprávní odpovědnosti a náhradě za škodu způsobenou účinky průmyslových havárií přesahujícími hranice států na přeshraniční vody (Kyjev, 2003).

Podle geografického rozsahu pokrytí problematiky ochrany životního prostředí je možné smlouvy dělit na mnohostranné globální,¹³ mnohostranné regionální,¹⁴ mnohostranné sub-regionální¹⁵ a smlouvy dvoustranné, které obvykle řeší nejaktuálnější problémy životního prostředí a jejich přeshraniční dopady mezi státy.¹⁶

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

V roce 1993 Rada Evropy přijala ve švýcarském Luganu Úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečných pro životní prostředí (Luganská konvence).¹⁷ Jednalo se o první mezinárodní úmluvu, která se snažila obsáhnout problematiku odpovědnosti za environmentální škody komplexně. Úmluva byla progresivní především prosazením principu objektivní odpovědnosti (*strict liability*) s širším než ryze soukromoprávním vymezením pojmu škody, rozšířila běžnou dosavadní míru přístupu k informacím a účasti veřejnost, zavedla systém obligatorního finančního zajištění povinnosti. Důkazní břemeno bylo kladeno na provozovatele škodlivých činností. Byly ale také stanoveny liberační důvody, za kterých odpovědnost nevznikla. Jednalo se o případy, kdy byla škoda způsobena jednáním třetí osoby s úmyslem způsobit škodu, případy znečištění na přípustné úrovni vzhledem k místním okolnostem či činností prováděné legálně nebo na základě respektování příkazu (případně závazného opatření) orgánu veřejné moci. Zavinění poškozeného bylo reflektováno jako podnět pro snížení nebo vyloučení náhrady za takto vzniklou škodu.

Luganská úmluva rovněž požadovala od smluvních stran, aby zajistily v souladu s vnitrostátním právem povinnost provozovatelů podílet se na režimu finančního zajištění a pojištění k pokrytí předepsané odpovědnosti.

¹³ Např. Vídeňská úmluva na ochranu ozónové vrstvy z r. 1985, Rámcová úmluva OSN o změně klimatu z r. 1992.

¹⁴ Např. Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť z r. 1979, Evropská úmluva o krajině z r. 2000.

¹⁵ Např. Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat z r. 2003, Dohoda o Mezinárodní komisy na ochranu Labe z r. 1990.

¹⁶ Např. Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí z r. 1996.

¹⁷ Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment.

V procesních ustanoveních obsažené ve smlouvě byly stanoveny poměrně dlouhé lhůty k uplatnění náhrady škody (subjektivní lhůta 3 roky, objektivní 30 let), přičemž k žalobám byl příslušný soud místa, kde došlo ke škodě, kde byla prováděna nebezpečná činnost nebo kde má žalovaná strana obvyklé sídlo.

Luganská úmluva byla připravena k podpisu dne 21. června 1993. Tato úmluva však nevstoupila v platnost, protože nebyla ratifikována dostatečným počtem států. Některé státy (např. Dánsko, Německo nebo Velká Británie) vyjádřily zásadní připomínky a deklarovaly, že k této úmluvě nehodlají ani v budoucnu přistoupit. Jednou z příčin odmítavého postoje států byla zřejmě nedostatečná specifikace a definice škod na životním prostředí. Jako revoluční úprava v oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí však zůstala tato úmluva cenným inspiračním zdrojem.¹⁸

V Evropské unii byly pak následně po dlouhodobé diskusi přijaty dva dokumenty, resp. diskusní materiály, které obsahovaly okruhy problémů a otázek i jejich východiska pro další jednání. Prvním z nich byla Zelená kniha o nápravě škod na životním prostředí (Green Paper on Remedying Environmental Damage),¹⁹ která byla vydána Evropskou komisí v roce 1993, v roce 2000 pak následovala Bílá kniha o ekologicko-právní odpovědnosti (White Paper on Environmental Liability). Zelená kniha se v podstatě věnuje obdobnému okruhu problémů jako Luganská úmluva. Dokument Bílá kniha se navzdory svému názvu týkal pouze odpovědnosti za škody na životním prostředí, o deliktní odpovědnosti se v podstatě nezmiňoval.²⁰ Nově ale byly rozlišeny dvě kategorie ekologických škod, a to na:

- a) škodu spočívající v kontaminaci lokalit (*contaminated sites*),
- b) škodu na biodiverzitě (*damage to biodiversity*).

První kategorie škod byla vázána na objektivní odpovědnost ve vztahu k nebezpečným činnostem. Druhou kategorií byla škoda na biodiverzitě, která je definována jako škoda na územích chráněných v rámci soustavy NATURA 2000, nebo na druzích rostlin či živočichů chráněných v rámci směrnic o ptácích či stanovištích. Tato škoda může být podle Bílé knihy

¹⁸ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 38-39.

¹⁹ Společenství vydává tzv. Zelené knihy k zahájení procesu konzultací o daném tématu na evropské úrovni. Může je následovat vydání tzv. Bílé knihy, což jsou dokumenty, které obsahují návrhy na činnost Společenství v určité oblasti.

²⁰ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání. H.C.Beck. Praha, 2007, str. 74.

způsobena jak nebezpečnou činností, tak i činností „obvyklou“, při níž nastupuje odpovědnost subjektivní.

3.2. Směrnice Evropské Komise a Rady 2004/35/ES

Doposud posledním a nejvýznamnějším právním předpisem ES v této oblasti je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o ekologicko-právní odpovědnosti s ohledem na prevenci a náhradu škod na životním prostředí.²¹ Tento dokument, který přijalo 27 členských států EU, je založen zejména na principech trvale udržitelného rozvoje, odpovědnosti původce a zásadě znečišťovatel platí. Nevztahuje se ale na všechny škody na životním prostředí, ale jen na škody způsobené na půdě, vodě a na druzích a stanovištích v rámci soustavy NATURA 2000. Členské státy měly tuto směrnici transponovat do 30. dubna 2007.²² Většině států včetně ČR se ale transpozice v daném termínu nepodařila.

Již v 90. letech se objevovaly dílčí právní úpravy této problematiky v mnoha zemích západní Evropy. Na mezinárodní úrovni byla v oblasti odpovědnosti za environmentální škody soustředěna pozornost v minulosti pouze na dílčí otázky, jako např. znečištění moře, jaderné havárie a katastrofy či odpovědnost za nakládání s odpady. Z mezinárodních úmluv můžeme jmenovat např. Vídeňskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za nukleární škody (1963), Vídeňskou úmluvu o doplňkové kompenzaci za jadernou škodu (1997), Bruselskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropnými látkami (1969) nebo Protokol k Basilejské konvenci, o odpovědnosti a náhradě škody v případě škod způsobených transhraničním pohybem a eliminací nebezpečného odpadu (1999).

Počátkem roku 2003 bylo přijato rámcové rozhodnutí Rady 2003/80 o ochraně životního prostředí pomocí trestního práva,²³ které bylo následováno směrnicí o právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí ze dne 21. dubna 2004.²⁴ Směrnice vychází za základních

²¹ Directive 2004/35/ES on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

²² Směrnice 2004/35/ES byla doposud změněna prostřednictvím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a její změně, která doplnila nakládání s odpady z těžebního průmyslu mezi provozní činnosti, na které se vztahuje odpovědnostní režim směrnice 2004/35/ES. S ohledem na další legislativní procesy lze očekávat, že tyto změny nebudou změnami konečnými.

²³ OJ 2003 L 29/55.

²⁴ Směrnice 35/2004/ES.

principů ochrany životního prostředí, a to principu prevence a principu „znečišťovatel platí“. Promítnutím těchto zásad je právě odpovědnost provozovatele škodných činností, který je za své jednání finančně odpovědný. Princip objektivní odpovědnosti je doplněn režimem subjektivní odpovědnosti provozovatelů ostatních provozních činností (*non-fault liability*) ve vztahu ke škodám na vybraných chráněných druzích živočichů, rostlin a přírodních stanovištích. Přijetím této směrnice byla prolomena i omezení plynoucí z převažující dosavadní ochrany pouze vlastnitelných složek životního prostředí.

Koordinace v oblasti ochrany životního prostředí v Evropské unii pokračuje dále. Na jaře 2007 vydala Evropská komise například další tzv. Zelenou knihu, a to Zelenou knihu o tržních nástrojích pro účely v oblasti životního prostředí a v souvisejících politikách. V dokumentu je například analyzována ekologická daňová reforma, která by spočívala především v přenesení daňového zatížení z přímých daní na daně ze spotřeby, zejména pak na zdanění spotřeby poškozující životní prostředí. Od tohoto kroku si Evropská komise slibovala jednak zvýšení objemu vybraných daní²⁵, ale zároveň i snížení počtu takto daněných činností.²⁶ Dokument dále obsahuje analýzu využití tržních nástrojů, které mohou v použití kontextu daňové nebo fiskální reformy podpořit i zaměstnanost - EU si jako jeden ze svých mnoha cílů vytyčila cíl zajištění environmentálního rozvoje, který podpoří agendu růstu a zaměstnanosti.

²⁵ Srov. Zelená kniha o tržních nástrojích pro účely v oblasti životního prostředí Evropské komise, bod 2.2.

²⁶ Tato „ekologická daňová reforma“ se promítla i v našem právním řádu, a to jako daň ze zemního plynu, tuhých paliv a elektřiny.

4. Právo životního prostředí Evropských společenství

4.1. Obecná charakteristika práva ES

K pochopení práva Evropských společenství (ES) je třeba uvědomění si skutečnosti jeho jisté podvojnosti. Na jedné straně je právo ES nebo také komunitární právo, na straně druhé právo unijní neboli právo Evropské unie.

Rozdíl mezi právem komunitárním a právem unijním spočívá v nadstátnosti, tj. v supranacionálním charakteru práva ES. Evropská unie (EU) nemá nadstátní povahu, podobně jako jiné mezinárodní organizace; rozhodnutí přijímá tradičním způsobem mezinárodních organizací, založeným na spolupráci a vyjednávání.

4.2. Význam práva životního prostředí ES

Právo životního prostředí patří do prvního pilíře EU, proto také nelze hovořit o právu životního prostředí EU, nýbrž o právu životního prostředí ES nebo komunitárním právu životního prostředí.

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957 původně neobsahovala žádné ustanovení, které by se týkalo otázek životního prostředí, a neexistoval tak právní základ pro činnost Společenství v této oblasti. Z potřeby vytvoření společných standardů pro ochranu spotřebitele a odstranění překážek volného trhu byly ale již od počátku 70. let 20. století přijímány komunitární normy, které upravovaly některé aspekty ochrany životního prostředí. Tyto předpisy měly svůj právní základ v čl. 94 Smlouvy o Evropském společenství (SES),²⁷ který vyjadřoval povinné sbližování právních předpisů za účelem vytvoření a fungování společného trhu, nebo v tzv. dodatečných pravomocech.²⁸ Předpisy upravovaly ochranu před nebezpečnými chemickými látkami, emisní limity automobilů a

²⁷ Dříve čl. 100.

²⁸ Čl. 308 SES.

škodlivé látky v pracích prostředcích. První komunitární normy, které upravovaly některou ze složek životního prostředí, resp. zdroj ohrožení, byly předpisy v oblasti vod a odpadů.

Na základě výsledků první celosvětové konference OSN o životním prostředí (Stockholm, 1972) byl na úrovni ES přijat v roce 1973 První akční program ochrany životního prostředí,²⁹ který stanovil právní zásady a priority, kterými se měla řídit ekologická politika Evropských společenství v následujících pěti letech. Celkem bylo do současné doby přijato šest akčních programů,³⁰ z toho prvních pět ve formě sdělení Komise ostatním orgánům Společenství.

Zásadním posunem v právním vývoji komunitární ochrany životního prostředí bylo přijetí Jednotného evropského aktu³¹ (JEA), který začlenil do SES novou kapitolu „*Životní prostředí*“.³² Ochrana životního prostředí se tak stala součástí primárního práva. Byly stanoveny cíle jako zlepšování kvality životního prostředí, přispívání k ochraně lidského zdraví a zajištění šetrného a racionální hospodaření s přírodními zdroji. Rovněž byly formulovány základní principy ekologické politiky – zásada prevence, zásada subsidiarity, zásada náhrada škody u zdroje poškození, zásada „platí znečišťovatel“, zásada integrace politiky životního prostředí do ostatních politik a princip vysoké úrovně ochrany.

V roce 1992 byla přijata Maastrichtská smlouva,³³ kterou byla změněna také ustanovení Smlouvy o Evropském společenství týkající se životního prostředí. Nejednalo se o žádné zásadní změny, ke třem vytyčeným cílům environmentální politiky přibyl cíl čtvrtý, kterým je podpora opatření na mezinárodní úrovni čelící regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí. Dále byl mezi zásady ochrany životního prostředí zařazen princip předběžné opatrnosti a čl. 2 SES zakotvil pojem „*trvale udržitelný a neinflační růst*“, který se v důsledku přijetí Amsterdamské smlouvy³⁴ stal principem „*trvale udržitelného rozvoje*“.

Dne 22. června 2002 byl na návrh Komise přijat společným rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady³⁵ Šestý akční program pod názvem „*Životní prostředí 2010: Naše budoucnost v našich rukou*“³⁶ pro období 2001 – 2010. Poprvé bylo rozhodováno na základě

²⁹ Programme of environmental action of the European Communities.

³⁰ Čl. 175 odst. 3 SES stanoví, že akční programy jsou přijímány jako společné rozhodnutí Evropské rady a Evropského parlamentu.

³¹ Single European Act; 1987.

³² Pův. čl. 130r -130t, nyní čl. 174 -176 SES.

³³ The Treaty of Maastricht.

³⁴ The Treaty of Amsterdam.

³⁵ Směrnice 1600/2002/ES, OJ L 242.

³⁶ Environment 2010: Our Future, Our Choice.

čl. 175 odst. 3 SES (společné rozhodnutí EP a Rady), což znamenalo, že ustanovení byla právně závazná. Hlavními prioritami nového akčního programu jsou čtyři oblasti:

- změna klimatického systému Země,
- biodiverzita,
- životní prostředí a lidské zdraví,
- přírodní zdroje a odpadové hospodářství.

K dosažení cílů v těchto prioritních oblastech stanoví akční program několik specifických prostředků, na které by se měl klást zvýšený důraz. Tyto prostředky tvoří základ „strategického konceptu“ ES v oblasti ochrany životního prostředí do roku 2010. Řadíme sem zajištění lepší implementace stávajících environmentálních předpisů ES, integraci ekologické politiky do všech relevantních oblastí politiky, úzkou spolupráci s výrobcí a spotřebiteli, zajištění lepšího přístupu k informacím o životním prostředí pro občany Evropské unie a kvalitnější rozhodování v rámci územního plánování.

Politika ochrany životního prostředí dnes zaujímá velmi významné místo mezi jednotlivými politikami Evropských společenství a značně je ovlivňuje. Od dob, kdy vznikla environmentální politika ES,³⁷ uplynulo již více než 30 let. Právo jako takové, které je dnes hlavním nástrojem ekologické politiky ES, dostává prostor až mnohem později. Právo životního prostředí ES se vyvinulo v uznávaný obor práva, a to i přesto, že každý členský stát vydává samostatně předpisy k ochraně životního prostředí a že zvláštní právní normy jsou přijímány i na úrovni mezinárodní. ES doposud vydalo několik stovek právních předpisů upravujících tuto problematiku. Nejedná se ale pouze o ochranu před znečištěním, jež překračuje hranice států, naopak ustanovení SES vymezují působnost ES na tomto úseku velmi široce; v čl. 174 odst. 1 stanoví, že činnost ES má tyto cíle:

- udržování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochranu lidského zdraví,
- šetrné a racionální využívání přírodních zdrojů,
- podporu mezinárodních opatření čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

³⁷ Community Environmental Policy.

