

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE PRÁVNICKÁ FAKULTA
KATEDRA PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Disertační práce

NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

The remedial measures in the protection of the environment

Doktorand: JUDr. Stanislav Derlich

Ostrava 2011

červenec

Školitel: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

„Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma: „Nápravná opatření v ochraně životního prostředí“ zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu“.

V Ostravě dne 20. 07. 2011

Obsah

Předmluva.....	7
1. Úvod.....	11
2. Nápravná opatření v kontextu práva životního prostředí	20
2.1 Úvodem.....	20
2.2 Nápravná opatření jako nástroj přímé regulace	20
2.3 Nápravná opatření v systému opatření v ochraně životního prostředí	22
2.4 Nápravná opatření v rámci principů práva životního prostředí	24
2.5 Shrnutí.....	27
3. Nápravná opatření v ochraně životního prostředí.....	28
3.1 Úvodem.....	28
3.2 Nápravná opatření – pojem.....	28
3.3 Obecná klasifikace nápravných opatření v ochraně životního prostředí.....	31
3.4 Shrnutí.....	36
4. Nápravná opatření v systému právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí.....	37
4.1 Úvodem.....	37
4.2 Životní prostředí jako objekt ochrany.....	38
4.3 Závadový stav	40
4.4 Odpovědnost za protiprávní jednání a jednání po právu	43
4.5 Shrnutí.....	46
5. Nápravná opatření v kontextu mezinárodního a unijního práva životního prostředí.....	48
5.1 Úvodem.....	48
5.2 Nápravná opatření v mezinárodním právu životního prostředí	49
5.2.1 Vývoj	49
5.2.2 Nápravná opatření v některých mezinárodních úmluvách.....	52
5.3 Nápravná opatření v unijním právu životního prostředí.....	57

5.3.1 Vývoj před přijetím směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.....	57
5.3.2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí ..	58
5.4 Shrnutí.....	62
6. Nápravná opatření v rámci jednotlivých oblastí ochrany životního prostředí.	64
6.1 Úvodem.....	64
6.2 Nápravná opatření dle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.	67
6.3 Nápravná opatření v ochraně vod	70
6.4 Nápravná opatření při ochraně přírody a krajiny.....	73
6.5 Nápravná opatření při ochraně rostlinstva a živočišstva	76
6.6 Nápravná opatření při ochraně lesa	79
6.7 Nápravná opatření při ochraně ovzduší a ozónové vrstvy Země.....	82
6.8 Nápravná opatření při ochraně zemědělské půdy	84
6.9 Nápravná opatření při nakládání s odpady a obaly.....	85
6.10 Nápravná opatření při nákladní s geneticky modifikovanými organismy.....	89
6.11 Nápravná opatření při nakládání s chemickými látkami a přípravky	91
6.12 Některé další úpravy nápravných opatření v rámci prostředků ochrany životního prostředí	94
6.12.1 Nápravná opatření v rámci ochrany před ionizujícím zářením.....	94
6.12.2 Nápravná opatření při ochraně životního prostředí v hornictví	96
6.12.3 Nápravná opatření v rámci integrované prevence a omezování znečištění ..	97
6.13 Shrnutí.....	98
7. Procesní úprava ukládání nápravných opatření	101
7.1 Úvodem.....	101
7.2 Správní dozor	102
7.3 Správní řízení.....	104
7.3.1 Zahájení řízení.....	104
7.3.2 Odpovědný subjekt.....	107
7.3.3 Průběh řízení	112
7.3.4 Některé procesní nástroje k zajištění splnění povinnosti.....	112
7.3.5 Zkrácená řízení.....	114

7.3.6 Vymezení nápravného opatření ve správním rozhodnutí.....	116
7.3.7 Lhůta k provedení nápravného opatření a některé další náležitosti rozhodnutí	121
7.3.8 Změny nastalé po uložení nápravného opatření	123
7.3.9 Účast veřejnosti	125
7.4 Některé jiné formy ukládání nápravných opatření	129
7.5 Shrnutí.....	131
8. Nápravná opatření v právní úpravě ochrany životního prostředí ve Spojených státech amerických.....	133
9. Ekonomické a právní záruky vynucení nápravy	139
9.1 Úvodem.....	139
9.2 Právní záruky vynucení nápravných opatření.....	140
9.2.1 Exekuce	140
9.2.2 Ukládání peněžitých sankcí.....	142
9.2.3 Zákaz pokračování v činnosti nebo její omezení.....	143
9.2.4 Možné nástroje pozitivního působení - modifikace odpovědnosti.....	144
9.3 Ekonomické nástroje.....	146
9.3.1 Povinné pojištění.....	147
9.3.2 Speciální ekologické fondy	148
9.3.3 Povinné finanční rezervy	149
9.4 Shrnutí.....	151
10. Účinnost prosazování nápravných opatření a úvahy de lege ferenda	153
10.1 Účinnost prosazování nápravných opatření.....	153
10.2 Úvahy de lege ferenda	155
11. Závěry	158
Doslov	165
Resumé	166

Seznam zkratek

CERCLA – Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act

CITES – Convention on International Trade in Endangered Fauna and Flora

ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí

EPA – United States Environmental Protection Agency

ES – Evropská Společenství

EU – Evropská unie

GMO – geneticky modifikované organismy

LZPS – Listina základních práv a svobod

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

NCP - National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan

NPL - National Priority List

NSS – Nejvyšší správní soud

OECD - Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

OPA - the Oil Pollution Act

OSN – Organizace spojených národů

SFŽP – Státní fond životního prostředí České republiky

SÚJB – Státní úřad pro jadernou bezpečnost

Předmluva

Nahlédneme-li do důvodové zprávy ke Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (dále jen směrnice o odpovědnosti za životní prostředí), nalezneme zde ne příliš optimistická data Evropské agentury pro životní prostředí týkající se odhadů nákladů na vyčištění kontaminovaných ploch na území vybraných členských států Evropské unie. Odhadované náklady se pohybují někde mezi 55 až 106 biliony Euro, tedy něco mezi 0,6 až 1,25 % HDP Evropské unie. Právě tato neuspokojivá situace vedla k přijetí výše uvedené směrnice, kde klíčovou roli hraje systém **nápravných opatření**. Tento institut, který je úzce spjat s celou řadou hlavních zásad ochrany životního prostředí, zejména pak s principem trvale udržitelného rozvoje, principem odpovědnosti původce a s tímto principem souvisejícím principem znečišťovatel platí, s principem prevence a s principem odpovědnosti státu, je zcela nepostradatelný pro skutečně účinné prosazení práva v dané oblasti.

Napravit to, co bylo poškozeno, či alespoň poskytnout za poškozené nějakou náhradu, lze jistě považovat za spravedlivé řešení narušeného status quo. V ochraně životního prostředí je takovéto řešení nejen spravedlivé, ale z praktického hlediska za nanejvýš žádoucí. Vždyť co by mělo být větším ideálem v právní ochraně životního prostředí, pomineme-li „čistě preventivní“ opatření, než vytvořit mechanismy pro to, aby byl jakýkoliv závadový a nežádoucí stav napraven. V praktickém životě však tato zcela přirozená a logická úvaha naráží na řadu problémů.

Potřeba a povinnost napravit nežádoucí stav v zásadě vyplývá ze společenské poptávky vtělené do příslušné právní úpravy a při respektování ústavního principu, dle kterého mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích (viz čl. 4 odst. 1 LZPS). Pokud se bude hrozba bezprostředně dotýkat životů a zdraví lidí, budou mít i nápravná opatření, jejich právní úprava a zejména prosazování zelenou, i když nezřídka až po „šokových“ zkušenostech typu havárií či jiných krizových situací. Plíživá nebezpečí například ve formě starých ekologických zátěží bude většina lidí již

vnímat jinak, neboť jsme jako živočišný druh zkrátka nastaveni na současnost, a na to skutečně účinně reagovat v zásadě pouze na akutní nebezpečí. Prosazování nápravných opatření u neakutních stavů bude přirozeně vyvolávat mnohem větší třecí plochy mezi protichůdnými zájmy, zejména pokud jeden ze zájmů budeme chtít prohlásit za zájem veřejný.

V rámci vývoje právní úpravy ochrany životního prostředí dostávají nápravná opatření stále větší prostor, přesto nebo možná právě proto trpí platná právní úprava nápravných opatření značnou roztržitostí a víceméně nahodilostí jednotlivých legislativních řešení. Navíc toto téma nebývá předmětem samostatných odborných článků a publikací. Opomíjena jsou nápravná opatření mnohdy i v komentářích k jednotlivým zákonům, kde je dané ustanovení nejspíše bráno jako něco zcela jasně srozumitelného a zřejmě „nehodného“ dalšího výkladu.

V českém právním prostředí je institut nápravných opatření chápán téměř výhradně jako doména, resp. nástroj práva veřejného, zejména správního. Je tedy občas poměrně obtížné nalézt paralely k naší úpravě v zahraničí, zejména v zemích majících blíže k anglosaskému pojetí práva, jako je tomu např. v Americe či skandinávských zemích. Tomu odpovídá i rozdílnost v používané terminologii a vůbec celkovému chápání pojmů, pojetí právní odpovědnosti apod.

Vedle problematiky samotné právní úpravy existuje také řada otazníků nad praktickou realizací nápravných opatření. Lze namítat, že nápravná opatření jsou v zásadě otázkou financí a priorit pro jejich nasměrování. Při stavech bezprostředního ohrožení lidských životů a zdraví se najdou nejspíše vždy, v ostatních případech v omezené míře. Může nastat i situace paradoxně opačná. Finanční prostředky k dispozici jsou, ale není zcela jasný způsob, jakým má být náprava provedena tak, aby přitom nejen že nedošlo k plýtvání penězi, ale také aby prováděná náprava nezpůsobila následky ještě horší. Jistě stojí za zamyšlení, zda je vždy nutné a účelné provádět drahé sanace či jiná nápravná opatření, když se daná lokalita ponechaná alespoň částečně přirozenému vývoji napraví lépe sama. Známými případy jsou katastrofy spojené s úniky ropných látek, kdy v delším časovém horizontu došlo k samovolné nápravě postižených přírodních lokalit mnohdy až nečekaně rychle a bez napravujícího zásahu člověka. Jiným příkladem vyvolávajícím řadu otazníků

je zabavování jedinců ohrožených druhů rostlin a živočichů podléhajících regulaci při obchodování. Ideální proces nápravy by měl vyvrcholit vypuštěním či vysazením zabavených jedinců zpět do přírody. Místo toho tito končí v některé ze zoologických či botanických zahrad, případně záchranných centrech. Výše uvedené však nemá být projevem pesimismu vůči snaze pokusit se napravit v přírodě to, co člověk poškodil. Má být pouze jakýmsi úvodním zamyšlením nad tím, proč může být užití nápravných opatření v ochraně životního prostředí ve svém praktickém životě dosti limitováno nebo přímo opomíjeno.