Potřeba právní úpravy na úrovni ES nevyplývá jen z takto formulovaných cílů. Je pro ni řada dalších důvodů, jež jsou pro toto nadnárodní uskupení charakteristické:

- (a) V rámci ES existuje řada problémů životního prostředí, jež mají nadnárodní povahu a nelze je řešit pouze na úrovni států či regionů. Mezinárodní úmluvy nejsou prakticky prosazovány, protože jednak nejsou dostatečně konkrétní a přesné a jednak postrádají nástroje a mechanismy prosazování.
- (b) ES může často zasahovat mnohem účinněji než jednotlivé státy samostatně.
- (c) Činnost ES je nezbytná i v případech, kdy jednotlivé státy používají vlastní opatření k ochraně životního prostředí, jelikož tato opatření mohou komplikovat volný pohyb zboží, zavádění a fungování vnitřního trhu, a mohou tak některé státy znevýhodňovat. Je proto třeba harmonizovat, integrovat opatření k ochraně životního prostředí tak, aby se výše zmiňované jevy minimalizovaly.
- (d) Právní úprava ES může přispět k zavedení ekologických standardů v řadě států, v nichž by přijetí takové úpravy bylo velmi obtížné.
- (e) ES je vhodným rámcem, v němž mohou být utvářeny předpoklady jak pro zavedení vnitřního trhu, tak i pro účinnou ochranu životního prostředí; oba aspekty politiky ES spolu velice úzce souvisejí a vzájemně se ovlivňují.

4.3. Právo životního prostředí v právních předpisech ES a jeho členských států

Ochrana životního prostředí patří do společné působnosti ES a členských států. Pokud určitý problém není upraven právními předpisy ES, mohou ho členské státy upravit vlastním právním předpisem.

Vztah mezi první úpravou ES a členských států je založen na těchto základních principech:

- existuje-li společná právní úprava, je vnitrostátní právní úpravě nadřazena a je pro členský stát závazná;
- vnitrostátní právní předpisy, které jsou v rozporu s právem ES, nelze aplikovat;
- právní zásada *lex posterior derogat priori* se ve vztahu práva ES a vnitrostátního práva nepoužívá – vnitrostátní úprava tedy nemůže měnit nebo rušit ustanovení práva ES, i za předpokladu, že by se vůči právní úpravě ES jednalo o předpis pozdější;
- právní předpisy ES předem vylučují přijetí nových vnitrostátních předpisů, jež by byly s nimi v rozporu;
- veškeré ústřední, regionální či místní správní orgány členských států jsou povinny zajistit plnou aplikaci norem práva ES;
- soudy a správní orgány jsou povinny vykládat vnitrostátní právo tak, aby odpovídalo právu ES, a chránit práva jednotlivců, jež toto právo zakotvuje.³⁸

Poslední zásada platí pro veškeré právní normy vnitrostátního práva členských států, ať již byly vydány před nebo po přijetí právních norem ES. Ustanovení vnitrostátního práva musejí být v souladu jak s ustanoveními SES, tak se sekundárními prameny práva.

Kritéria, podle kterých by se mělo v případě nejistoty postupovat, stanovil na základě své praxe ESD:³⁹

- vnitrostátní opatření musejí směřovat k dosažení cílů ochrany životního prostředí a nesmějí být ochranná – ať přímo nebo nepřímo;
- vnitrostátní opatření nesmějí diskriminovat výrobce, obchodníky nebo znečišťovatele z jiných členských států;

³⁸ Srov. Kružíková, E.: Právo životního prostředí evropských společenství. Linde. Praha, 2003, str. 65.

³⁹ C-302/86 Komise v Dánsko [1988] ECR 4607.

- vnitrostátní opatření musejí být ve vztahu k cíli, k jehož dosažení mají sloužit, proporciální.

4.4. Systém práva životního prostředí ES a perspektivy jeho dalšího vývoje

Právo životního prostředí ES má poněkud odlišný charakter ve srovnání s vnitrostátními systémy práva životního prostředí. Vyplývá to z jeho dosavadního vývoje, který byl donedávna charakterizován značně kasuistickým přístupem. Stávající předpisy, zejména směrnice a nařízení, které upravují ochranu životního prostředí, měly převážně dílčí povahu. Vztahovaly se na jednotlivé konkrétní problémy, jejichž řešení vyžadovala nastalá situace a s ní související problém (např. obsah olova v benzínu, emise CO², ochrana vod před znečištěním dusičnany používanými v zemědělství). V posledních letech se ale situace mění a právo životního prostředí ES se stává komplexnějším.

Systém práva životního prostředí ES

Právním základem práva životního prostředí ES, tj. jeho primárním pramenem, jsou především čl. 174-176 SES. V těchto ustanoveních jsou uvedeny základní cíle environmentální politiky ES, její obsah a hlavní zásady rozhodování orgánů ES. Jinak pro oblast ochrany životního prostředí platí obecně stanovené pravomoci a působnosti všech orgánů EU, obsažené ve Smlouvě o Evropském společenství a Smlouvě o Evropské unii.

Samotná SES nedává vodítko pro koncipování práv životního prostředí jako systému. Ten se vytvořil postupně v průběhu vývoje právní úpravy v této oblasti. Dnes má toto odvětví podobnou strukturu jako právo životního prostředí v členských zemích.

Právo životního prostředí ES se dělí do následujících kategorií:

(a) horizontální právní úprava:

- posuzování vlivů na životní prostředí (EIA),
- integrovaná prevence a omezování znečišťování životního prostředí,
- označování výrobků,
- svobodný přístup k informacím o životním prostředí,
- LIFE neboli finanční nástroj k ochraně životního prostředí,

- systém environmentálního řízení a auditu (EMAS),
- standardizace a racionalizace zpráv o implementaci směrnic vztahujících se k životnímu prostředí.

(b) právní úprava ochrany jednotlivých složek životního prostředí nebo zdrojů jeho ohrožení:

- ovzduší (zahrnuje ochranu klimatu),
- voda,
- příroda,
- odpad,
- průmyslová znečištění, kontrola rizik,
- chemické látky a geneticky modifikované organismy,
- hluk způsobovaný motorovými vozidly, stroji a přístroji.

V tomto tradičním pojetí systému práv životního prostředí ES se nevyskytují předpisy vztahující se k jaderné bezpečnosti. Tato oblast je zařazována do tzv. *acquis communautaire*.⁴⁰

Komunitární právo životního prostředí nemá dále zvláštní skupinu norem upravujících ochranu půdy nebo lesa, tak jak je tomu v českém právu. Ochrana lesa je ošetřena předpisy o jeho ochraně před požáry nebo před průmyslovými exhalacemi, jež jsou uváděny v kategorii ochrana přírody, resp. ochrana ovzduší.⁴¹

Součástí systému práva životního prostředí ES nejsou prozatím právní normy upravující sankce. Protože jsou však členské státy povinny zajistit účinnou aplikaci předpisů ES v svém právním řádu, musejí i stanovit sankce za porušování jejich ustanovení. Druh sankcí a jejich výše je odvislý od každého státu. Sankce ale musí být přiměřené charakteru porušení povinností a měly by být podobné jako sankce ukládané v obdobných případech porušení vnitrostátních právních norem.

⁴⁰ Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation, European Commission, 1997.

⁴¹ Srov. Kružáková, E.: Právo životního prostředí evropských společenství. Linde. Praha, 2003, str. 98.

Tendence vývoje práva životního prostředí

V právu životního prostředí můžeme pozorovat dvě relativně nové tendence, které shodně potvrzují postupné překonávání kasuistického přístupu k vydávání právních předpisů v této oblasti a vedou tak i k překonání roztržitosti práva životního prostředí ES, která charakterizovala jeho počátky.

Jednou z tendencí je snaha právně upravovat nejen ochranu jednotlivých složek nebo součástí životního prostředí, popř. zdrojů jeho ohrožení, ale stále více i instituty a nástroje ochrany životního prostředí vztahující se na celou tuto oblast. V rámci této tendence jde v podstatě o tzv. horizontální právní úpravu. Byly tak již vydány předpisy upravující posuzování vlivů na životní prostředí,⁴² právo na informace o životním prostředí,⁴³ ekologické označování výrobků,⁴⁴ systém environmentálního řízení a auditu⁴⁵ nebo systémy finančních nástrojů jako je LIFE⁴⁶ či zvláštní Kohezní fond.⁴⁷ Právo ES se tak přibližuje systémovému pojetí tohoto právního odvětví ve vnitrostátních právních řádech. Vytváří soubor norem, stanovující základní rámec, principy, nástroje a instituty environmentální politiky ES.

Druhou tendencí je postupná koncentrace dosud roztržitě složkové právní úpravy do ucelenějších předpisů upravujících komplexněji a v širších souvislostech danou problematiku. Speciálně pro právo životního prostředí ES je typické, že jeho převažujícím sekundárním pramenem jsou směrnice, což je odrazem zásady proporcionality upravené v čl. 5 SES.⁴⁸ S touto zásadou souvisí také trend v oblasti ochrany životního prostředí stále více používat tzv. rámcové směrnice (*framework / umbrella directives*).⁴⁹

Právo ES nemá zatím žádný právní předpis, který by měl povahu jakéhosi komplexního předpisu upravující celou oblast životního prostředí. I přesto je ale právo životního prostředí

⁴² Směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, OJ 1985 L 175/40, ve znění směrnice 97/11/ES, OJ 1997 L 73/5; směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, OJ 2001 L 197/30.

⁴³ Směrnice 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí, OJ 1990 L 158/56.

⁴⁴ Nařízení (ES) 1980/2000 o změněném komunitárním systému udělování označení ekologicky šetrného výrobku, OJ 2000 L 237/1.

⁴⁵ Nařízení (ES) 761/2001 umožňující dobrovolnou účast organizací v komunitárním systému environmentálního řízení a auditu, OJ 2001 L 114/1.

⁴⁶ Nařízení (ES) 1973/92 týkající se finančního nástroje ochrany životního prostředí (LIFE).

⁴⁷ Nařízení (ES) 1164/94 o zřízení Kohezního fondu.

⁴⁸ „Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.“

⁴⁹ Stanoví obecný rámec právní úpravy pro určitou složku životního prostředí.

ES dokladem stále většího důrazu na komplexnost a na systémový přístup k této problematice.

4.5. Základní zásady politiky a práva životního prostředí

Zásady politiky a práva životního prostředí stanoví především čl. 174 odst. 2 SES. Jedná se o zásadu obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí u zdroje a zásadu „znečišťovatel platí“. Tyto zásady nepředstavují právně závazná pravidla, která by se vztahovala na každou jednotlivou směrnici nebo nařízení. Jsou však důležitým návodem pro výklad jednotlivých ustanovení i kompetencí příslušných orgánů a pro rozhodování Soudního dvora. Některé zásady jsou upraveny i jinými ustanoveními SES, zejména v člancích 2, 5 a 6. Zásady můžeme rozdělit podle jejich použitelnosti na obecné, které jsou společné celému komunitárnímu právu, a speciální, které jsou typické pouze pro právo životního prostředí.

Obecné zásady

Zásada subsidiarity

Zásada subsidiarity (*subridiarity principle*) řeší problém vzájemného vztahu kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi řízení, který se projevuje na úrovni státní (zejména ve federativních státech) i na úrovni mezinárodní, především v organizaci tak specifické, jako je Evropské společenství. Podle této zásady by opatření ES měla přicházet v úvahu pouze v případech, kdy s jejich pomocí lze cílů ES v oblasti ochrany životního prostředí dosáhnout lépe nežli na úrovni jednotlivých států. Je tak vyjádřena snaha o optimální úroveň pro přijímání opatření k ochraně životního prostředí. Podle povahy problému to může být buď úroveň místní, státní nebo evropská; někdy je však optimální kombinovat opatření na všech těchto úrovních.

Subsidiarita znamená, že by působnosti měly být vykonávány na té úrovni, která má nejbližší k danému problému a k občanům. Centralizace rozhodovacích činností přicházejí v úvahu pouze za podmínky, že místní orgány nejsou s to daný problém řešit, např. proto, že jde o úkol příliš rozsáhlý a je vhodné a účinnější hledat řešení na vyšším stupni organizace.

Formulace zásady v JEA byla poněkud odlišná od dnes platného znění, které ovlivnila Maastrichtská smlouva. Původně čl. 174 odst. 4 uváděl, že „Společenství vyvíjí v oblasti

životního prostředí činnost do té míry, do jaké lze jeho cílů na tomto úseku dosáhnout lépe na úrovni Společenství nežli na úrovni jednotlivých členských států.“ Šlo tedy výlučně o ustanovení týkající se environmentální politiky ES. Až Maastrichtská smlouva zásadu subsidiarity zařadila do prvních ustanovení SES a rozšířila tak její platnost i na ostatní činnosti ES.

Důležitost této zásady je zřejmá i z jejího četného používání v rozsudcích Evropského soudního dvora. Proto byl také při přijímání Amsterodamské smlouvy přijat i Protokol o používání zásad subsidiarity (dále jen Protokol). Tento Protokol byl připojen ke Smlouvě o založení Evropského společenství (SES). Podle odst. 4 Protokolu je nezbytné, aby všechny návrhy předpisů ES byly odůvodněny tak, aby z nich bylo zřejmé, že jsou v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality.

Zásada proporcionality

Zásada proporcionality je upravena v čl. 5 odst. 3 SES, v němž se uvádí: “Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.“ Uvedená zásada znamená, že veškeré povinnosti ukládané jak Evropskému společenství, tak vládám členských států je třeba udržovat na minimální úrovni a musejí být přiměřené ve vztahu k cílům, jichž se má dosáhnout. Proto odst. 6 Protokolu stanoví, že ES přijímá předpisy jen v nezbytné míře. Dalším důsledkem této zásady je přednost, kterou by měly mít směrnice před nařízeními a rámcové směrnice před podrobnými úpravami. Rovněž je účelné používat, kde je to vhodné, spíše nezávazných nástrojů, jako jsou doporučení nebo dobrovolné kodexy chování (*codes of conduct*), dobrovolné smlouvy apod.

Právo životního prostředí ES reaguje i na požadavek minimální harmonizace. Většina předpisů, především v oblasti ochrany ovzduší a vod, stanoví emisní limity, které představují minimální závazek členských států. Členské státy mají právo zavést na svém území limity přísnější.

Zvláštní zásady

Zásada prevence

Zásada prevence (*prevention principle*) je nejdůležitější zásadou ochrany životního prostředí. Na této zásadě je založena environmentální politika všech států. Vyžaduje včasné provedení potřebných opatření, jež zabrání ohrožení nebo poškození životního prostředí.

Zásada předběžné opatrnosti

Zásada předběžné opatrnosti (*precautionary principle*) je další z hlavních zásad politiky a práva životního prostředí ES. Tato zásada byla formulována poměrně nedávno, v mezinárodním právu životního prostředí se poprvé objevila v Montrealském protokolu o látkách, které narušují ozónovou vrstvu (1987). Rovněž byla vyjádřena v dokumentech podepsaných na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji, která se konala v červnu 1992 v Riu de Janeiro (Deklarace o životním prostředí a rozvoji,⁵⁰ Rámcová úmluva o změně klimatu). Objevuje se také v Kartaginském protokolu o biologické bezpečnosti (2000),⁵¹ který se vztahoval k Úmluvě o biodiverzitě, nebo ve stockholmské Úmluvě o persistentních organických znečišťujících látkách (2001).⁵²

Zásada je upravena rovněž v čl. 174 odst. 2 SES. Přestože je součástí kapitoly věnované životnímu prostředí, týká se také ochrany zdraví člověka, zvířat a rostlin.

V roce 2000 vydala Komise Sdělení o zásadě předběžné opatrnosti.⁵³ Komise zdůrazňuje, že zásada předběžné opatrnosti je součástí přístupu k analýze rizik právě tak, jako je relevantní pro řízení rizik jako takové. Jde o příklady, kdy vědecké závěry jsou nedostatečné, neprůkazné nebo nejisté a kdy předběžné vědecké hodnocení ukazuje, že existují důvody k obavám, že možné nebezpečné důsledky mohou být neslučitelné se zásadou vysoké úrovně ochrany životního prostředí, jež je další zásadou politiky a práva životního prostředí ES.

Jako příklad můžeme uvést směrnici 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (směrnice IPPC),⁵⁴ kdy jedním z klíčových prvků této směrnice jsou tzv. nejlepší dostupné techniky (best available techniques – BAT).

⁵⁰ Zásada 15: „K ochraně životního prostředí je třeba, aby státy podle svých možností co nejvíce používaly přístup předběžné opatrnosti“.

⁵¹ Cartagena Protocol on Biosafety.

⁵² Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants.

⁵³ COM(2000) 1 final, Brussels, 2.2.2000.

⁵⁴ OJ 1996 L 257/26.

Zásada znečišťovatel platí

Významnou zásadou práva životního prostředí je zásada znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle*) – tj. zásada odpovědnosti původce. I tato zásada je upravena v čl. 174 odst. 2 SES. Je vyjádřením snahy o internalizaci externalit, což je situace, kdy v důsledku výroby nebo spotřeby zboží dochází ke škodám na životním prostředí, aniž by se tyto škody odrazily do ceny zboží. Ekonomové v takových případech hovoří o tzv. „černých pasažérech“ (free riders). Tyto externality by měly být započítávány do ceny zboží.

Uvedená zásada vyžaduje od znečišťovatele, aby převzal odpovědnost za externí škody, jež vznikají v důsledku jeho aktivit. Odpovědnost za způsobenou škodu nese znečišťovatel i v případě, že škoda vznikla v důsledku činnosti, pro kterou bylo vydáno potřebné povolení.

Zásada „znečišťovatel platí“ patří k prvním zásadám evropské politiky životního prostředí. První akční program vycházel z předpokladu, že budou-li znečišťovatelé platit náklady opatření na snižování znečištění, povede je to k tomu, aby znečišťování snižovali a hledali méně znečišťující výrobky a technologie. V současné době se tato zásada také odráží ve stanovení standardů, k jejichž naplnění musejí podniky investovat do nových technologií a výrobních postupů.

Vysoká úroveň ochrany

Vysoká úroveň ochrany životního prostředí (*high level of protection*) patří k nejdůležitějším zásadám politiky životního prostředí. Tato zásada je upravena v několika ustanoveních SES. Především o ní hovoří čl. 174 odst. 2 a dále pak čl. 2, podle kterého je politika ES zaměřena na vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. V obou ustanoveních je tato zásada formulována jako cíl, k němuž směřuje politika ES v oblasti životního prostředí. O zásadě se také zmiňuje čl. 95 odst. 3, který se týká jednotného trhu; zavazuje Komisi, aby ve svých návrzích brala za základ vysokou úroveň ochrany s ohledem k novým vědeckým poznatkům. V rámci svých pravomocí usilují o tento cíl též Evropský parlament a Rada.

Stejně jak v případě jiných zásad, ani zde SES neobsahuje žádnou definici. Jisté vysvětlení může poskytnout čl. 174 odst. 3, podle něhož je při přípravě politiky v oblasti ochrany životního prostředí třeba vzít v úvahu dostupné vědecké a technické údaje a podmínky

životního prostředí v různých regionech Společenství. Důležitým kritériem je dále možný prospěch a náklady plynoucí z činnosti nebo nečinnosti (s použitím cost-benefit analysis – CBA)⁵⁵ vedoucí k hospodářskému a sociálnímu rozvoji Společenství jako celku a vyváženému rozvoji jeho regionů.

Zásada nápravy škody u zdroje

Podle této zásady je třeba se zabývat škodou na životním prostředí co nejbližší zdroji, který ji způsobil, a zabránit tak jejímu rozšíření; upravena je v čl. 174 odst. 2 SES. Lze z ní dovodit, že vzniku škody na životním prostředí je třeba zabránit jinými technologiemi, než technologiemi „na konci výpusti“ (*end of the pipe technologies*).

Zásada integrace

Zásada integrace vyžaduje, aby se požadavky ochrany životního prostředí staly součástí formulování a realizace ostatních politik ES, jako je politika zemědělství, dopravy, rozvoje, obchodní politika, regionální politika atd. Zásada integrace je jednou z nejmladších a zároveň i nejdůležitějších zásad politiky a práva životního prostředí ES.

Tato zásada je vyjádřením jednoho z důležitých aspektů udržitelného rozvoje, který není jen ochranou přírody a životního prostředí, ale také rovnovážným sociálním a ekonomickým rozvojem respektující požadavky ochrany životního prostředí.

V souladu se zásadou integrace je požadavek, aby se u návrhů politik, plánů a programů provádělo hodnocení jejich vlivu na životní prostředí (*environmental impact assessment*). Z ustanovení zásad SES nelze vyvodit, že by politika životního prostředí měla mít přednost před ostatními politikami. Je zřejmé, že střety mezi cíly různých politik ES existují a budou existovat i nadále. Zásada integrace by tyto střety měla minimalizovat již v počátečním stádiu. V konkrétních případech však bude vždy rozhodující názor ESD.

Ochranná doložka

Tato zásada je upravena v čl. 174 odst. 2; stanoví, že harmonizační opatření odpovídající požadavkům ochrany životního prostředí obsahující ochrannou doložku dovolující členským státům přijmout z environmentálních mimoekonomických důvodů dočasná opatření

⁵⁵ Poměrování nákladů ku prospěchu (užitku); tj. „prospěchová analýza“.

podléhající kontrole Společenství. Jde o případy, kdy je třeba neodkladně přijmout určitá opatření, jež nejsou zcela v souladu s režimem stanoveným právem ES.

Ochranná doložka bývá především v těch směrnících, které úzce souvisí s fungováním jednotného trhu.

Udržitelný rozvoj

Tato zásada nebo spíše koncepce se stala součástí práva životního prostředí ES na základě Maastrichtské smlouvy; hovoří o ní čl. 2 a je zmiňována i v čl. 6 SES. Přijetím této smlouvy se stal „udržitelný rozvoj“ jedním z hlavních úkolů ES. Tato zásada byla také klíčovou zásadou 5. akčního plánu ochrany životního prostředí ES, opírá se o ní i 6. akční program. Její význam a zejména potřeba naplnit požadavky z ní vyplývající vedly ke zpracování Strategie udržitelného rozvoje EU.

5. Právní odpovědnost za ztráty na životní prostředí

Jak bylo uvedeno výše, právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí v sobě zahrnuje *odpovědnost za škodu* a *odpovědnost za ekologickou újmu*. Rozdíl mezi těmito dvěma pojmy tkví v tom, že zatímco škoda je přesně číselně kvantifikovaná ztráta na určitém hmotném majetku, újmou je pak ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému. Náhrada vzniklé škody se podle občanského zákoníku uskutečňuje buď finanční náhradou, nebo fyzickou (naturální) kompenzací. Oproti tomu náprava ekologické újmy probíhá podle § 27 zákona o životním prostředí následujícími způsoby:

- 1) uvedením do původního stavu je-li to možné a účelné,
- 2) náhradním kompenzačním plněním,
- 3) napravením újmy v penězích.

Jednou ze základních otázek pro celou právní úpravu ochrany životního prostředí, je problém vlastnictví složek životního prostředí. Jedná se v podstatě o otázku vlastnictví obnovitelných a neobnovitelných přírodních zdrojů. Z duality pojmání složek životního prostředí jako věcí, popř. jejich součástí na jedné straně, a statků nehmotných, resp. univerzálních všeobecné povahy (veřejného statku, společného dědictví lidstva apod.) na straně druhé, pak vzniká většina základních problémů teoretických i praktických. Tento fakt totiž způsobuje, že se na právní úpravu složek životního prostředí vztahuje jak právo soukromé, tak i veřejné, přičemž obě tyto soustavy bývají často až v protikladném postavení, zejména pokud jde o chráněný zájem, metody ochrany, ale zejména zájmy subjektů. Právo životního prostředí se tak dostává do neustálého rozporu mezi těmito dvěma protipóly. Nejzávažnější otázka osciluje pak v problému, do jaké míry je právně možné a zároveň ekonomicky únosné omezovat soukromého vlastníka v jeho volné dispozici s majetkem. Na úrovni českého práva a úprav evropských zemí můžeme odhalit jasné tendence ve prospěch veřejnoprávního omezování, a to jak v přímé úměrnosti se zhoršováním stavu životního prostředí a jeho složek, tak i s novými vědeckými poznatky.

5.1. Směrnice 2004/35/ES a její transpozice v členských státech EU

Dne 30. dubna 2004 byla v Úředním věstníku Evropské unie publikována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.⁵⁶ Jejímž účelem je vytvořit právní rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je. Tato směrnice, která byla přijata na základě tzv. knih Evropské komise o odpovědnosti za škody na životním prostředí (Zelená kniha z roku 1993 a Bílá kniha z roku 2000) a jejím inspiračním zdrojem byla rovněž tzv. Luganská úmluva (1993), zaplňuje dosud prázdné místo v systému komunitární úpravy ochrany životního prostředí, a to při vůbec první koordinaci postupu při odpovědnostní problematice na úrovni Společenství. Směrnice upravuje jednotně pro všechny členské státy EU prevenci a nápravu ekologické újmy, zejména pak v případech vybraných provozních činností rizikových pro zdraví a životní prostředí.⁵⁷ Tato směrnice představuje svým potencionálním rozsahem dopadu nejrozsáhlejší legislativní počín v ochraně životního prostředí přijatý na úrovni EU.⁵⁸

Směrnice 2004/35/ES vychází ze stěžejních principů ochrany životního prostředí Evropské unie – zásady prevence (*prevention principle*) a ze zásady „znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle* – *PPP*) a upravuje jednotně pro všechny členské státy EU prevenci a nápravu ekologické újmy. Nezabývá se ale všemi kategoriemi ztrát na životním prostředí, nýbrž jen třemi kategoriemi škod vázanými na zpravidla vlastnitelné složky životního prostředí, kterými jsou voda, půda a vybrané části přírody.⁵⁹ Režim směrnice je založen na objektivní odpovědnosti (*strict liability*) provozovatelů vybraných rizikových činností.⁶⁰

⁵⁶ Directive 2004/35/ES of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (L 143/56).

⁵⁷ Příloha III směrnice 2004/35/ES.

⁵⁸ Vícha, O.: Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. České právo životního prostředí č. 1/2007 (19), str. 21.

⁵⁹ Čl. 2 směrnice 2004/35/ES: „...škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, což jsou jakékoli škody, které mají závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachování příznivého stavu ochrany takových stanovišť nebo druhů. Škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích nezahrnují dříve určené nepříznivé účinky, které vyplývají z jednání provozovatele, které příslušné orgány výslovně schválily v souladu s prováděcími ustanoveními k čl. 6 odst. 3 a 4 nebo článku 16 směrnice 92/43/EHS nebo článku 9

Státy Evropské unie mají povinnost přizpůsobit své zákony směrnicím v závazném časovém horizontu. Právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu v jednotlivých členských státech EU byla dosud dosti různorodá a roztržitá mezi nástroje soukromého a veřejného práva. Lhůta pro transpozici směrnice 2004/35/ES do vnitrostátní legislativy byla stanovena ke dni 30. dubna 2007. K tomuto datu však oznámily plnou nebo částečnou transpozici pouze 3 státy z celkového počtu 27 členských států EU. Jednalo se o Lotyšsko, Litvu a o Itálii.⁶¹ Do českého právního řádu byla směrnice transponována až zákonem č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, a to ke dni 19. května 2008.

Problematika právní úpravy odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je jednou z nejzávažnějších a zároveň také jednou z nejproblematictějších právních otázek ochrany životního prostředí. Tomu odpovídá jak doba přijímání rámcové právní úpravy na úrovni Evropské unie, tak i problémy jednotlivých členských států EU při transpozici do právních řádů.

5.1.1. Věcná působnost směrnice

Směrnice se vztahuje pouze na ekologickou újmu a její nápravu, k níž došlo nebo která bezprostředně hrozí na chráněných druzích volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,⁶² na přírodních stanovištích, na vodě a půdě. V důvodech přijetí směrnice, které uvádí tuto směrnici, je mimo jiné uvedeno, že směrnice se nepoužije na případy zranění osob, na škody na soukromém majetku nebo na jakékoli hospodářské ztráty a dále, že nemá vliv na jakákoli práva týkající se těchto druhů škod. Směrnice v čl. 4 odst. 2 a příloze IV taxativně vyjmenovává případy ekologických újm, na něž se nevztahuje, jedná se například o škody nebo bezprostřední hrozby těchto škod, které byly způsobeny ozbrojenými konflikty, občanskou válkou nebo povstáním, živelní událostí výjimečné a neodvratné povahy. Režim směrnice se nevztahuje také na ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu, které by vznikly při události, jejíž náhrada spadá do působnosti některé z mezinárodních smluv uvedených v příloze IV směrnice 2004/35/ES, a to za předpokladu, že jsou v dotčeném

směrnice 79/409/EHS, nebo v případě stanovišť a druhů, na které se nevztahuje právo Společenství, v souladu s obdobnými vnitrostátními předpisy na ochranu přírody.“

⁶⁰ Příloha III směrnice 2004/35/ES.

⁶¹ Itálie provedla transpozici směrnice prostřednictvím italského Kodexu životního prostředí.

⁶² Směrnice 2004/35/ES se nevztahuje na všechny druhy rostlin a živočichů, ale pouze na určité vymezené druhy.

členském státě platné.⁶³ Vzhledem k tomu, že Česká republika není smluvní stranou žádné z těchto mezinárodních smluv, nelze výjimku čl. 4 odst. 2 směrnice 2004/35/ES v ČR aplikovat.⁶⁴

Obdobně se směrnice 2004/35/ES nevztahuje na škody na životním prostředí nebo jaderná nebezpečí, které mohou být způsobeny činnostmi zahrnutými ve Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EUROATOM) nebo událostí či činnostmi, za které odpovědnost nebo náhrada škod spadá do působnosti mezinárodních smluv přijatých v oblasti jaderné bezpečnosti.⁶⁵

Směrnice se dále nevztahuje na poškozování, resp. znečišťování ovzduší. Ovzduší není podle této směrnice přírodním zdrojem, na kterém by mohla vzniknout ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba. V preambuli směrnice je ale jinak uvedeno, že „škody na životním prostředí zahrnují také škody způsobené vzduchem roznášenými částicemi, pokud poškozují vodu, půdu, chráněné druhy nebo přírodní stanoviště“. Ovzduší lze tak chápat jako „nositel látek“,⁶⁶ které mohou způsobit ekologickou újmu. Není tedy chráněn samotný vzduch před znečištěním, ale až přírodní zdroje, které jsou znečištěným ovzduším ohroženy. Problém ale zůstává v prokazování způsobení ekologické újmy konkrétním provozovatelem zdroje znečištění ovzduší prostřednictvím znečišťující látky, která může mít původ v celé řadě zdrojů znečišťování ovzduší a může se projevit i ve velmi dlouhém časovém horizontu.