Během své praxi právníka na České inspekci životního prostředí jsem se při práci inspekce setkával s pravidelným algoritmem kontrola - zjištění nedostatků – trest (ve formě pokuty) a pouze zřídka s postupem kontrola – zjištění nedostatků - náprava. Tento stav byl vyvoláván rovněž nejasností právní úpravy, či její obtížnou aplikovatelností v praxi. V podstatě jsem při své práci s jednotlivými předpisy neustále narážel na případy výkladové „nouze“ a následně došel k poznání, že není odkud čerpat, není kam se obrátit. To vše mě přivedlo k předsevzetí, pokusit se nápravná opatření v ochraně životního prostředí odborně zpracovat a přispět tak alespoň malým dílem k „zacelení“ existující mezery.

Metodologicky jsem nejprve postupoval formou dedukce, tedy od obecného jazykového pojetí nápravných opatření přes nápravná opatření, jak jsou pojímána právní teorií, případně v rámci jiných právních odvětví, zejména pak v právu správním, až po samotná nápravná opatření v ochraně životního prostředí. Analyzoval jsem nápravná opatření v právu mezinárodním a právu EU. V rámci zahraničních právních úprav jsem pro analýzu za klíčové zvolil již výše zmíněnou směrnici o odpovědnosti týkající se životního prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí a dále pak úpravu Spojených států amerických známou pod zkratkou CERCLA. Stěžejní část práce jsem věnoval analýze české právní úpravy, a to jak v oblasti hmotněprávní, tak rovněž procesněprávní. Ve všech hlavních oblastech, tedy jak v české právní úpravě, tak rovněž v úpravách mezinárodních a unijních jsem vždy zahrnul historický exkurz a sledování zobecnitelných vývojových tendencí. Pomocí srovnání dílčích úprav a následnou syntézou získaných poznatků jsem se snažil dospět k obecným závěrům o nápravných opatřeních (nalezení společného

jmenovatele) a k možným úvahám de lege ferenda. Tato práce vychází z právního stavu ke dni 20. 7. 2011.

V práci jsem využil řadu poznatků získaných během studijního pobytu na Stockholm University, a to zejména v rámci páté kapitoly a dále také jako zdroj v práci citované literatury. Studium se zaměřením na mezinárodní a nadnárodní právo životního prostředí jsem absolvoval v letním semestru 2009 na Department of Law u profesora Jonasse Ebessona v rámci programu EU LLP Erasmus. Závěrem této předmluvy bych rád poděkoval panu profesorovi Damohorskému za jeho trpělivost při kritickém pročitání předkládaného textu a za cenné připomínky v průběhu zpracovávání jednotlivých etap práce. Můj dík patří rovněž Kateřině Niesnerové za jazykovou korekturu celé práce.

1. Úvod

Právo působí psychologicky jako motiv lidského jednání, a to jak preventivně, tak následně. V případě následného působení právo člověka motivuje mj. k tomu, aby, pokud je to možné, odstranil následky svého porušení práva.¹ V nejobecnější rovině práva se zde tedy uplatňují zejména principy *neminem leadere* a *restitutio in integrum*. Pro oblast životního prostředí je princip *neminem leadere* vyjádřen jednak v čl. 35 odst. 3 LZPS, podle kterého nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem a dále pak je článkem 11 odst. 3 LZPS stanoveno, že výkon vlastnických práv nesmí poškozovat vedle lidského zdraví rovněž přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Za výchozí považuji termín **náprava**. Slovník spisovného jazyka českého chápe pojem napravit jako něco, co je třeba uvést do správného stavu, polohy, do pořádku, případně něco, co je třeba odčinit, odstranit, opravit či nahradit. Nápravné je pak to, které slouží, vztahuje se k napravování, k nápravě.² **Opatření** týž slovník pak mimo jiné definuje jako postup v nějakém jednání.³

V nejobecnějším jazykovém slova smyslu lze tedy o nápravných opatřeních hovořit jako o postupu směřujícím k uvedení do správného stavu, a to ať již ve formě odčinění, odstranění, opravení či nahrazení.

Nápravu v ochraně životního prostředí lze členit jako:

- **nápravu v zájmu třetí strany** - soukromoprávní odpovědnost (reparation of third party interests - tort liability),
- **nápravu v zájmu první strany** – soukromé pojištění (reparation of first party interests – private insurance),

¹ Knapp V.: Teorie práva, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1995, str. 37.

² Havránek B. a kol.: Slovník spisovného jazyka českého, II. díl, Nakladatelství ČSAV, Praha, 1964, str. 79.

³ Havránek B. a kol.: Slovník spisovného jazyka českého, II. díl, Nakladatelství ČSAV, Praha, 1964, str. 399.

- **nápravu ve veřejném zájmu** – správně-právní odpovědnost (reparation of third party interests – administrative liability).⁴

Toto členění se více blíží pojetí odpovědnosti, jak jí pojímá právo anglosaské, přesto z něj chci vyjít při další úvaze.

Nápravu v ochraně životního prostředí, co by pojem širší, navrhuji dále rozčlenit do dvou základních skupin, a to:

- **nápravná opatření** coby nápravu dle práva veřejného a tedy primárně ve veřejném zájmu,
- **náprava dle soukromoprávní úpravy** coby náprava v primárně soukromém zájmu.⁵

Zatímco nápravná opatření v ochraně životního prostředí ve veřejném právu vycházejí z úvahy, že je to stát, který prostřednictvím svých orgánů garantuje realizaci nápravy a to prostředky administrativněprávní - direktivní povahy, náprava v ochraně životního prostředí v právu soukromém je postavena na svobodné vůli jednotlivce, který má zcela ve své dispozici to, zda nápravu bude či nebude vyžadovat. Ochrana životního prostředí je převážně zájmem veřejným, a proto náprava dle veřejného práva

⁴ Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Disertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 20-21.

⁵ Mezi nápravu v ochraně životního prostředí v právu soukromém můžeme zahrnout zejména nápravu škody a nápravu v rámci sousedských práv tak, jak je v českém právu upravují § 415 a násl. občanského zákoníku a § 127 téhož zákona. Dle české právní úpravy je poškozený subjekt oprávněn (nikoliv však povinen) požadovat náhradu škody, přičemž jsou obecně rozlišovány dvě formy této náhrady, a to poskytnutí peněžité náhrady (relutární restituce) a uvedení do původního stavu (naturální restituce) dle § 442 odst. 2 občanského zákoníku. Přednost má náhrada peněžítá před obnovením původního stavu. Až do novely občanského zákoníku č. 509/1991 Sb. byla naopak legislativou preferována naturální restituce. Jako důvod této změny byla uváděna potřeba praxe, která i podle předchozí úpravy upřednostňovala peněžitou náhradu před uvedením do původního stavu. Uvedení do původního stavu tedy podle platné právní úpravy přichází v úvahu pouze tehdy, kdy o to poškozený požádá a je-li to možné a účelné. Vznikne-li škůdci povinnost k naturální restituci, je jeho věcí, jak se s tím vypořádá. Uložení povinnosti obnovit předešlý stav neznamená, že to škůdce musí učinit vlastními silami, nýbrž na svůj náklad; popř. s využitím třetí osoby. Širšímu uplatňování naturální restituce brání v naší právní praxi leckdy nesprávně, zužujícím způsobem chápané pravidlo, že se poškozený nemá na úkor škůdce obohatit. Oproti tomu vychází přístup německé a rakouské praxe a doktríny ze zásady, že se obnovením původního stavu nesleduje znovuzřízení doslova téhož, co bylo před škodnou událostí, ale obnovení tzv. „původního hospodářského stavu“, tedy stavu kdy dojde i k mírnému zhodnocení oproti stavu před vznikem škodné události. Více in Eliáš K. a kol.: Občanský zákoník – Velký akademický komentář, Linde Praha a.s., Praha, 2008, str. 980.

ve formě nápravných opatření získává stále větší prioritu, a to i v zemích s odlišným pojetím správy (srov. např. úpravu dle CERCLA). Naproti tomu náprava dle práva soukromého vykazuje z hlediska potřeby ochrany životního prostředí celou řadu nedostatků, a proto je její užití z povahy jejího zaměření a účelu velmi limitováno, přičemž pokusy o jisté modifikace na tomto zřejmě mnoho nezmění ani v budoucnu.⁶

V této práci se chci nadále zabývat pouze prvně jmenovanou skupinou, tj. nápravnými opatřeními v právu veřejném.

Nápravná opatření v ochraně životního prostředí jsou tradičně řazena mezi **klíčové nástroje jeho ochrany**.⁷ Tomu odpovídá i úprava tohoto institutu v rámci zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (§ 9) (dále jen zákon o životním prostředí), podle něhož zahrnuje ochrana životního prostředí činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí nebo se toto **znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje**. V různých podobách zahrnují nápravná opatření do svého právního instrumentária snad všechny stěžejní předpisy na úseku ochrany životního prostředí, přesto je tomuto institutu věnována v odborné literatuře relativně velmi malá pozornost, což platí i o úrovni kvality platné právní úpravy.