Směrnice se rovněž výslovně nevztahuje na poškozování lesa, tj. lesních porostů a pozemků určených k plnění funkce lesa. Tyto ztráty ale mohou být do jisté míry řešeny v rámci předcházení a nápravy ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přírodních stanovištích nebo ekologické újmy na půdě.⁶⁷

⁶³ Jedná se například o mezinárodní úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním (1992), mezinárodní úmluvu o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním (1992), úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu (1989).

⁶⁴ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 45.

⁶⁵ Viz čl. 4 odst. 4 a příloha V směrnice 2004/35/ES.

⁶⁶ Jedná se o tzv. imise, tj. znečišťující látky, pro které jsou obecně právními předpisy stanoveny imisní limity.

⁶⁷ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 50-51.

5.2. Právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí v ČR

Do účinnosti zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě (dále jen zákon) byla upravena odpovědnost za škody na životním prostředí pouze obecně ustanoveními⁶⁸ v občanském zákoníku, kde je vyjádřena základní prevenční povinnost každého „počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, na přírodě a na životním prostředí“. Zároveň ale v žádném dalším ustanovení již není kategorie škody na životním prostředí dále specifikována ani upravena.⁶⁹ V rámci obecné odpovědnosti rozlišuje občanský zákoník odpovědnost za škodu, která byla způsobena porušením právních povinností a jejím subjektivním hlediskem je zavinění (§ 420 občanského zákoníku) a odpovědnost za škody způsobené provozní činností, která vzniká bez ohledu na zavinění a porušení právní povinnosti (§ 420a občanského zákoníku). Provozovatel se může této odpovědnosti zprostit pouze za předpokladu, že prokáže, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo byla způsobena vlastním jednáním poškozeného.

V případě uplatnění odpovědnosti za škody způsobené provozní činností, resp. provozem zvláště nebezpečným⁷⁰ může často jít i o náhradu škod na životním prostředí. Limitující v této soukromoprávní úpravě je ale rozsah náhrady škody, jelikož se hradí jen skutečná škoda a ušlý zisk.⁷¹ Institut škody, výše popsany, je institutem soukromoprávním, který není při ochraně životního prostředí z hlediska účelu dostačující. Až prostřednictvím zákona o předcházení ekologické újmě byl implementován i princip veřejnoprávní, který tak upravil soukromoprávní regulaci ve prospěch zájmů společnosti.

V zákoně o životním prostředí, je odpovědnost podmíněna způsobením ekologické újmy,⁷² ale využití této premisy je velmi obtížné. Problémem zůstávala nutnost velmi přesné kvantifikace škod, která byla možná snad jen pro škodu způsobenou na druzích. Dalším problémem byla skutečnost, že institut škody a její náhrady je obecně aplikovatelný jen na

⁶⁸Ustanovení § 415 zákona a následující z. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

⁶⁹Srov. Chmelík, J. a kol.: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Linde, Praha. 2005, str. 93.

⁷⁰Ustanovení § 432 z. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

⁷¹Ustanovení § 442 odst. 1 z. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

⁷²Ustanovení § 27 z. 17/1992 Sb.

škody na těch složkách životního prostředí, které jsou zároveň věcmi v právním smyslu⁷³ a mají konkrétního vlastníka. Překážkami širšího uplatnění soukromoprávního institutu škody pro odčिňování ztrát na životním prostředí se tak stal zejména princip volné dispozice, spočívající v tom, že právo na uplatnění náhrady škod je výlučně v rukou vlastníka dotčené věci, a dále pak neúčelové vázání finančních prostředků jako náhrady způsobené škody. V neposlední řadě pak poměrně dlouhé lhůty, ve kterých lze náhradu škody uplatňovat. Problém nastával také především ve chvíli, kdy sám vlastník je osobou, která poškodí životní prostředí.

Dále byla odpovědnost za škody na životním prostředí upravena v jednotlivých zákonech týkajících se konkrétní složky životního prostředí či její jednotlivé problematice. Jednalo se o úpravu odpovědnosti v ochraně před odpady,⁷⁴ obaly,⁷⁵ chemickými látkami,⁷⁶ genetickým produkty⁷⁷ aj. Tato oblast byla dále upravena řadou souvisejících předpisů⁷⁸ a vyhlášek.⁷⁹

⁷³ Zákon č. 167/2008 Sb. poskytuje ochranu i složkám či součástem životního prostředí, které jsou buď přímo ze zákona, nebo nepřímo na základě jejich povahy vyloučeny z předmětu vlastnického práva.

⁷⁴ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech.

⁷⁵ Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech.

⁷⁶ Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách.

⁷⁷ zákon č. 78/2004 Sb., ve znění zákona č. 346/2005 Sb., zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty.

⁷⁸ Zákon č. 166/1999 o veterinární péči, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

⁷⁹ Vyhláška č. 164/2004 Sb., kterou se stanoví základní metody pro zkoušení nebezpečných vlastností chemických látek a chemických přípravků z hlediska hořlavosti a oxidační schopnosti (změněna vyhláškou č. 10/2006 Sb.).

6. Ekologická újma

Od odpovědnosti za škody na životním prostředí musíme odlišit odpovědnost za ekologickou újmu. Ekologická újma je primárně pojímána jako imateriální ztráta na životním prostředí, která je vnímána jako ztráta celospolečenská, kterou nepocítuje jenom malá skupina subjektů, ale zpravidla celá veřejnost. Ekologická újma, na rozdíl od škody na životním prostředí, může vzniknout i na těch složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnického práva, a může se tak stát jak na základě činnosti oprávněné, tak i činnosti provedené nelegálně.⁸⁰

6.1. Historický přehled vývoje institutu ekologická újma

Institut ekologická újma prošel poměrně složitým vývojem. Poprvé byla ekologická újma na národní úrovni definována ve zmocňovacích ustanoveních zákonů ČNR č. 65/1986 a SNR č. 72/1986 Sb., kterými byly novelizovaly národní zákony o státní ochraně přírody. K provedení zmocňovacích ustanovení však došlo pouze na Slovensku přijetím vyhlášky ministerstva kultury SR č. 174/1990, o společenském ohodnocení stromov rastúcich mimo les, která nabyla účinnosti dnem 1. června téhož roku. Společenské ohodnocení se dle ní uplatňovalo při:

- a) určování škody způsobené nepovoleným skácením, poškozením či zničením stromů,
- b) závažnosti přestupku, přečinu nebo trestného činu, týkajících se nepovoleného skácení, poškození nebo zničení stromů,
- c) rozhodování o rozsahu náhradní výsadby, případně finanční náhrady za nepovolené skácení stromů,
- d) zjišťování podkladů pro rozhodování orgánů státní správy a jiných státních orgánů,
- e) vypracování znaleckých posudků a expertiz.⁸¹

⁸⁰ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání. H.C.Beck. Praha, 2007, str. 77.

⁸¹ Chmelík, J. a kol.: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Linde, Praha. 2005, str. 95.

Do českého právního řádu byl institut ekologické újmy zanesen až zákonem č. 17/1992 Sb.,⁸² o životním prostředí. Nedostatkem této úpravy ale je, že i když ukládá každému povinnost napravit ekologickou újmu, spojuje tuto povinnost výlučně s „poškozením životního prostředí nebo jiný protiprávním jednáním“.⁸³ Možnost vymáhání nápravy se tedy váže výhradně na jednání protiprávní.

Novou definici ekologické újmy pak přinesl zákon č. 167/2008 Sb.⁸⁴ Definice pojmu ekologická újma obsažena v zákoně o životním prostředí je obsahově širší, ekologická újma se podle nového zákona vztahuje na užší okruh povinných subjektů.⁸⁵ Ekologická újma podle zákona č. 167/2008 Sb. je nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelného zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo. Zákonodárce tímto sice poskytl legální definici pojmu, současně ale tak vznikly mnohé neblahé komplikace, a to především v tom, že újmou označil pouze měřitelnou změnu. Problémem tak zůstává přesná kvantifikace škod při nápravě ztrát na životním prostředí.

6.2. Ekologická újma – pojem, obsah a význam

Ztráta se může projevovat buď ve formě ekonomické škody nebo ekologické újmy (*biodiversity damage*). Rozdíl mezi těmito dvěma pojmy spočívá v tom, že zatímco škoda je přesně číselně kvantifikovatelná ekonomická ztráta na určitém hmotném majetku, újmou je pak ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému,⁸⁶ jejíž číselná kvantifikace se v mnoha ohledech jeví komplikovanou až nemožnou.⁸⁷ Ekologická újma může vzniknout i na těch složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnického práva, může vzniknout jak z oprávněné, tak i z nelegální lidské činnosti.⁸⁸ Oprávněným subjektem k náhradě škody je vždy vlastník dotčené věci. Oprávněným ze způsobené ekologické újmy,

⁸² Ustanovení §10 zákona č. 17/1992 Sb.

⁸³ Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb.

⁸⁴ Ustanovení § 2 odst. a) zákona o předcházení ekologické újmě.

⁸⁵ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 29.

⁸⁶ Ustanovení § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁸⁷ Damohorský, M.: Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí, Nakladatelství Karolinum, Praha, 1999, str. 44.

⁸⁸ Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 22.

kteřá je primárně pocit'ována jako celospolečenská ztráta, je stát.⁸⁹ Postupně se naše teorie i praxe z hlediska pojmového i jazykového dobraly k závěrům, že ekonomická škoda se nahrazuje, zatímco ekologická újma se napravuje, zákon o životním prostředí však tyto rozdílné pojmy směšuje.⁹⁰

Ze zvláštností obou kategorií vyplývají i rozdíly mezi možnostmi resp. způsoby jejich odčinění. Možnosti využití institutu škody pro nápravu ztrát na životním prostředí jsou omezené, neboť je pro tyto ztráty určující přesná kvantifikace škody a jsou limitovány omezením uplatňovat škodu jen na vlastnitelné složky životního prostředí.

Ekologickou újmu můžeme definovat jako ztrátu nebo oslabení těchto funkcí životní prostředí:

- b) *produkčních funkcí* (např. úrodnost půdy, užitné vlastnosti přírodních zdrojů surovin a energie, schopnost absorbovat negativní externality), které představují ekonomický přínos pro vlastníka či jinou oprávněnou osobu a jejichž hodnotu lze vyčíslit v penězích,
- c) *mimoprodukčních funkcí* (zejména hygienicko-léčebných, estetických, kulturních apod.), které představují synergické působení životního prostředí ve svém celku směrem ke složkám životního prostředí i ve vztahu k člověku a společnosti.⁹¹

Předpoklady vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu jsou stanoveny ustanovením § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. Jedná se o objektivní odpovědnost, jejímiž předpoklady jsou:

- a) jednání ve formě poškozování životního prostředí nebo jiné protiprávní jednání,
- b) způsobení vzniku ekologické újmy jako následek tohoto jednání,
- c) příčinná souvislost mezi jednáním a následkem.⁹²

Právní odpovědnost za ekologickou újmu představuje nezbytné doplnění právní odpovědnosti za škodu na životním prostředí, jelikož umožňuje postihovat i samotného vlastníka dotčené věci, což dřívější obecná právní úprava odpovědnosti dle občanského zákoníku vylučovala.

⁸⁹ Ustanovení § 27 odst. 3 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁹⁰ Zákon č. 17/1992 Sb.

⁹¹ Stejskal, V.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Nakladatelství Leges. Praha, 2009, str. 22-23.

⁹² Stejskal, V.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Nakladatelství Leges. Praha, 2009, str. 26.

7. Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě

Česká republika se rozhodla obsah směrnice vtělit do nového zákona, který dostal název **zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě**. Kromě přijetí speciálního zákona (samostatného zákona o odpovědnosti za škody na životním prostředí, resp. o předcházení a nápravě ekologické újmy) se nabízely další varianty. Podle jedné se měly povinnosti ze směrnice vložit do existujících právních předpisů (zákona o vodách,⁹³ zákona o ochraně přírody a krajiny,⁹⁴ zákona o ochraně zemědělského půdního fondu).⁹⁵ To by však díky roztržitosti ve složkových předpisech ochrany životního prostředí působilo značně chaoticky a proto se od této varianty ustoupilo. Tyto stávající složkové zákony neupravovaly možnost ukládání preventivních opatření v případě bezprostřední hrozby vzniku ekologické újmy na jednotlivých složkách životního prostředí, stejně tak ani objektivní odpovědnost provozovatelů vybraných rizikových činností ve vztahu ke všem složkám životního prostředí, způsoby nápravy ekologické újmy u jednotlivých složek (včetně například tzv. vyrovnávací nápravy, jejímž účelem je vyrovnání tzv. předchozích ztrát), důsledné provedení zásady „znečišťovatel platí“, úpravu hrazení nákladů na preventivní a nápravné opatření (včetně stanovení liberačních důvodů), zajištění dostatečné účasti veřejnosti při rozhodování o preventivních a nápravných opatřeních a úpravu finančního zajištění odpovědnosti za ekologickou újmu.

Druhá varianta představovala novelizaci zákona o životním prostředí. Ani tato cesta zvolena nebyla, i když by tím mohlo dojít k oživení a naplnění této, v současnosti bohužel pouze proklamativní, právní normy. Na základě množství nových požadavků byla zvolena transpozice směrnice 2004/35/ES prostřednictvím samostatného zákona veřejnoprávní povahy.⁹⁶

Dalším důvodem pro přijetí samostatného zákona byla skutečnost, že v České republice dosud nebyl přijat právní předpis (zákon), jehož účelem by byla ochrana půdy jako samostatné složky životního prostředí. Případnou novelizací zákona o ochraně zemědělského půdního

⁹³ Zákon č. 254/2001 Sb.

⁹⁴ Zákon č. 114/1992 Sb.

⁹⁵ Zákon č. 334/1992 Sb.

⁹⁶ Vícha, O.: Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. České právo životního prostředí č. 1/2007 (19), str. 23.

fondů a lesního zákona⁹⁷ by nebylo dosaženo úplné transpozice směrnice 2004/35/ES, neboť tyto předpisy se vztahují na půdu tvořenou zemědělským půdním fondem, popř. lesním půdním fondem, a nikoli půdou jako celkem.⁹⁸ Stejně tak by nedostačovala ani soukromoprávní úprava odpovědnosti za škody obsažená v občanském zákoníku, resp. obchodního zákoníku,⁹⁹ která se vztahuje pouze na škody na zdraví a majetku, a to by bylo, vzhledem k vyžadované ochraně povrchových a podzemních vod a chráněných druhů živočichů a planě rostoucích rostlin, nevyhovující.

V neposlední řadě bylo nutné přihlédnout k tomu, že na základě výkonu jedné provozní činnosti může být ekologickou újmou dotčeno současně více přírodních zdrojů (např. voda s půdou nebo voda s biodiverzitou) uvedených ve směrnici 2004/35/ES.¹⁰⁰ I z tohoto důvodu zvítězila varianta transpozice v podobě samostatného zákona. Dalším pozitivem tohoto výběru bylo, že kompetence státní správy tak mohly být upraveny uceleně. Forma samostatného zákona byla zvolena také ve většině ostatních členských států EU (např. v Polsku, Rakousku, Slovensku, Estonsku nebo ve Španělsku).

Odpovědnost za předcházení ekologické újmy a její nápravě, zakotvená v novém zákoně č. 167/2008 Sb., lze z teoretického hlediska v rámci ekologicko-právní odpovědnosti podřadit pod kategorii odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, i když se názory na tento problém ne vždy úplně shodují. Absolutně ale vylučuje svým konceptem odpovědnost soukromoprávní, jelikož zákon č. 167/2008 Sb. upravuje nástroje administrativní povahy, využívá správní řízení, zakotvuje soustavu orgánů veřejné správy a je provázán s dalšími předpisy z oblasti veřejného práva.

7.1. Postup přijímání zákona č. 167/2008 Sb.

Příprava zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen zákon) byla delegována Ministerstvu životního prostředí. Jeho návrhy byly v rámci

⁹⁷ Zákon č. 334/1992 Sb. a zákon č. 289/1995 Sb.

⁹⁸ Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 59.

⁹⁹ Zákon č. 513/1991 Sb.

¹⁰⁰ Srov. Vícha, O.: Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. České právo životního prostředí č. 1/2007 (19), str. 25.

poměrně komplikovaného legislativního procesu projednávány s ministerstvy s řadou nevládních subjektů (s kraji, sdružení měst a obcí, podnikatelskými svazy, pojišťovny a nevládními organizacemi). Návrh zákona byl projednáván ve dvou kolech mezirezortního připomínkového řízení. První verze návrhu zákona byla představena v červenci 2006. Na základě velkého množství doručených připomínek ze strany průmyslových podniků, nevládních organizací a úřadů došlo k podstatnému přepracování návrhu a v říjnu 2006 byla zveřejněna jeho druhá verze. Ani druhá verze zákona nebyla přijata bez četných připomínek odborné a laické veřejnosti, a tak Ministerstvo životního prostředí v listopadu 2006 předložilo jeho již třetí verzi. Ta byla v lednu 2007 projednána na schůzi Legislativní rady vlády. Legislativní rada vlády návrh zákona pro celou řadu jeho problematických pasáží neschválila a vrátila ministerstvu k přepracování. V pořadí již čtvrtá verze návrhu zákona byla předložena v únoru 2007 a putovala zpět do Legislativní rady vlády. Legislativní rada vlády doporučila vládě zákon schválit s výhradou několika doplňků, které se promítly v páté a posléze šesté verzi návrhu zákona o ekologické újmě, přijaté v březnu 2007. Vláda jej však neschválila, a tak musel být znovu přepracován. V září 2007 vláda konečně schválila text zákona a odeslala jej do Poslanecké sněmovny. Od listopadu 2007 projednával návrh zákona Výbor pro životní prostředí Poslanecké sněmovny. Vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona 4. 10. 2007. Návrh zákona byl rozeslán poslancům jako tisk 322/0 dne 5. 10. 2007.¹⁰¹ Zákon byl vyhlášen dne 19. 5. 2008 ve Sbírce zákonů v částce 53 pod číslem 167/2008 Sb. a nabyl účinnosti dne 17. srpna 2008.¹⁰²

Jak je zřejmé z uvedené „schvalovací historie“ zákona, bylo přijetí tohoto předpisu pro zákonodárce velmi nelehkým úkolem a podle odložených účinností požadovaných povinností, které plynou z výše uvedeného zákona, se lze i domnívat, že se i zde mohou vyskytnout komplikace a existuje i možnost dalšího odkladu účinností jednotlivých ustanovení. O tom ale v této chvíli můžeme pouze spekulovat, jelikož směrnice určila jako mezní datum 30. duben 2013 pro podání zprávy jednotlivých členských států Evropské komisi o zkušenostech získaných při používání směrnice, respektive vnitrostátních zákonů vydaných k jejímu provedení.

Zákon č. 167/2008 Sb. je veřejnoprávním předpisem přijatým v oblasti ochrany životního prostředí, ale má vzhledem k řešení ekologické újmy na chráněných druzích a přírodních

¹⁰¹ Poslanecká sněmovna postoupila dne 26. 2. 2008 návrh zákona Senátu jako tisk 197/0.

¹⁰² Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 59-60.

stanovištích úzkou vazbu rovněž k problematice ochrany přírody a krajiny, tedy k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. K tomuto zákonu je nový předpis zákonem speciálním - zvláštním. Co se týká vztahu zákona k ostatním právním předpisům, je zákon o ekologické újmě zákonem zvláštním ve vztahu k jednotlivým složkovým předpisům na úseku ochrany životního prostředí, podle kterých se ukládají nápravná opatření.¹⁰³ Zákon je zvláštním předpisem rovněž k zákonu o životním prostředí. Odpovědnost za ekologickou újmu, která je jím upravena, zůstává sice nedotčena, ale jelikož je institut „ekologická újma“ upraven tímto zákonem velmi obecně, nebude se v zásadě podle staršího zákona vůbec aplikovat.¹⁰⁴

Nedotčena zůstává rovněž soukromoprávní úprava odpovědnosti za škody na majetku a zdraví obsažená v občanském a obchodním zákoníku.¹⁰⁵ Pouze v těch případech, pokud by byla v důsledku nápravy ekologické újmy podle zákona č. 167/2008 Sb.¹⁰⁶ nahrazena i škoda na majetku, nemělo by být podle těchto soukromoprávních předpis postupováno. Právní úpravou obsaženou v zákoně zůstávají také nedotčeny právní předpisy stanovující pravomoc a působnost státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků, působnost složek integrovaného záchranného systému a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích.¹⁰⁷

Ač by měl zákon obsahovat kompletně všechny prvky transponované směrnice, neupravuje nový zákon účast dotčené veřejnosti, což je v rozporu nejen se směrnicí 2004/35/ES, ale i s Aarhuskou úmluvou.¹⁰⁸

7.2. Platná právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí

¹⁰³ Uložení nápravných opatření podle složkových předpisů není vázáno na vznik ekologické újmy, ale na konkrétní porušení stanovených povinností; podle složkových zákonů nelze rovněž ukládat doplňková nebo vyrovnávací opatření.

¹⁰⁴ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 72.

¹⁰⁵ Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Nakladatelství Leges, 2009, Praha, str. 72.

¹⁰⁶ Ustanovení § 21 odst. 6 zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁰⁷ Srov. Vícha, O.: Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. České právo životního prostředí č. 1/2007 (19), str. 33.

¹⁰⁸ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 73.

Zákon 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen zákon) je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí do právního řádu České republiky (dále jen "směrnice"). Směrnice prohlubuje odpovědnost podnikatelů za ekologickou újmu s důrazem na prevenci. V české legislativě byla problematika odpovědnosti za ekologickou újmu řešena v jednotlivých složkových zákonech, avšak pouze v souvislosti s již vzniklou škodou na majetku či životním prostředí.

V zákoně je nepřímě vyjádřen jeden z principů upřednostňovaný směrnicí, a to princip naturální restituce – při nápravě závadného stavu se upřednostňují nápravná opatření před peněžní náhradou, klade se důraz na efektivní dekontaminaci a obnovení nebo nahrazení poškozeného přírodního zdroje uváděním nebo navrácením do původního stavu anebo směrem k tomuto stavu.¹⁰⁹ Ke vzniku odpovědnosti, resp. povinnosti provést nápravné opatření, postačuje prokázání příčinné souvislosti mezi provozní činností uvedené v příloze č. 1 zákona a vznikem ekologické újmy (nevyžaduje se tedy prokázání protiprávnosti a zavinění ve formě úmyslu nebo nedbalosti).

Zákon rozlišuje preventivní opatření všeobecné povahy, která musí být přijímaná provozovatelem v době, kdy ještě neexistuje bezprostřední hrozba vzniku ekologické újmy,¹¹⁰ a speciální preventivní opatření, která musí být přijímaná provozovatelem v době, kdy zjistí bezprostřední hrozbu vzniku ekologické újmy. Preventivní opatření všeobecné povahy jsou upravena v jednotlivých předpisech ochrany životního prostředí, povinnost provádět speciální preventivní opatření ale vyplývá přímo ze zákona č. 167/2008 Sb.¹¹¹ Tato speciální preventivní opatření by měla být přijímána v důsledku události, jednání či opomenutí vedoucích k bezprostřední hrozbě ekologické újmy a jejich cílem by mělo být předejít vzniku ekologické újmy nebo ji minimalizovat.¹¹² Princip předcházení ekologické újmy má nahradit úpravu odpovědnosti za škody na životním prostředí, kdy byla odpovědnost po znečišťovateli vyžadována až v okamžiku, kdy došlo k ekologické újmě.

¹⁰⁹ Příloha č. 4 k zákonu č. 167/2008 Sb.

¹¹⁰ Např. havarijní plány zpracovávány podle § 39 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb. nebo podle § 20 zákona č. 78/2004 Sb., popř. opatření vzešlá z posuzování vlivu záměru na životní prostředí (EIA) prováděného podle zákona č. 100/2001 Sb.

¹¹¹ Srov. Stejskal, V., Vicha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 84.

¹¹² Ustanovení § 2 písm. j) zákona č. 167/2008 Sb.

Vznik povinnosti prevence nebo nápravy ekologické újmy vychází z principu objektivní odpovědnosti (tj. odpovědnosti za výsledek) s možností liberace (poukazem na události nebo činnosti, na něž se zákon výslovně nevztahuje).¹¹³

Preventivní a nápravná opatření

Zákon č. 167/2008 Sb. vychází z předpokladu vzniku ekologické újmy na základě právně kvalifikované události mající původ v prováděné provozní činnosti. Příloha č. 1 k zákonu obsahuje výčet těch provozních činností, které jsou považovány za rizikové pro životní prostředí a lidské zdraví, s nimiž se spojuje objektivní odpovědnost za ekologickou újmu vyvolanou samotnou povahou takové provozní činnosti (bez ohledu na porušení právního předpisu nebo povolení vydaného na jeho základě).

Povinnost provádět preventivní opatření nebo nápravná opatření a nést s tím související náklady má provozovatel vykonávající činnost zařazenou do seznamu provozních činností, a to za předpokladu, že mezi touto činností a ekologickou újmou nebo její bezprostřední hrozbou je příčinná souvislost. U ostatních činností neuvedených v příloze č. 1 mají provozovatelé povinnost učinit preventivní nebo nápravná opatření pouze pokud provozní činnost byla vykonávána v rozporu s právními předpisy a mezi touto činností ekologickou újmou byla příčinná souvislost. V těchto případech není tato povinnost spojena se vznikem ekologické újmy na vodě a půdě, ale pouze s vznikem nebo bezprostřední hrozbou ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlinách či přírodních stanovištích.¹¹⁴ Jedná se o odpovědnost subjektivní, tj. na základě zavinění.

V souvislosti s povinností provést nezbytná preventivní opatření stanoví zákon č. 167/2008 Sb. provozovatelům oznamovací povinnost sdělit příslušnému orgánu informace o všech důležitých okolnostech související s bezprostřední hrozbou ekologické újmy, o provedení preventivních opatření a o neodstranění bezprostřední hrozby ekologické újmy již provedenými preventivními opatřeními. Zákon nestanoví formu ani náležitosti tohoto oznámení, z povahy věci ale vyplývá, že může být učiněno jak písemně tak i ústně. Z oznámení musí být patrné, kdo je činí a které věci se týká. Nesdělení informací o všech důležitých okolnostech bezprostřední hrozby ekologické újmy, o nichž provozovatel měl nebo

¹¹³ Ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 167/2008 Sb.

¹¹⁴ Pouze chráněné druhy vymezené v § 2 písm. b) zákona č. 167/2008 Sb.

mohl vědět, nebo o provedení preventivních opatření je správním deliktem, za který může příslušný orgán uložit provozovateli pokutu až do výše 1 000 000 Kč.¹¹⁵

Povinnost provádět preventivní a nápravná opatření, která byla rozhodnutím příslušného orgánu uložena původci ekologické újmy, nelze samostatně převést na třetí osobu. Provozovatel se nemůže zprostit své odpovědnosti za ekologickou újmu tím, že uzavře soukromoprávní smlouvu s třetí osobou. Takto uzavřená smlouva by byla absolutně nepatná¹¹⁶ a navíc by takový postup byl zjevně v rozporu s principem odpovědnosti původce a s principem „znečišťovatel platí“.¹¹⁷

Povinnost provést preventivní nebo nápravná opatření nebo nést náklady se podle tohoto zákona neuloží, pokud jde o ekologickou újmu způsobenou událostí nebo emisí, k níž došlo před nabytím účinnosti tohoto zákona, nebo po nabytí jeho účinnosti jako důsledek provozní činnosti, která byla prokazatelně ukončena před tímto dnem. Řízení o uložení nápravných opatření podle zvláštních právních předpisů,¹¹⁸ která nebyla pravomocně ukončena před nabytím účinnosti tohoto zákona a která splňují podmínky pro uložení nápravných opatření podle tohoto zákona i podle složkového právního předpisu, se dokončí podle staré právní úpravy.¹¹⁹ Doba vzniku ekologické újmy je pak dále rozhodná pro ukládání vyrovnávacích nápravných opatření, jejichž účelem je vyrovnání tzv. přechodných ztrát, které nastaly ode dne, kdy došlo k ekologické újmě, do dosažení účinku primárního nebo doplňkového nápravného opatření.¹²⁰

Finanční zajištění odpovědnosti

Přestože samotné prohloubení principu odpovědnosti podnikatelů za negativní ekologické důsledky své činnosti nelze hodnotit jinak než pozitivně, problémy mohou nastat při jeho aplikaci v praxi. Zákonné zpracování problematiky předcházení ekologické újmě je nové v rámci celé Evropské unie. Směrnice nechává jednotlivým členským zemím prostor pro individuální úpravu ohledně institutu finančního zajištění.

¹¹⁵ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 85.

¹¹⁶ Podle ustanovení § 39 občanského zákoníku.

¹¹⁷ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 76-77.

¹¹⁸ Ustanovení § 82 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých zákonů.

¹¹⁹ Ustanovení § 22 odst. 1,2 zákona č. 167/2008 Sb.

¹²⁰ Viz příloha č. 4 k zákonu č. 167/2008 Sb.

Účinnost ustanovení upravujících povinnosti provozovatelů finančně zajistit preventivní opatření nebo nápravných opatření je odsunuta k 1. 1. 2013. Tato doba je dostatečně dlouhá na to, aby dotčené subjekty vypracovaly kvantitativní analýzu možných ekologických dopadů své činnosti a v návaznosti na to si zřídily potřebné finanční zajištění. Ministerstvo životního prostředí bude průběžně konzultovat partnerské resorty z ostatních členských zemí ohledně zkušeností s implementací směrnice. Bližší podrobnosti zabezpečování finančního zajištění má stanovit prováděcí nařízení vlády,¹²¹ které má být přijato do 30. 4. 2011.

7.2.1. Kvantifikace ekologické újmy

Zákon považuje za ekologickou újmu jen takovou nepříznivou změnu, která je měřitelná a má závažné nepříznivé účinky na vybrané přírodní zdroje (chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přírodní stanoviště, podzemní a povrchové vody, včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, a půdu). Za závažné nepříznivé účinky nemusí být dle bodu 2 přílohy č. 3 k zákonu považovány:

- nepříznivé odchylky, které jsou menší než přirozené fluktuace považované za normální pro příslušný chráněný druh nebo přírodní stanoviště,
- nepříznivé odchylky způsobené přirozenými příčinami nebo vyplývající ze zásahů souvisejících s normální správou lokalit, jak jsou vymezeny v záznamech o přírodních stanovištích nebo cílových dokumentech anebo jak byly prováděny v minulosti vlastníky nebo provozovateli,
- změny na chráněných druzích nebo přírodních stanovištích, u kterých se prokáže, že se z ní zotaví v krátké době bez potřeby jiného zásahu do takového stavu, který má výhradně působením dynamiky chráněného druhu nebo chráněného stanoviště za následek stav, který se považuje za rovnocenný nebo lepší než byl stav základní.

Aby se jednalo o ekologickou újmu, na kterou se zákon vztahuje, musí být prokázány:

¹²¹ Ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 167/2008 Sb.

- závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo udržování příznivého stavu ochrany takových druhů a stanovišť (v případě ekologické újmy na chráněných druzích a přírodních stanovištích),
- závažné nepříznivé účinky na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál (v případě ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách) nebo
- závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj (v případě ekologické újmy na půdě).¹²²

Kritéria pro posouzení významu účinků na dosahování nebo udržení příznivého stavu ochrany chráněných druhů a stanovišť obsažená v příloze č. 3 k zákonu specifikují význam ekologické újmy, který musí být posuzován z hlediska stavu přírodních stanovišť nebo chráněných druhů s ohledem na základní stav v době vzniku ekologické újmy, s přihlédnutím k jejich funkcím spočívající v poskytování jimi vytvářených výhodných možností a k schopnosti jejich přirozené obnovy. Výrazně nepříznivé změny základního stavu se určují podle měřitelných údajů, jako jsou:

- a) počet jedinců chráněného druhu, jejich hustota nebo oblast jejich výskytu,
- b) úloha konkrétních jedinců nebo poškozené oblasti ve vztahu k ochraně chráněného druhu nebo přírodních stanovišť, vzácnost chráněného druhu nebo přírodního stanoviště (posuzováno na místní, regionální nebo vyšší úrovni),
- c) rozmnožovací schopnost chráněného druhu (podle dynamiky specifické pro daný druh nebo danou populaci), jeho životaschopnost nebo schopnost přirozené obnovy přírodního stanoviště (podle dynamiky specifické pro jeho charakteristické chráněné druhy nebo jejich populace),
- d) schopnost chráněného druhu nebo přírodního stanoviště zotavit se z ekologické újmy v krátké době bez jakéhokoliv zásahu, s výjimkou opatření na zvýšenou ochranu.

Z výše uvedeného nezbyvá než konstatovat, že ohodnocení ekologické újmy v penězích je velmi problematické pro komplikovanost hodnotících metod a ohodnocení předmětu ochrany (typů přírodních stanovišť, složek krajiny, krajinného rázu, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin). Ekologická újma je tak obtížně napravitelná. Prvotním snahou by

¹²² § 2 odst. a) zákona č. 167/2008 Sb.

mělo být dle zákona uvedení do původního stavu,¹²³ což se ale v praxi velmi zřídka může podařit beze zbytku.

7.2.2. Posuzování vzniku ekologické újmy nebo její bezprostřední hrozby

Ve správním řízení, zahájeném z moci úřední nebo na základě žádosti, příslušný orgán provede důkazy podle správního řádu, např. si vyžádá odborná vyjádření odborných subjektů (např. Agentura ochrany přírody a krajiny, Výzkumný úřad vodohospodářský, Český hydrometeorologický ústav), a uloží preventivní opatření/nápravná opatření. V případě řízení na základě žádosti, musí být dle zákona doloženo, že došlo k ekologické újmě nebo že takováto ekologická újma bezprostředně hrozí relevantními informacemi a údaji. Žádost mohou podat fyzické i právnické osoby, ale pouze ty, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takovéto dotčení pravděpodobné.¹²⁴ Zákonodárce zde opět dat úřadům nenapadnutelnou a neomezenou pravomoc, která je v tak zásadním problému nepochopitelná a nový zákon tak může opět učinit pouze prázdnou proklamací.

Prvoinstančními orgány, které mají vést řízení o ukládání preventivních a nápravných opatření, evidovat případy ekologické újmy, rozhodovat o náhradě nákladů nebo ukládat pokuty, jsou:

- Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP),
- správy národních parků či chráněných krajinných oblastí (na jejich území),
- újezdní úřady (na území vojenských újezdů).

Druhoinstančními orgány, které mají přezkoumávat rozhodnutí prvoinstančních orgánů, jsou Ministerstvo životního prostředí (rozhodnutí ČIŽP a správ národních parků a chráněných krajinných oblastí) a Ministerstvo obrany (rozhodnutí újezdních úřadů). Ministerstvo životního prostředí má rovněž postavení ústředního správního úřadu na úseku předcházení a nápravy ekologické újmy, vykonává vrchní státní dozor nad dalšími orgány vykonávající působnost stanovenou tímto zákonem, vede souhrnnou evidenci případů ekologické újmy

¹²³ U ekologické újmy nepřichází v úvahu finanční náhrada, jak je obvyklé u klasických škod. Je možné pouze vyčíslit náklady na uvedení do původního stavu či na provedení kompenzačních opatření.

¹²⁴ Ustanovení § 8 zákona č. 167/2008 Sb.

nebo spolupracuje s příslušnými orgány ostatních členských států v případech, kdy se ekologická újma dotýká několika členských států ES (jedná se o tzv. přeshraniční škody).¹²⁵

7.2.3. Formy nápravy ekologické újmy

Jak již bylo uvedeno výše, jedná se u ekologické újmy zpravidla o nemateriální škodu, která může vzniknout protiprávní činností osoby, ale také prostřednictvím činností, kterou subjekt vykonává v souladu s právem. Ekologická újma je často charakterizována vysokou latencí a značným zpožděním při zjišťování jejího vzniku a dobou, kdy byla způsobena. Při dlouhodobých skrytých ekologických újmách mluvíme o tzv. starých ekologických zátěžích. Toho problému se pro jeho specifickou a do dnešní doby ne vždy vyjasněnou právní stránku dotkneme jen v malé míře.

Za starou ekologickou zátěž je považována závažná kontaminace horninového prostředí, podzemních nebo povrchových vod, ke které došlo nevhodným nakládáním s nebezpečnými látkami v minulosti (zejména se jedná např. o ropné látky, pesticidy, chlorované a aromatické uhlovodíky, těžké kovy apod.). Zjištěnou kontaminaci lze považovat za starou ekologickou zátěž pouze v případě, že původce kontaminace neexistuje nebo není znám. Kontaminované lokality jsou rozmanitého charakteru – může se jednat o skládky odpadů, průmyslové a zemědělské areály, drobné provozovny, nezabezpečené sklady nebezpečných látek, bývalé vojenské základny nebo území postižená těžbou nerostných surovin.

Staré ekologické zátěže představují velké riziko pro zdraví obyvatelstva i pro ekosystémy. Systematické odstraňování historických ekologických zátěží začalo ve větší míře až rokem 1990. Za některé z nich, zejména v rámci privatizace, převzal odpovědnost stát. Stávající opatření jsou financována z různých zdrojů, nyní je to především Ministerstvo financí, do roku 2006 to byl Fond národního majetku. Odstraňování zátěží po Sovětské armádě je financováno Ministerstvem životního prostředí, další finanční prostředky jsou poskytovány z resortních zdrojů Ministerstva průmyslu a obchodu (například prostřednictvím agentury

¹²⁵ Srov. Vícha, O.: Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. České právo životního prostředí č. 1/2007 (19), str. 32.

CzechInvest¹²⁶ nebo státního podniku Diamo), Ministerstva obrany (náprava ekologických škod způsobených činností Armády ČR), Ministerstva dopravy, Ministerstva pro místní rozvoj. Na úrovni samosprávy jde o krajské úřady, z jejichž zdrojů mají být ale zabezpečována pouze protihavarijní (nikoliv sanační) opatření.¹²⁷ Dále je odstraňování starých ekologických zátěží hrazeno ze soukromých zdrojů a ze strukturálních fondů EU. Operační program Životní prostředí¹²⁸ poskytuje v letech 2007 - 2013 přes 5 miliard eur pro financování ekologických projektů v České republice z evropských fondů.

Ekologickou újma je újmou, která nemusí být pocíťována jen jako materiální nebo ekonomická ztráta, ale především jako ztráta biologická, estetická nebo kulturní, a to nejen samotným vlastníkem věci. Náprava ekologické újmy spočívá v naturální restituci, kompenzaci (jiné náhradní plnění) nebo ve finančním plnění.¹²⁹ U škody dochází k její náhradě buď formou finanční náhrady, nebo pokud to poškozený požaduje a je to současně možné i účelné, formou naturální restituce. Náprava ekologické újmy ve formě finančního plnění nebyla zákonem o životním prostředí plně domyšlena. Chyběla zde totiž ustanovení o způsobu a určení rozsahu ekologické újmy v penězích, stejně tak i ustanovení o povinnosti státního orgánu ukládat nápravu, pokud se o vzniku ekologické újmy dozví. V § 27 uvedeného zákona jsou sice naznačeny některé zásady přístupu k řešení nápravy ekologické újmy, avšak konkrétní úprava chyběla, a to i v jiných právních předpisech. Tato bílá místa vyplnil až nový zákon o ekologické újmě.

Ekologická újma na chráněných druzích a přírodních stanovištích

V zákoně o ekologické újmě je náprava ekologické újmy na půdě, na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, přírodních stanovištích a vodách, upravena diferencovaně.

Ve vztahu nápravy ekologické újmy na chráněných druzích a přírodních stanovištích je v tomto ohledu podstatná definice „základního stavu“.¹³⁰ Dle zákona je základním stavem „stav přírodních zdrojů a jejich funkcí, který existoval v době, kdy došlo k ekologické újmě a

¹²⁶ Agentura pro podporu podnikání a investic.

¹²⁷ Ustanovení § 42 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

¹²⁸ Operační program Životní prostředí připravil Státní fond životního prostředí a Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Evropskou komisí.

¹²⁹ Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹³⁰ Srov. Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 65.

jenž by dále existoval, kdyby k ní nedošlo, a to podle odhadu na základě nejlepších dostupných informací.¹³¹ Pro stanovení základního stavu chráněných druhů a přírodních stanovišť budou rozhodující výsledky monitoringu dotčených přírodních zdrojů prováděné na základě zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o vodách.¹³²

Tato odpovědnost může vzniknout na základě zákona o ochraně přírody a krajiny a vodního zákona, v případě provozování provozní činnosti neuvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 167/2008 Sb. to může být například stavební zákon, zákon o geologických pracích, horní zákon, zákon o hornické činnosti, energetický zákon, zákon o elektronické komunikaci aj.¹³³

Podle přílohy č. 4 k zákonu o ekologické újmě má být nápravy na těchto zdrojích dosahováno právě prostřednictvím obnovy životního prostředí zpět do jeho základního stavu. Této obnovy se má dosahovat buď pomocí primární, doplňkové nebo vyrovnávací nápravy. Primární náprava je v tomto kontextu nápravným opatřením, které vrací poškozený přírodní zdroj nebo jeho zhoršené funkce do základního stavu, případně k tomuto stavu alespoň směřuje. Doplňková náprava je opatřením přijatým v souvislosti s poškozeným přírodním zdrojem nebo jeho funkcemi za předpokladu, že primární náprava nevedla k plné obnově poškozeného přírodního zdroje nebo jeho funkcí. Konečně vyrovnávací náprava je akce učiněná s cílem vyrovnat přechodné ztráty na přírodním zdroji a jeho funkcích. K tomuto zásahu se přistupuje ode dne, kdy došlo k ekologické újmě, a je ukončen, až primární náprava dosáhne plného účinku. Vyrovnávací náprava slouží navíc pro vyrovnání přechodných ztrát.¹³⁴ Příloha č. 4 obsahuje zevrubný popis určený k aplikaci nápravných opatření, a to i včetně návodu, jak volit správná nápravná opatření.

K provedení preventivních a nápravných opatření je ze zákona povinen provozovatel činností uvedených v příloze č. 1. Ten je tedy přednostně odpovědný za splnění těchto povinností vyžadované zákonem. Neučiní-li tak, budou tato opatření provedena příslušným orgánem. Provozovateli ale bude uloženo bez zbytečného odkladu, aby nahradil vynaložené náklady. Náhrady vybírá příslušný orgán, který rozhodl o náhradě nákladů, a jsou příjmem státního rozpočtu.

¹³¹ Ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 167/2008 Sb.

¹³² Ustanovení § 45f zákona č. 114/1992 Sb. a § 21 zákona č. 254/2001.

¹³³ Srov. Stejskal, V., Vicha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, str. 81.

¹³⁴ Příloha č. 4 k zákonu odst. 1 písm. d) zákona č. 167/2008 Sb.

Ekologická újma na vodách

Za ekologickou újmu na povrchových nebo podzemních vodách považuje zákon č. 167/2008 Sb. takovou nepříznivou měřitelnou změnu povrchových nebo podzemních vod (nebo měřitelné zhoršení jejich funkcí), která má závažné nepříznivé účinky na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál, s výjimkou nepříznivých účinků v taxativně vyjmenovaných částech vodního zákona.¹³⁵ Zákon č. 167/2008 Sb. neobsahuje žádná kritéria pro posuzování ekologické újmy na vodách, pouze v příloze č. 4 k zákonu popisuje postupy nápravy ekologické újmy a spíše než striktní regule poskytuje jakási „vodítka“ k co možná nejvhodnějšímu výběru těchto opatření (stejně tak i směrnice 2004/35/ES).

Rozhodující pro posouzení ekologické újmy na vodách budou tak zejména odborná vyjádření pověřených odborných subjektů provádějících monitoring stavu vod (Výzkumný úřad vodohospodářský, Český hydrometeorologický ústav, správci povodí).¹³⁶ Za účelem zajištění činností souvisejících s přípravou, zpracováním, zavedením a prováděním programů monitoringu vod a podáváním zpráv Evropské komisi podle směrnice 2000/60/ES a k naplňování ustanovení zákona o vodách¹³⁷ byl vydán Metodický pokyn odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí a odboru vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství pro monitorování vod (publikován ve Věstníku MŽP č. 3/2007).

Pakliže dojde k havárii,¹³⁸ budou probíhat bezprostřední opatření podle zákona o vodách.¹³⁹ Vodoprávní úřad si v daném případě může vyžádat vyjádření příslušného orgánu,¹⁴⁰ zda se jedná o ekologickou újmu či nikoliv. Příslušný orgán podle zákona č. 167/2008 Sb. může rovněž zahájit řízení o uložení nápravných opatření z moci úřední (pakliže se dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě) nebo na základě žádosti dotčených osob.¹⁴¹ Pakliže vodoprávní úřad zahájil řízení o uložení nápravných opatření podle § 42 zákona č. 254/2001 Sb., přeruší je, pokud bylo před tím zahájeno řízení o

¹³⁵ Ustanovení § 23a odst. 4 a 7 zákona č. 254/2001 Sb.

¹³⁶ Ustanovení § 21 zákona č. 254/2001 Sb.

¹³⁷ Ustanovení § 21 zákona č. 254/2001 Sb.

¹³⁸ Havárií podle zákona č. 254/2001 Sb. se přitom mimo jiné rozumí případy závažného zhoršení nebo mimořádného ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod ropnými látkami, popřípadě radioaktivními zářiči a radioaktivními odpady, nebo dojde-li ke zhoršení nebo ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod v chráněných oblastech přirozené akumulace vod nebo v ochranných pásmech vodních zdrojů. Nejedná se tedy o změnu ekologického nebo množstevního stavu či ekologického potenciálu podle zákona č. 167/2008 Sb.

¹³⁹ Ustanovení § 41 zákona č. 254/2001 Sb. a § 21 odst. 4 zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁴⁰ Ustanovení § 21 odst. 3, věta druhá zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁴¹ Ustanovení § 8 zákona č. 167/2008 Sb.

uložení nápravných opatření podle § 8 zákona č. 167/2008 Sb. Nápravná opatření podle zákona č. 254/2001 Sb. (vodní zákon) vodoprávní úřad neuloží, pokud bylo k nápravě ekologické újmy na povrchových a podzemních vodách uloženo nápravné opatření podle zákona č. 167/2008 Sb.¹⁴²

7.2.4. Náprava ekologické újmy na půdě

K zjištění vzniku ekologické újmy na půdě bude docházet na základě analýzy rizik, jejíž zpracování zajistí příslušný orgán, existuje-li důvodné podezření, že v důsledku provozní činnosti uvedené v příloze č. 1 došlo k ekologické újmě.¹⁴³ Od uložení preventivních a nápravných opatření, které jsou ze zákona stanoveny provozovatelům přímo,¹⁴⁴ se toto řízení odlišuje tím, že se povinnosti ukládají mimo správní řízení. V případě, že bylo v dané věci již zahájeno řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona č. 167/2008 Sb., příslušný orgán toto řízení přeruší do doby předložení analýzy rizik.