Nápravná opatření jsou úzce provázána se systémem odpovědnosti v právu, kde vytváří finální článek vazby **povinnost – odpovědnost – náprava**. Jejich existence v právu vychází z obecné úvahy, která říká, že cílem správy je řešit a sloužit

⁶ *Soukromoprávní schéma odpovědnosti vykazuje z pohledu potřeb nápravy řadu nedostatků, zejména pak:*

- *potřeba zajištění toho, že bude vždy uplatněna náhrada škody a toto nebude záviset na úvaze poškozeného,*
- *potřeba zavedení částečné kauzality, zapříčiněné mimo jiné problémy spojenými s jednoznačnou identifikací možných zdrojů poškození,*
- *potřeba prodloužení promlčecích lhůt pro uplatnění náhrady škody (platná právní úprava počítá se subjektivní délkou promlčení 2 roky, s objektivní délkou 3 roky a u škody způsobené úmyslně s délkou 10 let – § 106 občanského zákoníku),*
- *z pohledu nápravy pak zásadní potřeba účelového vázaní peněžní náhrady, kterou získá poškozený subjekt, na nápravu škody na životním prostředí.*

k tomu srov. Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 59-67 nebo Bengtsson B.: Liability for Damage to the Environment in Swedish Law – an Overview in North European Environmental Law, Hakapaino OY, Helsinki, 1995, str. 65.

⁷ *Jančářová I., Pekárek M.: Právo životního prostředí I. díl, Masarykova univerzita, Brno, 2002, str. 14-17 nebo Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 39-40.*

a ne trestat nebo jenom trestat, a proto by přednost měly vždy dostat, pokud je to možné, postupy směřující k restituci, zamezení dalšího porušování povinností jinými prostředky než tresty.⁸ Samotný termín nápravná opatření se zdá být na první pohled poměrně snadno popsateľný a každému srozumiteľný. Je proto obtížně nalézt jeho obecnou definici, a to jak v slovnících právnických, tak i v těch se všeobecným zaměřením. Lexikon správního práva pojímá opatření ve veřejné správě coby specifickou a pozitivně nevymezenou formu činnosti veřejné správy, která nemá povahu ani správních rozhodnutí ani obecně závazných vyhlášek či nařízení.⁹ O nápravných opatřeních se nezmiňuje vůbec, resp. pouze o nápravě nesprávných opatření krajů a obcí. V encyklopediích vydaných před rokem 1989 je nápravné opatření spojováno s tresty ukládanými soudy a nahrazujícími tresty odnětí svobody.¹⁰ Pomoc nenalezneme ani v české verzi známé internetové encyklopedie Wikipedia, v té anglické jsou v souvislosti s tzv. „doktrínou vyloučení relevantních důkazů“ popsány následná nápravná opatření (subsequent remedial measures), coby zlepšení (improvement) nebo náprava (repair) provedená poté, co došlo ke vzniku újmy (injury).¹¹ Navíc je v právnické literatuře vedle pojmu nápravných opatření užívána celá řada dalších termínů s větší či menší mírou obsahové podobnosti, jako jsou kompenzační opatření, mocenská opatření, ochranná opatření, restituční sankce, apod., což situaci ještě více zneřehledňuje.¹² Pokud už se tedy vůbec termín nápravná opatření ve slovníku či encyklopedii objeví, pak jde v podstatě o definici opsanou z platné právní úpravy bez ambice vytvořit definici vlastní, zobecnitelnou.¹³

⁸ Vopálka V.: Cíle správy a správní tresty in Kolokvium o správním trestání, Správní právo, 2002, str. 27-28.

⁹ Pomahač. R., Průcha P.: Lexikon správního práva, 1. vydání, Jiří Motloch - Sagit, Ostrava, 2002, str. 301.

¹⁰ Viz např. Procházka V. a kol.: Příručný slovník naučný, III. díl, Nakladatelství ČSAV, Praha, , str. 264.

¹¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Public_policy_doctrines_for_the_exclusion_of_relevant_evidence

¹² K tomu srov. Večeřa M., Urbanová M.: Základy sociologie práva, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 1996, str. 92; Miko L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vydání, C. H.Beck, Praha, 2007, str. 226; Prášková H.: K některým otázkám reformy správního trestání in Kolokvium o správním trestání, Správní právo, 2002, číslo 1, str. 8-9.

¹³ Viz např. Hradec V.: Lexikon práva životního prostředí, 1. vydání, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., Praha, 2005, str. 443 a násl., kde jsou upravena pouze nápravná opatření vztahovaná k jednotlivým předmětům úpravy nebo nový slovník Hendrych D. a kol.: Právnický slovník, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, kde tento termín není zmíněn vůbec.

V samotném právu životního prostředí jsou nápravná opatření vztahována primárně na nápravu ekologické újmy, coby odlišení od pojmu náhrady vztahující se ke škodě.¹⁴ Toto rozlišení však nepovažuji za příliš přesné, neboť neodpovídá užití termínu náprava v rámci platné právní úpravy. Náprava ekologické újmy je zcela jistě klíčovým specifickým nápravných opatření v ochraně životního prostředí, která je odlišuje od nápravných opatření dle správního práva. Chci-li se však více přiblížit právní úpravě, musím **pojímát nápravná opatření** v ochraně životního prostředí spíše **širěji** a budu mezi ně zahrnovat taková opatření, jejichž cílem je napravit každou takovou změnu stavu, která je nežádoucí z hlediska potřeb ochrany životního prostředí (nejobecněji závadový stav), jak jsou definovány pozitivním právem. Nápravná opatření v ochraně životního prostředí nelze rovněž považovat za pouhou podmnožinou nápravných opatření práva správního. To co dle mého názoru odlišuje nápravná opatření v ochraně životního prostředí od „tradičních“ nápravných opatření, jak je zná právo správní, je zejména specifický objekt ochrany, tj. životní prostředí a v rámci tohoto mimo jiné také náprava ekologické újmy.

S ohledem na výše uvedené se budu v této práci zabývat nápravnými opatřeními jako **institutu veřejnoprávnímu**, a to v duchu Ústavou vyřčené teze o tom, že je to stát, kdo má dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7). Nebudu se zabývat nástroji práva soukromého, jehož limity vycházejí ze samotného účelu soukromoprávní úpravy prodchnuté zásadou dispoziční a zaměřením na ochranu vlastnictví.¹⁵ Stanovování hranic mezi nápravnou v právu veřejném a soukromém nečiní v rámci českého práva v zásadě větší problémy. Mnohem komplikovanější a méně přehledná je však situace na poli mezinárodního případně unijního práva. Zde dochází mnohdy k prolínání veřejnoprávních a soukromoprávních prvků a tedy k jisté „hybridizaci“ systému práva veřejného s právem soukromým, což je typické např. u již zmíněné směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Přesto musím do této práce zahrnout i tuto oblast nápravných

¹⁴ K tomu viz Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, str. 81.

¹⁵ Životní prostředí v soukromém právu definováno jako soubor věcí v právním smyslu in Kindl M, David O.: Úvod do práva životního prostředí, soukromoprávní aspekty ochrany životního prostředí, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2005, str. 45, na možný antagonismus práva veřejného a soukromého upozorňuje Damohorský in Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 19.

opatření, byť zde nejsem schopen jasného rozhraničení nápravy v ochraně životního prostředí, jako je tomu v případě české právní úpravy.

Na začátku se pokusím zasadit opatření k nápravě do širšího celku nástrojů a základních principů ochrany životního prostředí. Jedná se primárně o jejich úlohu a **ukotvení v rámci obecných opatření v ochraně životního prostředí**, ať již preventivního, průběžného či následného rázu. Dále budu zkoumat **vazbu nápravných opatření na principy v právu životního prostředí**, zejména pak znečišťovatel platí a odpovědnost původce.

V následující části se opět vrátím k vymezení pojmu opatření k nápravě v ochraně životního prostředí a budu se mu věnovat detailněji. Jak již bylo řečeno, je pojmosloví v tomto velmi nejednotné a v literatuře i právních předpisech můžeme vedle samotného pojmu nápravné opatření či synonymického opatření k nápravě nalézt také termíny s širším či obdobným významem. Znovu chci zdůraznit, že pojem nápravné opatření v ochraně životního prostředí nelze zúžit na „pouhé“ obnovení předešlého stavu (restituere in integrum), neboť jak uvidíme dále, jde o pojem komplexnější. Pokusím se rovněž o **klasifikaci a vymezení jednotlivých druhů či spíše forem nápravných opatření**.

Ve čtvrté části se budu věnovat **postavení opatření k nápravě v systému odpovědnosti v ochraně životního prostředí**, včetně vazby na ekologickou újmu. Budu se zabývat některými specifiky odpovědnosti ve vztahu k nápravným opatřením, a to životním prostředím coby přímým a nepřímým objektem ochrany, dále problematikou závadového stavu a konečně jednáním subjektu, které může být jak protiprávní tak rovněž po právu.

V páté části se zaměřím na **úpravu a vývoj nápravných opatření v kontextu práva mezinárodního a unijního**. Tak jako u mnoha jiných právních instrumentů budu i v případě opatření k nápravě v ochraně životního prostředí sledovat vývoj od původně čistě vnitrostátní a spíše roztržité úpravy ke snaze o postupné vytvoření jistých mezinárodních standardů a přístupů. V rámci unijního práva hraje významnou roli zejména úprava nápravných opatření dle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

V kapitole o **opatřeních k nápravě ve veřejném právu** se věnuji systému opatření k nápravě, která jsou ukládána orgány veřejné moci. Tento přístup je typickým rovněž pro českou právní tradici a v rámci nápravných opatření je klíčový. Zmíním systém nápravných opatření dle platné právní úpravy včetně stručných historických exkurzů a souvislostí v rámci jednotlivých oblastí právní ochrany životního prostředí jakými jsou např. ochrana vod, ovzduší, přírody a krajiny, nakládání s odpady a s obaly, ochrana lesa, ochrana půdy, integrovaná prevence, nakládání s GMO. Samostatnou část věnuji, vzhledem k její specifičnosti a průřezovosti, úpravě dle zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě).

Vedle hmotněprávních základů nápravných opatření se zabývám také úpravou procesu jejich ukládání včetně garancí realizace. Proto se v návaznosti na předchozí kapitolu zaměřím v této části na procesněprávní aspekty ukládání nápravných opatření. Zmíním problematiku **procesu ukládání nápravných opatření** zejména v návaznosti na systém správní kontroly a neopomím rovněž instituty zkrácených forem řízení, či předběžných opatření, které jsou z hlediska potřeby rychlosti ukládání nápravných opatření velmi významnými. Otázkou je také samotná formulace nápravných opatření v rozhodnutích, a to, co do cílů a způsobu realizace. Vzhledem k dynamice procesů v životním prostředí a možnostem technických znalostí se nabízí také otázka změny již vydaných rozhodnutí, případně možnost vydat rozhodnutí návazná či zpřesňující. Svou významnou roli v celém procesu může hrát také širší veřejnost, coby subjekt kontrolní a iniciační.