Dojde-li příslušný orgán na základě informací poskytnutých provozovatelem a po případné konzultaci s odborným subjektem (Agentura ochrany přírody a krajiny, Výzkumný úřad vodohospodářský, Český hydrometeorologický ústav) k zjištění, že se jedná o ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu, má v takovém případě vyzvat provozovatele k provedení preventivních opatření/nápravných opatření a uložit mu pokyny k jejich provádění.

Vyhodnocení průzkumu stavu znečištěného území a hodnocení návrhu nápravných opatření mohou zpracovávat pouze odborně způsobilé osoby,¹⁴⁵ kterým bylo Ministerstvem životního prostředí vydáno osvědčení odborné způsobilosti.¹⁴⁶

¹⁴² Ustanovení § 126 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb.

¹⁴³ Ustanovení § 11 zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁴⁴ Ustanovení § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁴⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

¹⁴⁶ Ustanovení § 3 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

Vyhláška č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě

Účelem vyhlášky je stanovení metod a způsobů zpracování analýzy rizik, dále stanovení způsobů hodnocení vhodnosti a proveditelnosti nápravných opatření, cílů nápravných opatření a způsobů prokazování jejich dosažení, včetně způsobu postsanačního monitoringu. Ve vyhlášce je dále obsažen způsob srovnání alternativních postupů omezování nebo eliminace rizik a způsoby posouzení rizik pro lidské zdraví plynoucí z přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na nebo pod zemský povrch.

Účelem nápravy ekologické újmy na půdě má být podle zákona vyloučení jakéhokoli významného rizika nepříznivého účinku na lidské zdraví.¹⁴⁷ To by mělo spočívat v odstranění, izolaci nebo snížení obsahu znečišťujících látek tak, aby znečištěná půda¹⁴⁸ již nadále nepředstavovala závažné riziko nepříznivého účinku na lidské zdraví. Přítomnost takových rizik by se měla posuzovat pomocí postupů upravujících posuzování zdravotních rizik a měla by se brát v úvahu například charakteristika a funkce půdy či druh a koncentrace škodlivých látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů.

Vyhláška je v souladu s právními předpisy Evropské unie, když provádí zákon č. 167/2008 Sb.¹⁴⁹ Vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 2. 2009.¹⁵⁰

Závěr

Přijetím nového zákona působí vedle sebe v rámci odpovědnosti za ztráty na životním prostředí dva režimy odpovědnosti za ekologickou újmu, a to podle zvláštních složkových zákonů a podle zákona č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě a její nápravě. Dosavadní odpovědnostní režim za ztráty na životním prostředí je tak doplněn komunitárním právem. Zákon vnesl do práva životního prostředí mnoho nových a velmi cenných novinek. Jedná se především o systém povinných preventivních a nápravných opatření založený na principu objektivní odpovědnosti, a to i bez nutnosti porušení právní povinnosti, nebo finanční zajištění odpovědnosti. I přes mnohé přínosy zákona a změny v této oblasti zůstává

¹⁴⁷Ustanovení § 2 písm. p) zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁴⁸ Ve smyslu zákona jde o vše, co je na nebo pod zemským povrchem, tedy i o horniny, peloidy a navážky.

¹⁴⁹ Ustanovení § 11 odst. 5 zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁵⁰ Přílohou důvodové zprávy je závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad.

ale ještě mnoho nedořešených otázek. Jedná se například o staré ekologické zátěže, mnohé organizační a kompetenční problémy nebo naprosto nový a nevyzkoušený systém finančního zajištění odpovědnosti. Kolik změn a úprav si daná problematika vyžádá, ukáže ovšem až čas a konkrétní případy v praxi. Že tyto úpravy bude nutné provést co možná nejdříve a reagovat na vzniklé problémy pružně, je zřejmé, neboť chyby, kterých se dopustili v ochraně životního prostředí naši předchůdci, jasně ukázaly, že jejich náprava je často velmi obtížná a nese si obvykle v ekvivalenci lidského života trvalé následky.

8. Financování preventivních a nápravných opatření

Smlouva o založení Evropského společenství uvádí v článku 174 odst. 2 zásady uplatňující se v oblasti ochrany životního prostředí. Jednou ze zásad je i zásada „znečišťovatel platí“ (*Polluter Pays Principle*). Směrnice 2004/35/ES tuto zásadu svou úpravou aplikuje v konkrétních a individualizovaných případech a to tím, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, je finančně odpovědný; všechny náklady související s předcházením ekologické újmy nebo s její nápravou má primárně uhradit provozovatel,¹⁵¹ a to i v případě, kdy preventivní nebo nápravná opatření zajistil příslušný orgán. V zákoně o ekologické újme jsou stanoveny výjimky z výše uvedené zásady.¹⁵² Aby ale mohlo dojít k uplatnění těchto výjimek, je nutné, aby se jich provozovatel dovolal a zároveň prokázal, že není povinen nést náklady za vzniklé škody.

Směrnice stanoví 3 stupně nápravy ekologické újmy: primární, doplňkovou a vyrovnávací. Z hlediska pojistitelnosti je vysoce problematická, v současnosti prakticky nepojistitelná vyrovnávací náprava, protože její podstatou je vyrovnat přechodné ztráty přírodních zdrojů a funkcí čekajících na obnovu. Toto vyrovnání je tvořeno dalším zlepšením chráněných přírodních stanovišť, druhů nebo vody buď na poškozené, nebo náhradní lokalitě. Problematičnost pojistitelnosti je dána skutečností, že se jedná o zlepšení, jdoucí nad rámec základního stavu z rozhodnutí orgánů veřejné správy. Pojišťovnictví ale nemá jako prvotní cíl zlepšovat či zhodnocovat stav věcí po nastalé pojistné události, ale nahrazovat materiální škodu, újmu na zdraví či ztracený užitek. Vyrovnávací náprava představuje tudíž nový typ kompenzace, se kterým nejsou zkušenosti a chybí spolehlivá statistická data všem zúčastněným stranám - veřejné správě, provozovatelům i pojistitelům.

Dalším kritickým bodem jsou přeshraniční ekologické újmy. Zde se musí dořešit, jak se bude dělit odpovědnost států, které jsou účastny na ekologické újme a další s tím spojené problémy.

Evropská komise má do 30. dubna 2010 předložit zprávu o dostupnosti a podmínkách finančního zajištění a o možnostech provozovatelů získat takové finanční zajištění, a to jak

¹⁵¹ Ustanovení § 2 písm. q) zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁵² Ustanovení § 12 odst. 3 zákona č. 167/2008 Sb.

stanoví směrnice za „přijatelné ceny“. Na základě této zprávy a na základě rozšířeného posouzení vlivů, včetně analýzy poměrů nákladů a výnosů pojistitelů, předloží Komise v případě potřeby návrhy na systém harmonizovaného povinného finančního zajištění.¹⁵³ Vzhledem ke skutečnosti, že povinnost finančního zajištění preventivních opatření nebo nápravných opatření byla v ČR posunuta k 1. 1. 2013, je téměř jisté, že ČR poskytne těchto informací velmi málo. Podobně na tom budou i ostatní členské státy. Závěry této zprávy se tedy mohou stát nic neříkajícími o pravém stavu věcí.

Další požadavek směrnice, podání zprávy všech členských států Komisi nejpozději do 30. 4. 2013 o zkušenostech získaných při používání této směrnice, se jeví, vzhledem ke zmiňovaným okolnostem, pouze jako další evropský byrokratický počín.

8.1. Pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí

Pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí čili environmentální pojištění se začíná uplatňovat na poli pojišťovnictví koncem 80. let 20. století. V Evropské unii je uplatňováno v každé členské zemi. Zavedení environmentálního pojištění bylo jednou z implicitních podmínek pro vstup České republiky do Evropské unie. Ve státní politice životního prostředí České republiky ve střednědobém horizontu v letech 1999-2004 byla podpora rozvoje environmentálního pojištění uváděna jako prioritní úkol.

Evropské pojišťovnictví se aktivně účastní transpozičního procesu směrnice do národní legislativy členských zemí Evropské unie. Odpovědnost podle Směrnice 2004/35/EC se skládá ze dvou složek; ze striktní odpovědnosti pro specifické rizikové aktivity, které se definují v rámci schvalovacího řízení IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*), což je podmínkou pro získání povolení k provozování zařízení, a z odpovědnosti, která je vázaná k určité profesní chybě. V současné době v Evropské unii existují v rámci obecné odpovědnosti pojistné produkty, které pokrývají částečně některé prvky směrnice, přičemž se jedná o pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí nastalé v důsledku nenadálé, neočekávané a nekontrolovatelné havarijní události, kde nároky na náhradu škody jsou

¹⁵³ Článek 14 odst. 1 směrnice 2004/35/ES.

založeny na občanském právu. Pojišťovací průmysl může v této chvíli nabídnout pojištění jen části toho, co vyžaduje směrnice,¹⁵⁴ a to v podobě nákladů na sanaci půdy a vodstva.

Jestliže má být docíleno pojistitelnosti podle požadavků směrnice, pojistitelé musí mít možnost kontroly nad vzneseným nárokem na náhradu ekologické újmy, nad způsobem její nápravy a nad průběhem nákladů s nápravou spojených. Jelikož ale zákonná úprava vyžadovaná směrnicí nebyla dosud zpracována, můžeme pouze spekulovat, jak bude pojištění odpovědnosti za ekologickou újmu v praxi aplikováno. Pojistitelé budou zřejmě požadovat o pojišťovaném provozovateli řadu informací jako je povaha provozní činnosti, množství a nebezpečnost skladovaných látek, charakter okolí závodu, možné způsoby úniku látek z provozu, historie dosavadních škod atd. Důležité je i zhodnocení současného znečištění lokality a okolí za účelem možnosti oddělení staré ekologické zátěže a případných nových škod a získání informací o „*baseline conditions*“, tj. výchozích podmínkách.

Řízení rizik¹⁵⁵ se dostane do popředí zájmu provozovatelů, a to podstatně více než u jiných druhů pojištění. Experti pojišťoven budou hodnotit vnější signály, kterými se zpravidla vyznačuje kvalitně řízený podnik, protože ten je zárukou odpovědného přístupu k riziku.

Pojistitelé budou vyžadovat zvláště informace o:

- kvalitě systému řízení rizik a kompetenci příslušných osob, které za řízení rizika odpovídají,
- souladu mezi všemi předpisy, normami a zákony,
- historii hodnocení rizik a pochopení zvláštností environmentálních rizik společně s plány jejich minimalizace,
- zavádění systémů řízení - jako je např. EMAS nebo ISO 14 000,
- pravidelných auditech rizik i o plnění nápravných opatření při zjištění nedostatků,
- finanční stabilitě organizace - podnik musí prosperovat, jinak by v nouzi mohl šetřit na systému řízení rizik a omezovat investice do ochrany a prevence před možnými environmentálními škodami,
- pravidelném a soustavném vzdělávání zaměstnanců,

¹⁵⁴ Čl. 14 směrnice 2004/35/ES: „Členské státy přijmou opatření k podpoře rozvoje nástrojů finančního zajištění, včetně finančních mechanismů v případě platební neschopnosti, a trhů prostřednictvím vhodných hospodářských a finančních subjektů, a umožnit tak provozovatelům vyžití finančních záruk na pokrytí jejich závazků podle této směrnice.“

¹⁵⁵ Risk Management.

- krizových plánech a postupech včetně určení podrobné odpovědnosti konkrétních osob,
- odpovídající údržbě a testování provozních zařízení v rámci předcházení potenciální environmentální havárie.

Vláda musí stanovit nařízením způsob hodnocení rizik k datu 30. 4. 2011.¹⁵⁶ Jelikož se jedná o problematiku nadmíru složitou a diskutabilní, lze pouze doporučit, aby se jí začala zabývat co možná nejdříve a aby byla započata o tomto problému diskuze s budoucími poptavateli těchto pojištění a jejich poskytovateli.

8.1.1. Pojištění v ČR

Odpovědnost za škodu na životním prostředí se v České republice řídila do účinnosti zákona č. 167/2008 Sb. především ustanoveními občanského zákoníku. Do této problematiky zasahovala a stále zasahuje i řada předpisů z oblasti práva životního prostředí. Významně se odpovědnosti za škody na životním prostředí dotýká zákon o prevenci závažných havárií,¹⁵⁷ který obsahuje ustanovení o povinnosti pojištění škod způsobených třetím stranám, včetně škod na životním prostředí. Podniky, na které se tento zákon vztahuje, jsou zařazeny do třídy A nebo B, a to podle množství přítomných nebezpečných látek. Skupina provozovatelů ve třídě B nese větší riziko, jelikož operuje s větším množstvím nebezpečných látek. Od rozdělení do tříd A/B se odvíjí i povinnosti provozovatelů. K 31. 3. 2008 spadá pod literu zákona o prevenci závažných havárií 185 provozovatelů, z toho 75 podniků ve třídě A a 110 podniků ve třídě B. Ze zákona je pro ně dána povinnost vypracovat bezpečnostní dokumentaci v podobě bezpečnostní zprávy¹⁵⁸ pro třídu B a bezpečnostní program¹⁵⁹ pro třídu A. Ve lhůtě do 100 dnů od schválení této dokumentace příslušným krajským úřadem je provozovatel povinen uzavřít pojištění odpovědnosti za škodu, kterou by potenciální havárie způsobila třetím subjektům.¹⁶⁰ Do 30 dnů od uzavření pojistné smlouvy provozovatel musí kopii tohoto dokumentu předložit krajskému úřadu.¹⁶¹

¹⁵⁶ Ustanovení § 14 odst. 5 a § 29 zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁵⁷ Zákon č. 59/2006 Sb.

¹⁵⁸ Ustanovení § 10 zákona č. 59/2006 Sb.

¹⁵⁹ Ustanovení § 8 zákona č. 59/2006 Sb.

¹⁶⁰ Ustanovení § 12 odst. a) zákona č. 59/2006 Sb.

¹⁶¹ Ustanovení § 12 odst. c) zákona č. 59/2006 Sb.

Pojistný trh environmentálního pojištění je v České republice poměrně nový a produkty tohoto pojištění jsou k dispozici až od 90. let 20. století. Společnosti, které se v rámci platné legislativy musí pojistit, mají v podstatě dvě možnosti, buď se pojistit se na českém pojistném trhu, nebo na evropském.

Na českém pojistném trhu standardně pojištění odpovědnosti za škodu vzniklou v důsledku závažné havárie nabízejí tyto pojistitelé: Allianz pojišťovna, a.s., Česká pojišťovna, a.s., Kooperativa, pojišťovna, a.s.

Plnění pojišťovny se vztahuje na plnění za škodu způsobenou závažnou havárií. Zahrnuje i přiměřené zachraňovací náklady na omezení škody či zamezení škodě nebo zmírnění již vzniklých následků.

Zákon o prevenci závažných havárií se nevztahuje na všechny rizika, můžeme jmenovat například rizika válečná nebo rizika spojená s působením ionizujícího záření, vyloučeny jsou i skládky odpadu¹⁶² a stejně tak ekologická újma, neboť ji nelze dle zákona vyčíslit a tudíž je tak téměř nepojistitelná. Vyloučena je rovněž škoda vzniklá přímým následkem špatného technického stavu nebo zanedbanou údržbou. Kryta není ani škoda, k níž došlo pozvolným dlouhotrvajícím působením nebezpečných látek.¹⁶³ Pojištění se vztahuje pouze na náhle a neočekávaně vzniklou škodu (např. prasknutí nádoby nebo potrubí, výbuch či požár).