V další kapitole se zabývám úpravou nápravných opatření v rámci amerického zákona **Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act** (zkráceně CERCLA). Jde o předpis, který byl ve své době velmi průkopnický a dodnes zůstává v mnohém inspirativním. Jedná se ve své podstatě o první snahu řešit problematiku nápravy a nápravných opatření uceleněji a systematičtěji s využitím mnoha právních nástrojů včetně ekonomických instrumentů.

Uložení vykonatelného opatření k nápravě ještě není zaručena jeho skutečná realizace. Další kapitola se proto bude věnovat **systému právních a ekonomických**

záruk vynucení nápravných opatření. V rámci právních záruk se budeme zabývat především problematikou exekuce, konkrétně pak v případě nápravných opatření exekuce na nepeněžitá plnění, jak je upravují správní a občanské procesní předpisy. Opomenout nelze rovněž deliktní odpovědnost (zejména s možností ukládání pokut, případně zákazu pokračování v činnosti až do doby provedení nápravy), která sice faktickou nápravu neřeší, může však přesto svým preventivně odstrašujícím vlivem přispět k dobrovolnému splnění povinnosti napravit závadový stav. Z pozitivně působících záruk realizace nápravných opatření se jedná především o povinnost příslušných orgánů zohlednit při ukládání sankce polehčující okolnosti, příp. zcela od potrestání upustit. Typickým příkladem je možnost upuštění od pokuty v případě, že se povinná osoba dobrovolně přičinila o odstranění následků svého protiprávního jednání. Do kapitoly zařadíme rovněž ekonomické nástroje řešící případný nedostatek potřebných finančních prostředků na straně povinného subjektu. Jedná se o povinné pojištění, vytváření povinné finanční rezervy a speciální ekologické fondy, příp. kombinace výše uvedených nástrojů.

V předposlední kapitole se chci alespoň stručně zabývat také otázkou **účinnosti prosazování** platné právní úpravy. Součástí budou rovněž úvahy nad možnými změnami de lege ferenda.

V závěru bych chtěl dojít ke zhodnocení stávajícího systému opatření k nápravě včetně shrnutí všech v práci zmíněných stěžejních nedostatků.

S ohledem na výše uvedené je na tomto místě ještě vhodné uvést několik poznámek k používané terminologii, byť samotnému vymezení pojmu nápravná opatření v právu životního prostředí se budu věnovat dále. Nelze se zcela vyhnout nepřesnostem v pojmech, které jsou dány především nejednotností pojmosloví užívaného v zahraniční literatuře, právních úpravách a mezinárodních smlouvách (viz např. význam anglického pojmu damage ve vztahu k pojmu ekologická újma, či rozdíly v pojmech remediation nebo restorative measures ve vztahu k pojmu nápravné opatření). Česká platná právní úprava používá nejčastěji termín **nápravná opatření**, ale také **opatření k nápravě**, přičemž se tyto termíny neváží toliko k nápravě

ekologické újmy, ale jejich dosah je širší.¹⁶ Oba pojmy jsou užívány nahodile a zaměnitelně a vyjadřují v podstatě totéž. Budu proto v celém textu užívat jak pojmu nápravná opatření, tak ve stejném významu opatření k nápravě. Jiných pojmů budu užívat pouze v případě jejich citací z jiných zdrojů s tím, že v případě rozdílnosti ve smyslu či rozsahu pojmu na toto dále upozorním. Nápravná opatření v životním prostředí budu v nejobecnější rovině vztahovat k nápravě závadového, resp. protiprávního stavu, tj. stavu v rozporu s právem, přičemž se ne vždy musí jednat o stav bezprostředně ohrožující životní prostředí (např. nesplnění „formálních“ spíše administrativních povinností ukládaných zákonem).

¹⁶ *Termín nápravná opatření viz např. § 38 a násl. zákona o chemických látkách; termín opatření k nápravě viz např. § 42 zákona o vodách nebo § 38 a násl. zákona o ovzduší.*

2. Nápravná opatření v kontextu práva životního prostředí

2.1 Úvodem

V této kapitole se pokusím zasadit nápravná opatření do širšího kontextu práva životního prostředí, resp. jeho obecné části. Je to důležitý krok pro další vymezení nápravných opatření v ochraně životního prostředí a jejich případnou klasifikaci.

Prvně se zaměřím na postavení nápravných opatření v rámci nástrojů ochrany životního prostředí, tedy na to, jak působí na chování jednotlivých subjektů při jejich činnosti ovlivňující životní prostředí.

Dále budu zkoumat vztah nápravných opatření k dalším opatřením v ochraně životního prostředí, a to jak z hlediska časového, tak věcného.

Konečně se pokusím o definování vazeb s některými z principů práva životního prostředí, které svou povahou a zaměřením mají k nápravným opatřením nejbližší.

2.2 Nápravná opatření jako nástroj přímé regulace

V rámci systému právní ochrany životního prostředí jsou nápravná opatření řazena mezi opatření administrativního působení, tedy mezi tzv. nástroje přímé právní regulace či právní prostředky v užším slova smyslu s výrazně převažující mírou veřejnoprávní metody regulace.¹⁷ Je to logické, neboť je nutno vyjít z úvahy, že zajištění nápravy ztrát na životním prostředí nelze z řady důvodů ponechat čistě na soukromoprávní iniciativě, a že je tedy nutné vytvořit systém, kde povinnost provést nápravná opatření vychází přímo ze zákona a kde stát prostřednictvím svých

¹⁷ *Damohorský M. a kol.*: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, str. 37-40, *Jančářová I., Pekárek M.*: Právo životního prostředí I. díl, Masarykova univerzita, Brno, 2002, str. 13.

orgánů bude vystupovat coby prosazovatel zájmu na ochraně životního prostředí.¹⁸ Je to veřejná autorita, která je zákonem povolána k tomu, aby v případě poškození zájmu na ochraně životního prostředí, vystupovala a požadovala nápravu závadového stavu. Pro tento přístup také bývá někdy užíváno označení jako příkaz a kontrola (command and control approach).¹⁹ Nápravná opatření v rámci administrativně-právních nástrojů pak představují formu **ukládání povinností**, které mohou být ukládány přímo zákonem nebo mohou být ukládány na jeho základě orgány veřejné správy. Přitom zde existuje silná vazba na další nástroje administrativně-právní povahy, jako jsou **kontrola a dozor**, právní **odpovědnost** a neposlední řadě rovněž **výkon rozhodnutí**. Z tohoto pohledu mají nápravná opatření v ochraně životního prostředí velice blízko k pojetí nápravných opatření, jak je zná teorie správního práva.

V tradičním pojetí správního práva jsou nápravná opatření chápána jako prostředek cílené stabilizace chování, kterým stát prostřednictvím svých orgánů zajišťuje nápravu při nežádoucím narušení určitého zákonného stavu.²⁰ Jde tedy o jistý druh regulace formou ukládání opatření. Primárním cílem těchto opatření není trestat, ale jedná se o jistý druh sankcí obnovující povahy.²¹ To, zda se skutečně jedná o sankci, je však sporné, a proto nejsou nápravná opatření některými autory za sankci považována vůbec.²² Není zde primárním cílem způsobit odpovědnému subjektu újmu „navíc“, jako je tomu v případě trestu, ale sledovat pragmaticky cestu k dosažení nápravy. H. Prášková hovoří o tzv. **mocenských opatřeních, která podle ní neobsahují na rozdíl**

¹⁸ Goldenman považuje veřejnoprávní metodu regulace v oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí za efektivnější pouze v případě, že je tento mechanismus schopen poskytnout dostatečnou kompenzaci a současně udržovat potencionálního viníka odpovědným; více in Goldenman G. et al: Environmental Liability and Privatization in Central and Eastern Europe, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht, 1993, str. 7.

¹⁹ Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Disertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 407.

²⁰ K tomu srov. Průcha P.: Správní právo, obecná část, 6. vydání, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2004, str. 58.

²¹ K tomu srov. Průcha P.: Správní právo, obecná část, 6. vydání, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2004, str. 321-322.

²² Viz Mates P.: Základy správního práva trestního, 3. Vydání, C. H. Beck, Praha, 2002, str. 21. Naopak zařazení opatření k nápravě mezi sankce za správní delikt viz Petržilek P.: Zákon o obalech a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha, 2002, str. 120.

od trestu obecně žádné etické hodnocení situace, jejich smyslem není represe, ale účelem přerušit a zabránit pokračování protiprávního jednání nebo nežádoucího stavu nebo donutit povinnou osobu k splnění povinnosti.²³ Z hlediska procesního spojuje teorie správního práva nápravná opatření se správním dozorem, coby tzv. nápravné prostředky dozoru. Jedná se o oprávnění pro případ zjištěných nedostatků mezi zjištěným a žádoucím chováním dozorované osoby.²⁴ Za obecné nápravné prostředky je pak především považováno právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat jejich odstranění ve stanovené lhůtě, mezi specifické nápravné prostředky dozoru bývá řazeno uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny, odnětí oprávnění a uložení povinnosti náhradního plnění (reparace či kompenzace).²⁵

2.3 Nápravná opatření v systému opatření v ochraně životního prostředí

Nápravná opatření spoluvytvářejí součást celého komplexu opatření v ochraně životního prostředí. Tato opatření lze členit dle různých hledisek. Z hlediska věcného a časové lze opatření dělit jako:

- 1/ částečná (dílčí, parciální),
 - a) předcházející (prevenční),
 - b) průběžná (korekční),
 - c) následná (nápravná, reparační, kompenzační).
- 2/ úplná (zákazová, komplexní, absolutní).

²³Prášková H.: K některým otázkám reformy správního trestání in Kolokvium o správním trestání, Správní právo, 2002, číslo 1, str. 8-9. *Mezi tyto mocenské nástroje H. Prášková řadí např. bezprostřední zásahy, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, pozastavit nebo zrušit vydaná povolení, více také in Prášková H.: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání, Právní praxe, 1999 číslo 7, str. 450.*

²⁴Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 311.

²⁵Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 311-312.