Škála potenciálních škod na životním prostředí je velmi rozmanitá, od výbuchu či úniku nebezpečných látek až po staré ekologické zátěže, které je potřeba dodatečně zlikvidovat. Samotné pojištění odpovědnosti za škodu v důsledku závažné havárie¹⁶⁴ pak tvoří jen jednu konkrétní výseč environmentálního pojištění. Kromě toho existuje značný počet škod, které se vyčíslit nedají a nelze tak podnikatelský subjekt ani pojistit.¹⁶⁵

¹⁶² Ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 59/2006 Sb.

¹⁶³ Tzv. „gradual pollution“ čili postupné znečištění.

¹⁶⁴ Definice závažné havárie dle § 2 odst. e) zákona č. 59/2006 Sb.: „Mimořádná, částečně nebo zcela neovladatelná, časově a prostorově ohraničená událost, např. závažný únik, požár nebo výbuch, která vznikla nebo jejíž vznik bezprostředně hrozí v souvislosti s užíváním objektu nebo zařízení, v němž je nebezpečná látka vyráběna, zpracovávána, používána, přepravována nebo skladována, a vedoucí k vážnému dopadu na životy a zdraví lidí, hospodářských zvířat a životní prostředí nebo k újmě na majetku.“

¹⁶⁵ Blíže viz http://www.uake.cz/novinky/odpady_biodegradabilni_2008/odpady_2008/prispevky/vavrovae.pdf (vlozeno 14.4.2009)

Z výše uvedeného vyplývá, že systém finanční pojištění odpovědnosti je opravdu nevyzkoušeným a ne příliš propracovaným produktem. Domnívám se, že i zde by bylo potřeba dalších více konkretizujících právních úprav, aby mohlo pojištění plnit uceleně a funkčně svůj účel, tedy účinnou nápravu ekologických škod na životním prostředí. Z ekonomického hlediska je ale toto další svazování podnikatelského sektoru velmi rizikové. Přílišné finanční zatížení podnikatelů novým pojištěním by vedlo k růstu cen jejich výrobků a k dalším negativním makroekonomickým jevům. Je tedy zřejmé, že nalezení optimální rovnováhy mezi podnikatelskými záměry a fungující ochranou životního prostředí nebude snadné. Jak jsme se ale mohli přesvědčit z případů z období posledních pár let nazpět, kdy se ochrana životního prostředí stala téměř trendovou záležitostí, je tento stav možný.

9. Závěr

Problematika právní úpravy odpovědnosti ze ztráty na životním prostředí patří mezi nejzávažnější, ale zároveň nejproblematičtější právní otázku ochrany životního prostředí. Tomu odpovídá jak doba přijímání rámcové právní úpravy na úrovni Evropské unie, tak i velké problémy jednotlivých členských států při transpozici směrnice 2004/35/ES do vnitrostátních právních řádů. Směrnice 2004/35/ES Evropské komise a Rady, která, ačkoliv se nezabývá všemi kategoriemi ztrát na životním prostředí (týká se pouze ztrát na vodě, půdě a vybraných částí přírody), velmi výrazně zasáhla do stávající legislativy ochrany životního prostředí, a to jak na úrovni evropské, tak i národní. Režim odpovědnosti je založen na objektivní odpovědnosti provozovatelů vybraných rizikových činností, která je doplněna režimem subjektivní odpovědnosti provozovatelů ostatních provozních činností ve vztahu ke škodám na vybraných částech přírody.

Ve své práci se věnuji problematice právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, především pak směrnicí 2004/35/ES Evropského parlamentu a Rady a zákonem č. 167/2008 Sb.), který ji transponoval do českého právního řádu. Přijetí směrnice 2004/35/ES představovalo první rámcový pokus ze strany orgánů ES řešit poškozování životního prostředí na celém území Evropských společenství. V práci je obsažen i stručný náhled na komplikovanou právní úpravu, která byla využívána do účinnosti nového zákona č. 167/2008, a která bude existovat nadále vedle nové právní úpravy, jelikož zákon je k jednotlivým složkovým zákonům z oblasti práva životního prostředí zákonem speciálním a pouze jednotlivé zákony doplňuje. Stejně tak je i speciálním k dvěma zákonům soukromoprávní oblasti, k občanskému a obchodnímu zákoníku. Zákonodárci poměrně dlouho uvažovali o různých možnostech transpozice směrnice 2004/35/ES. Konečné přijetí nového samostatného zákona k úpravě ekologické újmy považuji za velmi vhodné mimo jiné i z toho důvodu, že při výkonu jedné provozní činnosti může být ekologickou újmou dotčeny současně například dva, případně i všechny přírodní zdroje uvedené ve směrnici 2004/35/ES, a ochrana těchto přírodních zdrojů je tak zastřešena komplexně jedním právním předpisem. Za další přínosnou novinku považuji to, že zákon obsahuje i ustanovení k řešení případů příhraničních ekologických újm. Jedním z nedostatků nové právní úpravy ale zůstává absolutní absence řešení problému tzv. starých ekologických škod.

Pro Českou republiku jako členského státu Evropské unie jsou bez výjimky závazné její právní předpisy, které mají přednost nejen před zákony ČR, ale i před její Ústavou. Část práce jsem proto věnovala právě evropskému pohledu na oblast právní ochrany životního prostředí a jejím základním zásadám. Právo EU je právu ČR nadřazeno, a proto je s ním třeba neustále pracovat, jelikož právní předpisy musí být v souladu s tímto právem a české právní normy musí být vzhledem k tomu aplikovány a i vykládány.

Jako hlavní cíl této diplomové práce jsem si stanovila seznámit čtenáře s problematikou odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, a to včetně výkladu současné platné právní úpravy, srovnání s předchozí právní úpravou a upozornění jak na zlepšení, tak i na nedostatky právní úpravy s návrhem možného řešení.

K tomuto účelu jsem se také v práci pokusila přiblížit institut ekologické újmy, který je v této věci stěžejním. Ekologická újma je součástí institutu ztrát na životním prostředí, která je vedle ekologické újmy dále tvořena ekonomickou škodou. Zatímco ekonomická škoda je přesně číselně kvantifikovatelná ekonomická ztráta na určitém hmotném majetku, ekologickou újmou je pak ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému, jejíž číselná kvantifikace je velmi komplikovaná. Právě v peněžním vyjádření ekologické újmy vidím velmi velký problém. Podle směrnice 2004/35/ES, stejně tak i dle nového zákona o ekologické újmě, je ekologickou újmou nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo. Je patrné, že sama definici připravila mnohá úskalí, a to především v určení, že ekologickou újmou je pouze měřitelná změna, která má závažné nepříznivé účinky na tyto přírodní zdroje. Takovouto definicí se ochrana životního prostředí může opět dostat na nelichotivou pozici pouhé polemiky, zda má v tom kterém konkrétním případě ekologická změna opravdu tak závažné nepříznivé účinky, aby se mohlo jednat o ekologickou újmu podle zákona, či zda jsou změny na přírodních zdrojích měřitelné.

Vedle toho je podle mého názoru alarmující, že podle zákona žádost o zahájení řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření zahájí příslušný orgán pouze z podnětu fyzické či právnické osoby, která musí být takovou ekologickou újmou dotčena nebo je-li takové „dotčení“ pravděpodobné. Logicky jsou tak vyjmuty subjekty, kterých se ekologická újma bezprostředně netýká, ale chtějí jen upozornit na její existenci. Tento nedostatek je podpořen další skutečností, a to tím, že v zákoně není reflektována účast veřejnosti. To je

vzhledem k tomu, že chybí v rozporu se směrnicí, i nedostatkem napadnutelným Evropskou komisí, stejně tak subjekty, na něž by se toto oprávnění vztahovalo.

Za velký přínos a pozitivum nové úpravy považují především systém preventivních a nápravných opatření. Provozovatelé činností zařazených do seznamu provozních činností v příloze č. 1 k zákonu musí přijímat preventivní opatření tak, aby jím předcházeli vzniku ekologické újmy a to za splnění předpokladu, že mezi touto činností a ekologickou újmou či její bezprostřední hrozbou existuje příčinná souvislost (zákon zde uplatňuje režim objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za výsledek). U ostatních činností, které nejsou uvedeny v příloze č. 1, mají provozovatelé povinnost učinit preventivní nebo nápravná opatření pokud provozní činnost byla vykonávána v rozporu s právními předpisy a mezi touto činností ekologickou újmou byla příčinná souvislost. Bohužel zákon tuto povinnost podmiňuje pouze vznikem nebo bezprostřední hrozbou ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlinách či přírodních stanovištích. Vznik ekologické újmy na vodě a půdě je z této subjektivní odpovědnosti vyjmuta. Proč zákonodárce takto „ulevil“ provozovatelům, kteří nepovolenou činností poškodí přírodní zdroje vodu a půdu, jsem si nedovedla uspokojivě vysvětlit. Bylo by proto velmi vhodné, kdyby se tato záležitost dostala po podvědomí veřejnosti, a aby byla k tomuto zahájena diskuze.

Dalším beze sporu kladným přínosem je povinnost finančního zajištění preventivních a nápravných opatření. Ustanovení zákona, které tuto povinnost zavádí, ale nabývá účinnosti až 1. ledna 2013, zatímco povinnosti preventivních a nápravných opatření jsou účinné již od 1. května 2008. Lze tedy než doporučit provozovatelům, aby si finanční zabezpečení preventivních a nápravných opatření zajistili již dříve. Mohou se tak vyhnout velkým finančním výdajům, kdyby došlo k ekologické újmě v době, kdy by ještě nebylo vyžadováno povinné finanční zajištění.

Co se týká finančních produktů na našem peněžním trhu, které by zahrnovaly právě toto pojištění, není jistě současný stav plně uspokojující. Vinu ale nemůžeme klást pouze na poskytovatele těchto služeb. Ke zdárnému fungování tohoto trhu je potřeba větší právní ukotvení a zpřesnění, především v otázce způsobu hodnocení rizik a kritérií posuzování dodatečného finančního zajištění pro provozovatele a vyhodnocení bližších podmínek k provádění a způsobu finančního zajištění k provedení preventivních a nápravných opatření, jak vyžaduje zákon. S ohledem na závažnost a potřebu zavést toto financování do fungujícího

trhu je nutné provést tyto požadavky zákona co v nejkratším časovém horizontu (zákon stanovil lhůtu až k 30. dubnu 2011).

Celkově lze ale nový zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě hodnotit kladně, stejně tak i směrnici 2004/35/ES. Výše naznačené sporné body v zákoně by bylo třeba ale dále prozkoumat a uvést do souladu jak se základními zásadami ochrany životního prostředí (jako je např. zásada prevence, zásada předběžné opatrnosti, zásada znečišťovatel platí nebo vysoká úroveň ochrany), tak i se smyslem tohoto zákona. Věřím, že tyto sporné otázky budou předmětem brzkých novelizací nebo jiných legislativních počínů.

Seznam literatury

- Boguzsak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva, Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2001
- Damohorský ,M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Nakladatelství Karolinum, Praha, 1999
- Damohorský ,M.: Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2002
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání. H.C.Beck. Praha, 2007
- Drobník, J.: Odpovědnost za staré škody na životním prostředí. Nakladatelství Karolinum, 2000
- Gremlica, T., Dodoková, A.: Přehled environmentálního práva ES. Ministerstvo životního prostředí, 2006
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. C.H.Beck. Praha, 2006
- Herčík, M.: Legislativa a ochrana životního prostředí, VŠD – Technická univerzita Ostrava. Ostrava, 2008
- Hlaváček, J.: Mezinárodní environmentální právo a ochrana životního prostředí. Nakladatelství Oeconomica, Praha, 2007
- Chmelík, J. a kol.: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Linde, Praha, 2005
- Kindl, M., David O.: Úvod do práva životního prostředí. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005
- Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí. Ministerstvo životního prostředí, 2005
- Kružíková, E.: Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii. Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře Petr Šauer. Praha, 1997
- Kružíková, E.: Právo životního prostředí evropských společenství. Linde. Praha, 2003
- Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, C.H.Beck, Praha, 2005

- Petržílek, P.: Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. Nakladatelství ABF – Arch. Praha, 2003
- Průchová, I.: Aktuální otázky práva životního prostředí. Masarykova Univerzita v Brně, Brno 2005
- Průvodce fondy Evropské unie. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2005
- Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2002.
- Stejskal, V.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Nakladatelství Leges. Praha, 2009
- Šturma, P.: Mezinárodní právo životního prostředí. IFEC, Beroun, 2004
- Šturma, P.: Problémy mezinárodně právní ochrany životního prostředí. Nakladatelství Karolinum, Praha, 2003
- Zástěrová, J.: Odpovědnost a sankce v právu životního prostředí. Československá akademie věd, 1990
- Zelená kniha o tržních nástrojích pro účely v oblasti životního prostředí Evropské komise

Časopisecká literatura

Nová, I.: Právní úprava odpovědnosti v ochraně životního prostředí před zdroji ohrožení životního prostředí, České právo životního prostředí 1/2008 (22), str. 75-99.

Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 58 – 74.

Vícha, O.: Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. České právo životního prostředí č. 1/2007 (19), str. 21 - 38.

Internetové prameny

www.casopis.ochranaprirody.cz [časopis Ochrana přírody]

www.cizp.cz [Česká inspekce životního prostředí]

www.cspzp.com [Česká společnost pro právo životního prostředí]

www.ec.europa.eu	[server Evropské unie]
www.ekolink.cz	[katalog odkazů o životním prostředí]
www.ekologickaujma.eu	[Ekologický právní servis]
www.env.cz	[Ministerstvo životního prostředí]
www.enviweb.cz	[environmentální informační server]
www.nature.cz	[Agentura ochrany přírody a krajiny ČR]
www.opzp.cz	[Operační program životního prostředí]
www.psp.cz	[Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR]
www.sfzp.cz	[Státní fond životního prostředí ČR]
www.uake.cz	[Ústav aplikované a krajinné ekologie]

Summary

Liability for losses to the environment

The purpose of my thesis is to analyze the liability for losses to the environment. I set out as the main objective of this paper to acquaint the reader with problems of responsibility for losses to the environment, including the interpretation of existing legislation in force, compared with the previous legislation and notice how to improve the existing legislation. One of my goals is to propose possible solutions for the future as well.

Environment and its individual components in the presence of natural laws do not respect national borders. History has shown that the problem with the environment of a country is often a problem across the region, often continent. Effective protection of environment should prevent negative consequences of human activities and or, at least, remedy the danger already suffered.

The thesis is composed of nine chapters, each of them dealing with different aspects of liability. Chapter One is introductory and informs about the contents of the whole paper. Chapter Two explains the general interpretation of liability and responsibility. Chapter Three analyzes International Environmental Law. Chapter Four describes Environmental Law of the European Communities. Chapter Five is concerned with the liability for damage to the environment of the European Union and the Czech Republic. The following chapter endeavours the institute of biodiversity damage. Chapter Seven is devoted to a separate act that has been issued in order to transpose the Directive 2004/35/EC. In Chapter Eight I try to point out the financing options available for liability insurance in the European financial market. Conclusions are drawn in Chapter Nine. I suggest that the new act should embody some specified rules since protection of environment is going to be one of the highest priorities of all governments in the future.

In this thesis, more legal methods have been used. I often based on legal norms, so I used descriptive and logical method of analysis and synthesis. In interpreting the concept of ecological damage, I used the method of abstraction. To compare the currently valid laws to

the already invalid ones, the comparative method was used. Legislation used in this thesis is updated to 30 June 2009.

Klíčová slova

Ekologická újma – biodiversity damage.

Odpovědnost – liability.

Škoda na životním prostředí – environmental damage.