Přičemž se tato opatření v praxi vzájemně prolínají a lze je tedy od sebe jen stěží odlišit a „extrahovat“ v čisté podobě.²⁶ **Samotná nápravná opatření mohou být nejen úplná, ale také částečná a mohou sloužit nejen k nápravě závadového stavu, ale také v jisté míře jako průběžná a dokonce i jako preventivní.** Preventivní proto, že by měla bránit zhoršování již vzniklého negativního stavu a dále také preventivní ve smyslu obecné a individuální prevence vůči potencionálním porušitelům. **Primárně však nápravná opatření působí coby opatření následná, neboť reagují na již nastalý protiprávní stav.** M. Pekárek a I. Jančářová hovoří v této souvislosti o ostatních správních sankcích (odlišeno od správních trestů), které mají za cíl dosáhnout přerušení, resp. odstranění protiprávního stavu případně i jeho nepříznivých důsledků. Zatímco správní tresty jsou zaměřeny do minulosti, ostatní správní sankce působí pro futuro.²⁷ **Nápravné opatření je tedy takové opatření, které vede, pokud možno, k návratu ke stavu před škodlivým zásahem** (v našem případě přímo či nepřímo do životního prostředí).²⁸ Stav souladný s právními předpisy nemůže být samozřejmě vždy definován coby stav plné nápravy ve faktickém slova smyslu. Mnohdy půjde spíše o realizaci opatření „zmírňujících“ než plnohodnotně napravující povahy.²⁹

Opatření v ochraně životního prostředí lze členit také druhově, tj. s již konkrétnějším vymezením co do cíle sledovaného daným opatřením:

- preventivní opatření (cílem je zabránit poškozování životního prostředí již ve fázi jeho ohrožení),
- opatření k nápravě (cílem je zabránit havárii nebo dalšímu poškození a zmírnit následky poškození),
- opatření při správních deliktech ve formě pokut, odebrání věci, omezení nebo zastavení činnosti (cílem je trest za protiprávní jednání, popř. prevence),

²⁶ Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 104 .

²⁷ Jančářová I., Pekárek M.: Právo životního prostředí I. díl, Masarykova univerzita, Brno, 2002, str. 93.

²⁸ „Smyslem ukládání opatření k nápravě je dosáhnout určitého stavu, tj. stavu, který je v souladu s právními předpisy“ in Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.12.2004, čj. 11 Ca 139/2003-35, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 124.

²⁹ K tomu srov. Petržílek P., Guth J., Týcová G.: Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF, Praha, 2001, str. 39.

- opatření při havárii (cílem je odstranění příčin a následků havárie),
- nápravná opatření (cílem je uvedení do původního stavu, případně kompenzační obnova, a to při vzniku ekologické újmy),
- ochranná opatření (cílem je prevence tj. minimalizace možného ohrožení či poškozování, a to u záměrů zahájit činnost, umístit zařízení a zahájit jeho provoz),
- následná ochranná opatření (cílem je rekultivace, následná péče a sanace po ukončení činnosti nebo provozu zařízení).³⁰

V tomto pojetí jsou tedy opatření k nápravě zaměřena na zabránění či zmírnění již existujícího poškození, a tedy více preventivně. Naopak nápravná opatření mají sloužit buďto k uvedení do původního stavu nebo ke kompenzační obnově. Osobně se domnívám, že pro takovéto odlišení pojmu opatření k nápravě a nápravné opatření není praktické opodstatnění. Nápravná opatření by dle mého názoru měla z výše uvedených opatření naopak zahrnovat:

- samotná úžeji pojatá „nápravná opatření“, coby opatření k uvedení do původního stavu nebo poskytnutí kompenzace,
- opatření zmírňující či zabraňující dalšímu zhoršování (a to i ve formě omezení nebo zastavení činnosti či odebrání věci), a to ať již coby mezikroky nebo cíle samy o sobě,
- opatření následné ochrany (např. rekultivace),
- opatření při haváriích včetně odstranění jejich příčin a následků.

2.4 Nápravná opatření v rámci principů práva životního prostředí

Jak jsem již naznačil v úvodu, můžeme v případě opatření k nápravě nalézt vazbu na celou řadu zásad ochrany životního prostředí. Jedná se především o: princip trvale

³⁰ *Více in Kružíková E., Petržílek P.: KODEX životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka, MŽP, Praha, 2005, str. 139.*

udržitelného rozvoje, princip odpovědnosti původce a s tímto principem související princip znečišťovatel platí, princip prevence a princip odpovědnosti státu.

Princip trvale udržitelného rozvoje je definován v § 6 zákona o životním prostředí jako „rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“ Jde o princip univerzální a v podstatě jakoukoliv nápravu ve vztahu k ohrožení či poškození životního prostředí lze považovat za příspěvek k jeho naplnění. Náprava by měla primárně směřovat k obnovení stavu před škodlivým zásahem a právě tímto naplňovat závazek k dlouhodobé udržitelnosti kvality životního prostředí.

Princip **odpovědnosti státu** vychází z ustanovení čl. 7 Ústavy, která zavazuje stát k péči o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, které patří v podobě životního prostředí k nejvyšší hodnotě společnosti. Jde mimo jiné i o vyjádření jasného závazku státu zajistit prosazení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, a tedy i na nápravě závadového stavu na něm vážnoucího. Stát by měl tento svůj závazek zajišťovat nejen při prosazování povinnosti realizovat nápravná opatření prostřednictvím svých orgánů, ale v některých případech by měl být i jakýmsi ručitelem a poslední instancí, pokud primárně odpovědný subjekt nekoná. Naprosto nepostradatelná je rovněž úloha státu při zajišťování nápravy v rámci mezinárodněprávní ochrany životního prostředí.

Princip prevence je mimo jiné konkretizován jako povinnost předcházet ohrožování a poškozování životního prostředí přímo u zdroje, minimalizovat důsledky činností na životní prostředí a činit opatření k odvracení hrozby nebo ke zmírnění následků na životním prostředí (§ 17 a 18 zákona o životním prostředí). Jak jsem již zmínil, nelze zcela jasně vést hranici mezi opatřeními preventivními a opatřeními k nápravě, neboť se tato mnohdy vzájemně prolínají. Princip prevence je pak tedy v systému nápravných opatření vyjádřen již jejich samotnou existencí, neboť tato mohou působit preventivně sama o sobě (svým odstrašujícím účinkem) a mohou působit preventivně i při svém uložení (např. při zákazu činnosti je současně bráněno dalšímu poškozování).

Za principy, které ve vztahu k nápravným opatřením vykazují vazbu nejsilnější, považují **princip odpovědnosti původce** či též **princip znečišťovatel platí**.³¹ Z principu znečišťovatel platí vyplývá, že ten, kdo provozuje z hlediska životního prostředí rizikovou činnost, by měl nést náklady na opatření eliminující nebo alespoň snižující riziko škod a tedy „internalizovat“ tyto v rámci nákladů na svou činnost. Jak můžeme sledovat na vývoji pojetí principu znečišťovatel platí v dokumentech OECD, dochází zde k posunu k širšímu pojetí tohoto principu. Znečišťovatel by měl platit a do svých nákladů, resp. ceny produktů, jejichž výroba nebo použití je spojeno s kontinuální zátěží pro životní prostředí, zahrnout nejen cenu za tuto zátěž, ale měl by v případě provozovatelů rizikových zařízení nést rovněž náklady na opatření na prevenci a kontrolu pro případ havárií (accidental pollution risks). Tyto náklady by měly mj. zahrnovat bezprostřední minimalizaci negativního efektu havárie na životní prostředí, a také jeho vyčištění.³² Obdobné úvahy zahrnuje také Bílá kniha ke směrnici o odpovědnosti za životní prostředí, podle které jestliže znečišťovatelé jsou nuceni platit za způsobenou škodu, pak tito omezí znečištění do té míry, do které nepřevýší mezní náklady na toto zlepšení výši kompenzace.³³ Princip znečišťovatel platí (a s ním související nápravná opatření) je tedy bezesporu vnímán jako princip potřebný a pozitivní. Přesto můžeme nalézt také argumenty hovořící proti tomuto principu (a tuto kritiku lze vztáhnout částečně také na opatření k nápravě). Kritizována je možná trojí platba znečišťovatele – ekologické daně, platby za plnění administrativních povinností jako je např. povolovací řízení a za odpovědnost a tedy i případnou povinnost nápravy. Namítá se zejména, že znečišťovatel musí platit za náklady spojené s rozsáhlým systémem regulace dané aktivity, a když se opatření stanovená tímto systémem ukážou jako nedostatečná, musí ještě platit za případné škody, resp. za realizaci nápravných opatření.³⁴

³¹ *Přestože se zdá být vhodnější český pojem „princip odpovědnosti původce“, budu používat zažitý a v zahraniční literatuře či mezinárodních dokumentech užívaný pojem „princip znečišťovatel platí“ (PPP – polluter pays principle).*

³² *13/ 1989 OECD Guiding Principles Relating to Accidental Pollution § 8.*

³³ *If polluters need to pay for damage cost, they will cut back pollution up to the point where the marginal cost abatement exceed the compensation avoided.*

³⁴ *Bergkamp L.: Liability and Environment, Kluwer Law International, The Hague, 2001, str. 65 a 153.*

2.5 Shrnutí

Nápravná opatření jsou v právu životního prostředí tradičně řazena mezi administrativní nástroje působení. Jejich smyslem není trestat, nýbrž napravovat závadový stav, který je v rozporu s objektivním právem. V tomto směru se v mnohém velmi přibližují pojetí nápravných opatření dle práva správního. Je to logické, neboť nápravná opatření dle správního práva se vyvinula mnohem dříve a stala se v mnoha ohledech předobrazem nápravných opatření v ochraně životního prostředí. Přesto mají posledně jmenovaná řadu specifik, přičemž mezi klíčové lze řadit zejména problematiku nápravy ekologické újmy.

Nápravná opatření vytvářejí spolu s dalšími druhy opatření v ochraně životního prostředí určitý systém, přičemž není vždy snadné nalézt zcela jasnou hranici mezi jednotlivými druhy či skupinami. Jsou to opatření, která jsou primárně zaměřena do budoucna a působí coby opatření následná. Přesto v obě obsahují i prvky prevence a lze je do jisté míry chápat také jako opatření průběžná. Je možno pod ně zahrnout nejen uvádění do původního stavu nebo kompenzaci, a to ať již u akutních (havárie) či neakutních stavů, ale mohou působit rovněž ke zmírnění (tedy částečné nápravě) a zabránění dalšímu zhoršování nebo coby nástroj následné ochrany.

Nápravná opatření jsou naprosto klíčová pro prosazení principu trvale udržitelného rozvoje, neboť náprava závadového stavu může nejlépe, alespoň teoreticky, přispět k zajištění trvalé udržitelnosti rozvoje společnosti. Současně naplňují principy znečišťovatel platí, resp. odpovědnost původce, neboť odpovědným za provedení nápravy by měl být pokud možno vždy původce protiprávního stavu. Toto však nezbavuje stát povinnosti odpovědný subjekt k nápravě v případě nutnosti donutit a v nekrainějších případech za něj i převzít samotnou její realizaci (princip odpovědnosti státu). Svým působením přispívají nápravná opatření rovněž k naplnění principu prevence.

3. Nápravná opatření v ochraně životního prostředí

3.1 Úvodem

Jak jsem již zmínil v úvodu, není pokud je mi známo, pojem nápravných opatření v podstatě nikde definován, a to nejen v rámci práva jako celku, ale ani v rámci obecně zaměřených encyklopedií či jazykových slovníků. Tento stav samozřejmě platí rovněž pro právo životního prostředí. V této kapitole se proto pokusím o vymezení tohoto pojmu, přičemž souběžně s tím i o klasifikaci nápravných opatření, neboť tato může odhalit šíři opatření, která lze pod termín „nápravná“ zahrnout. Jsem si vědom, že neexistuje shoda na tom, co lze a co nelze ještě za nápravná opatření považovat. Osobně se přikláním ke spíše širšímu pojetí nápravných opatření, která by tvořila druhý pilíř odpovědnostního schématu ve správně právní ochraně životního prostředí. Vůči prvnímu pilíři, tj. správním deliktům, by se vymezovala hlavně tím, že jejich primárním cílem není trestat. Zásadním pojátkem jednotlivých forem či druhů by dále mělo být to, že se jedná o opatření reagující na závadový stav a snažící se různou formou napravit něco, co je považováno za nežádoucí.

3.2 Nápravná opatření – pojem

Až do přijetí zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, který do českého právního řádu zapracovává směrnici o odpovědnosti za životní prostředí, neobsahoval český právní řád legální definici pojmu nápravné opatření. **Definice** dle tohoto zákona je **zaměřená co do cílu, kterých chce být nápravou dosaženo**. Dle § 2 písm. k) tohoto zákona je nápravným opatřením: *„opatření přijaté ke zmírnění dopadů ekologické újmy, jehož cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto*

zdrojů nebo jejich funkcí“. Vedle toho obsahuje zákon rovněž pojem obnova (§ 2 písm. p), do které zahrnuje také přirozenou obnovu, a kterou definuje: „*jako návrat poškozených přírodních zdrojů nebo jejich zhoršených funkcí do jejich základního stavu, v případě půdy a hornin jako vyloučení jakéhokoliv významného rizika účinku na lidské zdraví“*. Obnova však na rozdíl od nápravy postrádá prvek aktivního zásahu napravovatele. K definici nápravného opatření v zákoně o ekologické újmě a o její nápravě je ještě vhodné doplnit, že předmětem úpravy zákona je problematika ekologické újmy způsobené na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích, na vodě a půdě a nedopadá tedy např. na problematiku ochrany ovzduší. Netýká se tedy všech oblastí ochrany životního prostředí a definice v něm uváděné nelze považovat za obecně platné pro celou oblast právní ochrany životního prostředí.

V zahraničních právních úpravách můžeme nalézt **definice vymezené** částečně také **výčtem aktivit či postupů** směřujících k nápravě. Kupříkladu v polském zákoně o ochraně životního prostředí (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska) je nápravné opatření (zde spíše kompenzačního charakteru) definováno výčtem jednotlivých aktivit zahrnujících zejména stavební práce, zemní práce, rekultivace, zalesňování, vytváření rostlinných celků tak, aby došlo k navrácení přírodní rovnováhy (przywrocenia równowagi przyrodniczej) na daném území a ke kompenzaci škod (wyrównanie szkód) způsobených v životním prostředí realizací daných aktivit. V rámci právní úpravy platné ve Velké Británii je náprava (remediation) definována jako:

1/ jakákoliv činnost směřující ke zhodnocení podmínek daného území, území k němu přiléhajících, dotčených kontrolovaných vod a dále jakékoliv provádění prací nebo realizace činností, nebo

2/ přijetí jakýchkoliv kroků ve vztahu k takovému území nebo vodám s cílem zabránit, minimalizovat, napravit nebo omezit následky jakéhokoliv významného poškození či znečištění kontrolovaných vod, nebo

3/ uvedení takového území nebo vod do původního stavu, nebo

4/ následná inspekce takovéhoho území nebo vod s cílem kontroly jejich stavu.³⁵

Výše uvedené definice ukazují, že vymezení pojmu nápravných opatření je možné stavět jak na širším definičním základě, tak také na ad hoc potřebách dílčích právních úprav. Pokud by měl termín pojmut celou šíři problematiky, pak pro nejobecnější definiční vymezení pojmu nápravných opatření v ochraně životního prostředí je nutno brát do úvahy následující výhodiska:

- nápravná opatření v ochraně životního prostředí jsou postavena na veřejnoprávní metodě regulace,
- nápravná opatření jsou součástí širšího systému opatření v ochraně životního prostředí a jsou zaměřena primárně do budoucnosti,
- nápravná opatření mohou být v některých případech ukládána i při jednání po právu,
- objektem ochrany, at' již přímo nebo nepřímo, je životní prostředí,
- smyslem a účelem nápravných opatření není trestat, ale napravovat,
- náprava může spočívat jak v úplném tak částečném napravení – odstranění – ukončení trvání závadového stavu, přičemž alternativně je možná i kompenzace.

V nejobecnějším smyslu pak lze o nápravných opatřeních v ochraně životního prostředí hovořit jako o veřejnou mocí vynuceném a garantovaném postupu směřujícím k uvedení do stavu, který není v rozporu s platnou právní úpravou, jejímž předmětem je přímá či nepřímá ochrana životního prostředí, a to at' již ve formě odčinění, odstranění, nahrazení nebo jiné formy ukončení závadového stavu.

Definice lze samozřejmě dále rozvíjet resp. omezovat míru její obecnosti, a to primárně podle toho, jak moc budeme zužovat některý z výchozích pojmů v definici obsaženém. Zejména můžeme nahradit závadový stav ztrátou na životním

³⁵ „*Remediation under s 78A(7) means doing anything for assessing the condition of relevant land, adjacent land, affected controlled waters, doing works or carving out operations or taking steps in relation to such land ora waters to prevent, minimise, remedy or mitigate the effects o fany relevant significant harm or pollution of controlled waters, or restoring such land or waters to their previous state, or inspecting such land or watter subsequently to keep their condition under rewiev.*“ Více in Hughes D.: Environmental law, Third edition, Butterworths, London, 1996, str. 433 a násl.

prostředí či ještě úžeji ekologickou újmou. Nápravná opatření lze úžeji pak definovat např. jako: „*opatření potřebná k zabránění dalšího poškození životního prostředí nebo k havárii nebo k odstranění nebo zmírnění následků poškození životního prostředí, a to v případě, že trvá poškození životního prostředí nebo hrozí-li v důsledku poškození havárie*“.³⁶

3.3 Obecná klasifikace nápravných opatření v ochraně životního prostředí

Nápravná opatření v ochraně životního prostředí nevytvářejí jednotný, systematicky uspořádaný a logicky provázaný systém. Kritérií pro klasifikaci nápravných opatření v ochraně životního prostředí lze zvolit celou řadu. Dále zmiňuji hlavní kritéria pro členění tak, jak jsou popsána v literatuře, přičemž na konci navrhuji vlastní členění vycházející více z platné právní úpravy.

Z hlediska cíle, kterého má být nápravným opatřením dosaženo, je můžeme ve shodě s úpravou dle zákona o prevenci a o nápravě ekologické újmy členit jako:

- 1/ **nápravná opatření „primární“**, tedy taková, která vrací poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce do základního stavu nebo směrem k tomuto stavu,
- 2/ **nápravná opatření „doplňková“**, jako nápravné opatření přijaté v souvislosti s přírodním zdrojem nebo jeho funkcemi, jehož důvodem je skutečnost, že primární náprava nevedla k úplné obnově poškozených přírodních zdrojů nebo jejich funkcí,
- 3/ **nápravná opatření „vyrovnačí“**, coby akce učiněná s cílem vyrovnat přechodné ztráty na přírodních zdrojích nebo jejich funkcích, ke kterým dochází ode dne, kdy došlo k ekologické újmě, a je to akce, která probíhá, dokud primární

³⁶ Kružíková E., Petržílek P.: KODEX životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka, MŽP, Praha, 2005, str. 36.

náprava nedosáhne svého účinku.³⁷

Nápravná opatření lze členit rovněž podle toho, zda se týkají subjektu, činnosti nebo věci:

1/ **nástroje týkající se subjektu** - například ve formě odejmutí autorizace či licence při závažném porušení povinností při výkonu speciální činnosti (jako příklady uvádí odnětí autorizace k posuzování vlivů koncepcí nebo projektů na lokality soustavy Natura 2000 podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny - dále jen zákon o ochraně přírody a krajiny) nebo řízení o zrušení licence k provozování zoologických zahrad podle zákona č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (dále jen zákon o zoologických zahradách),

2/ **nástroje týkající se činnosti nebo provozu** – obvykle ve formě zákazů, zrušení, zastavení nebo omezení provozu či zamítnutí činnosti (jako příklad uvádí § 8 odst. 2 zákona o zoologických zahradách nebo § 33 zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (dále jen zákon o obchodování s ohroženými druhy),

3/ **nástroje týkající se věci** – jde o odebrání, resp. zabavení věci, s níž je nedovoleně nakládáno nebo je nedovoleně držena (jako příklad uvádí odebrání rostliny nebo živočicha, živého či mrtvého jedince či výrobku z nich).³⁸

Samozřejmě žádnou z klasifikací nelze vytvořit zcela vyčerpávajícím a nerozporným způsobem. Navíc ani mezi odbornou veřejností zdaleka nepanuje

³⁷ Dle výkladu Evropské komise obsažené v nezávazné výkladové příručce je nutno odlišovat tzv. kompenzační opatření týkající se ochrany ptačích oblastí a evropsky významných lokalit od tzv. zmírňujících opatření (mitigation measures) a obnovujících opatření (restoration measures), což by mohlo předjímat další možnou klasifikaci. „Samotná kompenzační opatření by měla zahrnovat rovnocennou náhradu za zničené či poškozené evropsky významné lokality či ptačí oblasti v podobě vytvoření nových takových území s e stejnými (kvalitou i rozsahem) předměty ochrany, případně o obnovu či rekonstrukci degradovaných či zničených stanovišť; důraz je přitom kladen na kompenzování ekologických funkcí původní lokality, nikoliv jen kvantitativních parametrů“, více in Miko L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vydání, C. H.Beck, Praha, 2007, str. 226-227.

³⁸ V souvislosti s prosazováním právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity in Stejskal V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Eva Rozkotová - IFEX, Praha, 2006, str. 163.

jednotný názor ohledně toho, co vše lze za nápravné opatření považovat a co již ne, resp. jaká je povaha některých z dále uvedených opatření.³⁹ Pokud bychom přijali širší pojetí nápravných opatření a vycházeli přitom z terminologie užívané právními předpisy, můžeme nápravná opatření rozdělit do následujících skupin:

1/ **opatření k nápravě vlastní či v užším smyslu**, tak jak tento termín užívá celá řada předpisů v obecném jeho slova smyslu (viz např. zákon o ekologické újmě a o její nápravě jako celek, § 42 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů - dále jen zákon o vodách nebo § 38 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů - dále jen zákon o ochraně ovzduší).

2/ opatření k nápravě spočívající v **omezení, zastavení nebo zákazu činnosti** ohrožující životní prostředí (viz např. § 38 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší umožňují omezit nebo zastavit provoz stacionárního zdroje nebo § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňující stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat, lze zde ale rovněž zahrnout i možnost rozhodnout o uzavření zoologické zahrady pro veřejnost dle § 15 zákona o zoologických zahradách, § 34 odst. 1 zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty - dále jen zákon o GMO). Úloha těchto opatření spočívá spíše v zabránění dalších negativních dopadů, případně jako donucovací prostředek ke splnění povinnosti provést nápravu.⁴⁰ Omezení, zastavení nebo zákaz činnosti patří mezi opatření k nápravě k těm nejpřísnějším, neboť se jimi citelně zasahuje do samotného fungování povinného subjektu a jeho užití by tedy mělo být omezeno na situace opravdu akutního a mimořádného ohrožení zdraví a životů

³⁹ *Pochybnosti autorů hledně povahy uložení zákazu činnosti nebo rozhodnutí o odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů dle § 89 zákona o ochraně přírody a krajiny in Mates P., Mazanec M.: Právní úprava smíšených správních deliktů, Právní rozhledy, 1999, č. 7., str. 355. Mezi nápravná opatření jsou v rámci správního práva jako tzv. další sankce v souvislosti s výkonem dozoru řazeny např. zákaz činnosti, odnětí věci, zákaz provozu; více in Mates P.: K některým otázkám reformy správního práva trestního, Trestní právo, 2000, č. 11., str. 5.*

⁴⁰ *Některými autory je omezení nebo zákaz provozní činnosti považován za opatření preventivní, neboť slouží k odvrácení bezprostřední hrozby vzniku ekologické újmy, k tomu viz Stejskal V., Vícha O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, související předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti, 1. vydání, Leges, Praha, 2009, str 84.*

lidí, příp. zvířat a na akutní a mimořádné ohrožení životního prostředí.⁴¹ Rozhodnutí omezit případně zastavit škodlivou činnost až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin (jednalo se o pravomoc ČIŽP dle § 82 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) považuje NSS z hlediska obsahu za úkon předběžné povahy, jež si neklade za cíl s konečnou platností rozhodnout a lze jej vydat i tehdy, je-li činnost povolena, přičemž takovým omezujícím rozhodnutím není zrušeno ani měněno rozhodnutí příslušného orgánu; rozhodnutí vydané dle uvedeného ustanovení tedy pouze zákonem umožněným zásahem vytváří legitimní překážku výkonu jiného rozhodnutí.⁴²

3/ opatření k nápravě spočívající v **zajištění, případně i odebrání věci** (viz např. § 89 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňující odebrat nedovoleně držené jedince zvláště chráněných druhů). Zajištění případně odebrání věci zná celá řada předpisů a v rámci zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákon je tento nástroj řazen mezi tresty, což by mohlo vyvolat dojem, že se zde nemělo jednat o nápravné opatření, ale spíše o trest. Je si opět nutno uvědomit, že hlavním

⁴¹ *Ústavností takového zásahu do případného práva jednotlivce na realizaci svého podnikatelského záměru se zabýval také Ústavní soud a shledal napadené ustanovení konformním s ústavním pořádkem (týkalo se § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny), a to s odkazem na čl. 26 odst. 1 a 2 Ústavy, dle které může být právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost omezeno podmínkami, omezeními, které stanoví zákon. K tomu srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 28.5.2002, čj. ÚS 142/02 Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 79. V případě, že se jedná o zákaz činnosti navíc ani nepovolené, lze považovat ohrožení přírody za o to reálnější, neboť nejsou stanoveny ani respektovány žádné meze. K tomu srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2003, čj. 7 A 28/2000-47, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 51.*

⁴² *K tomu srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.10.2004, čj. 7 A 136/2002-67, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. vydání, ASPI., Praha, 2007, str. 51 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.10.2008, čj. 9 As 8/2008-80, in Soudní judikatura ve věcech správních, 2009, ASPI Publishing s.r.o., Praha, s. 111 a násl. V případě, že se jedná o zákaz činnosti navíc ani nepovolené, lze považovat ohrožení přírody za o to reálnější, neboť nejsou stanoveny ani respektovány žádné meze. K tomu srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2003, čj. 7 A 28/2000-47, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 51.*

zájmem zde není trestat viníka, ale napravit protiprávní stav např. tím, že zabaveného jedince (byť spíše teoreticky) navrátím zpět do přírody.⁴³

4/ opatření k nápravě spočívající v **odebrání nebo pozastavení povolení nezbytného k výkonu určité činnosti** (viz např. § 76 odst. 1 písm. d) zákona č. 185/ 2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů - dále jen zákon o odpadech umožňující pozastavit platnost osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadu vydaného pověřenou osobou nebo ho odejmout). Tento typ opatření se svým pojetím blíží zákazu či pozastavení činnosti jako takové a může být reakcí na protiprávní stav, který však ještě sám o sobě nemusí mít přímý negativní dopad na životní prostředí.

5/ další **speciální typy opatření k nápravě** upravené v některých zákonech (viz např. rozhodnutí o likvidaci reprodukčního materiálu, jehož uvádění do oběhu by ohrozilo životní prostředí, a určení způsobu jeho likvidace dle § 36 odst. 1 písm. a) zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčních materiálů lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů - dále jen zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin).

Jak jsem nastínil výše, je klasifikace nápravných opatření problematikou poměrně obtížnou, ne-li nemožnou a lze říci, že z praktického hlediska ani ne až tak podstatnou. Problémem je spíše nedůslednost a nahodilost v užívané terminologii, která by měla respektovat potřebu právní jistoty především v tom smyslu, že termín užívaný v jednom předpise by měl mít pokud možno stejný či velmi obdobný význam v předpise jiném. Jde zde tedy především o naplnění principů jednotnosti, přehlednosti a srozumitelnosti právního řádu.

⁴³ *Pro zařazení tohoto opatření mezi nápravná opatření viz Pekárek M. aj.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související, komentované znění, Masarykova univerzita, Brno, 2000, str. 230 nebo Damohorský M.: Problematika právní úpravy deliktů odpovědnosti právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti v oblasti ochrany životního prostředí, Správní právo, 1993, číslo 5, str. 276 nebo Miko L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vydání, C. H.Beck, Praha, 2007, str. 335.*

3.4 Shrnutí

V platné právní úpravě jsou nápravná opatření užívána poměrně nesourodě a ani v literatuře neexistuje obecná shoda na tom, co vše mezi ně zahrnout. Samotný pojem nápravných opatření v ochraně životního prostředí lze definovat, co do míry obecnosti, v několika rovinách. Nejobecnější definice nápravných opatření může vycházet z nápravy jakéhokoliv závadového stavu, který je v rozporu s platnou veřejnoprávní úpravou na ochranu životního prostředí, přičemž samotná náprava může spočívat jak v částečné či úplném uvedení v předchozí stav, v kompenzaci, tak rovněž v zabránění dalšímu trvání protiprávního stavu. Některé právní úpravy vymezují nápravná opatření výčtem jednotlivých činností, jiné je definují co do cílů, kterých má být dosaženo. Posledně jmenované je i případem jediné legální definice nápravných opatření v českém právním řádu, a to v rámci nápravných opatření upravených v zákoně o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Tento zákon však neřeší nápravu jakéhokoliv závadového stavu, nýbrž toliko nápravu ekologické újmy.

S definičním vymezením nápravných opatření úzce souvisí také jejich klasifikace, neboť vymezuje škálu opatření, která lze považovat za nápravná. Samotná klasifikace může vycházet z celé řady kritérií. Nápravná opatření lze členit dle toho, v čím zájmu jsou realizována, dále dle cíle který sledují a konečně dle toho, zda se týkají subjektu, věci nebo činnosti. Chceme-li pojímat nápravná opatření širěji, pak v souladu s platnou právní úpravou, lze mezi nápravná opatření zahrnout vedle nápravných opatření „vlastních“ či v užším smyslu (ve stejném významu také opatření k nápravě) zahrnout také nápravná opatření ve formě zákazu, zastavení či omezení činnosti, či odebrání nebo pozastavení povolení nezbytného k výkonu určité činnosti, dále ve formě zajištění, případně i odebrání věci, a některé další speciální formy nápravných opatření.

4. Nápravná opatření v systému právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí

4.1 Úvodem

Jak vyplývá z obecné teorie práva, je nejobecnějším znakem odpovědnosti to, že spočívá v povinnosti snést zákonem stanovenou újmu v případě, že nastane zákonem stanovená skutečnost. Tato povinnost snést újmu, popř. tato újma sama, se nazývá sankce, která je společným znakem odpovědnosti.⁴⁴ V případě nápravných opatření však není zcela přesné hovořit přímo o sankcích, coby následcích porušení primární odpovědnosti, ale spíše o prostředcích následné ochrany.⁴⁵ Sekundární odpovědnost provést nápravné opatření tedy nastupuje v případě, že došlo k porušení primárních povinností, případně je zde zákonu odporující a tedy protiprávní stav.

Tak jako i v jiných právních odvětvích, také v právu životního prostředí tvoří právní odpovědnost velmi významnou součást realizace práva, přičemž se zde prolínají různé formy odpovědnosti, a to od správně-právní přes soukromoprávní až po trestní, příp. i mezinárodněprávní. Nápravná opatření v ochraně životního prostředí mají vazbu na odpovědnost správněprávní. Systém právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí na mezinárodní i vnitrostátní úrovni může obecně sloužit k mnoha účelům, a to od vytváření ekonomických nástrojů motivujících k plnění povinností, přes stanovení sankcí za protiprávní jednání, příp. požadavek na uvedení poškozeného prostředí do původního stavu až po poskytnutí způsobu, jak internalizovat náklady spojené s poškozováním životního prostředí v duchu principu znečišťovatel platí.⁴⁶ Právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí bývá označována jako

⁴⁴ Knapp V.: Teorie práva, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1995, str. 200.

⁴⁵ Knapp V.: Teorie práva, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1995, str. 215.

⁴⁶ Sands P.: Principles of International Environmental Law, The Second Edition, Cambridge University Press, 2003, str. 869.

ekologicko-právní odpovědnost, která v sobě zahrnuje jak odpovědnost deliktů, tak i za ztráty na životním prostředí.⁴⁷ Zatímco uložení sankce pachateli deliktu lze považovat za realizaci represivní funkce právní odpovědnosti, pak uložení povinnosti odstranit nepříznivý následek dochází k naplnění reparační funkce právní odpovědnosti.⁴⁸

V rámci této kapitoly se chci dále zaměřit na některá specifika, která jsou pro nápravná opatření v ochraně životního prostředí v rámci odpovědnostních vztahů charakteristická. Za klíčové považuji:

- životní prostředí, coby přímý a nepřímý objekt ochrany,
- protiprávní či závadový stav, který je nutno napravit, zejména pak ekologickou újmu,
- odpovědnost za protiprávní jednání a jednání po právu včetně s tím související subjektivní stránky odpovědnosti a příčinné souvislosti.

4.2 Životní prostředí jako objekt ochrany

Pojem životní prostředí vymezuje v českém právním řádu § 2 zákona o životním prostředí. Dle této definice je životním prostředím „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie*“. Dle čl. 2 odst. 3 písm. a) Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí tvoří jednotlivé elementy životního prostředí ovzduší a atmosféra, voda, půda, krajina a přírodní stanoviště, biodiverzita a její součásti, a vztahy mezi těmito elementy. Životní prostředí je tedy poměrně komplexním a mnohvrstevným pojmem, jehož jednotlivé složky mezi sebou vytvářejí celou řadu vazeb a jehož součástí je také samotný člověk. Vzhledem ke specifické povaze jednotlivých složek životního prostředí bývají tyto někdy rozlišovány na tzv. **vlastnitelné a nevlastnitelné složky**

⁴⁷ Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, str. 73.

⁴⁸ Košičiarová S. a kol.: Právo životného prostredia, 2. vydanie, Aleš Čeněk, s.r.o, Bratislava, 2009, str. 269-270.

životního prostředí (owned and unowned environment).⁴⁹ Jako vlastnitelnou složku životního prostředí lze označit takovou, která má takové vlastnosti, že je schopna být předmětem vlastnického práva (např. půda). Mezi nevlastnitelné složky bývají řazeny veřejné statky (res communne) jakými jsou např. ovzduší, moře a oceány apod. Toto rozlišení má ve vztahu k nápravným opatřením poměrně zásadní význam, neboť právě v případě tzv. nevlastnitelných složek, kdy je téměř nemožné dosáhnout finančního vyjádření škody na nich způsobené, může být uložení opatření k nápravě jedinou možností jak dosáhnout nějakého z hlediska potřeb ochrany životního prostředí uspokojivého řešení.⁵⁰

Životní prostředí, coby objekt ochrany, může být klasifikováno coby **objekt přímý (primární)**, tedy bezprostředně chráněný, ale také jako **objekt nepřímý (sekundární či zprostředkovaný)**, tedy realizací nápravného opatření chráněný jen zprostředkovaně či bez přímé vazby. Tak tomu bude např. tehdy, je-li bezprostředním cílem ukládaného opatření k nápravě donutit subjekt k ukončení protiprávního stavu, aniž by nutně došlo k ohrožení či poškození životního prostředí (primárně zde jde spíše o zajištění řádného výkonu veřejné správy - viz např. možnost celních orgánů ukládat nápravná opatření při porušení povinností vztahujících se k přepravě odpadů dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech).⁵¹ Samozřejmě i v těchto případech je výsledný efekt zamýšlen zacílit na ochranu životního prostředí. Jindy jde o kombinaci obojího a pro uložení opatření k nápravě musí současně nastat porušení primárního i sekundárního objektu ochrany (např. dle § 79 zákona o odpadech může obecní úřad obce s rozšířenou působností zakázat původci odpadu činnost, která způsobuje vznik odpadu, pokud původce nemá zajištěno využití nebo odstranění odpadů a pokud by odpady vzniklé v důsledku pokračování této činnosti mohly způsobit škodu na životním prostředí).

⁴⁹ Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 20.

⁵⁰ Zajímavým je v této souvislosti rozhodnutí švédského Nejvyššího soudu, podle kterého byla státu přiznána náhrada za zabité rosomáky, jejíž výše byla odvozena od nákladu potřebných na vysazení stejného počtu nových zvířat, více in Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Dissertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 491-494.

⁵¹ V této souvislosti někteří autoři rozlišují tzv. delikty administrativního charakteru. Více in Košičiarová S. a kol.: Právo životného prostredia, 2. vydanie, Aleš Čeněk, s.r.o, Bratislava, 2009, str. 300.

4.3 Závadový stav

Následek v nejobecnějším toho slova smyslu, na který můžeme vázat povinnost provést opatření k nápravě, můžeme označit jako **závadový stav**. Jedná se o stav, který je v rozporu s objektivním právem a může být jak materiální, tak imateriální povahy. Navíc může tento stav vzniknout jak závisle (protiprávní jednání), tak také nezávisle (protiprávní stav) na vůli odpovědného subjektu. Závadový stav v sobě zahrnuje jak **porušení práva administrativní povahy (delikt administrativní povahy), kdy přímo nedochází k materiální újmě na životním prostředí**, tak také škodlivý následek, který je v oblasti ochrany životního prostředí definován coby **ztráta na životním prostředí**. Ztráta na životním prostředí může mít formu jak klasické ekonomicky vyjádřitelné **škody**, tak rovněž formu **ekologické újmy**. Z pohledu nápravy ztrát na životním prostředí zde navíc hraje významnou roli faktor času. Důvodem je zejména mnohdy opožděný projev škodlivého následku a s tím i související zvýšená obtížnost pro stanovení jasné příčinné souvislosti. Škodlivý následek tak může být důsledkem havárie (accidental), postupného znečištění (gradual) nebo tzv. staré či historické ekologické zátěže (old burden).

Vzhledem k tomu, že na rozdíl od náhrady škody, lze v případě ekologické újmy jen stěží nalézt způsob stanovení finanční náhrady, je za formu odčinění této ztráty na životním prostředí považován institut nápravy ekologické újmy.⁵² S termínem ekologická újma pracuje celá řada předpisů a zákon o životním prostředí ji definuje (§ 10) „*jako ztráty nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti*“. Nověji zavádí pro své účely legální definici ekologické újmy zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, a to jako nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje (přičemž za zdroj zákon považuje chráněné druhy volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodní stanoviště, podzemní

⁵² Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 23. Vedle toho se můžeme v literatuře setkat ještě s třetím právním institutem, kterým je environmentální škoda, která je považována za institut práva veřejného, obdobně jako v případě ekologické újmy, je však od ní odlišná. Více in Košičiarová S. a kol.: Právo životného prostredia, 2. vydanie, Aleš Čeněk, s.r.o, Bratislava, 2009, str. 308.

a povrchové vody a půdu) nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo. Pekárek M. a Jančářová I. uvádějí pro odlišení odpovědnosti za škodu a ekologické újmy následující kritéria:

- objektem, na kterém vzniká nepříznivý účinek, je nikoliv něčí majetek, ale životní prostředí jako společná a nedílná hodnota (veřejný statek),
- důsledkem není zmenšení hodnoty něčího majetku, případně nedostavivší se očekávané zvýšení se této hodnoty, ale zhoršení stavu životního prostředí v podobě omezení nebo ztráty funkcí jeho ekosystému,
- k uplatnění se této formy odpovědnosti nedochází automaticky v důsledku vzniku ekologické újmy, ale teprve následujícím rozhodnutím příslušného orgánu veřejné správy o jeho uplatnění – o uložení odstranění ekologické újmy,
- subjektem aktivně legitimovaným, tj. oprávněným ukládat povinnost odstraňovat ekologickou újmu a vzhledem k předchozímu bodu vlastně i uplatňovat nárok na její odstranění, je vždy pouze stát (jeho příslušný orgán),
- způsob odstranění ekologické újmy směřuje přednostně k obnově původního stavu.⁵³

Institut ekologické újmy tedy reaguje na potřebu ochrany těch částí či kvalit životního prostředí (např. čistota ovzduší a vod, esteticky vyvážená krajina), u kterých nelze vystačit s klasickým soukromoprávním modelem odpovědnosti za škodu. Tyto části či jejich kvalita nejsou buďto vůbec způsobilé být předmětem soukromoprávních vztahů nebo nelze ponechávat jejich ochranu čistě ve volné dispozici soukromých osob. Postupně se tak vytvořila jistá společenská shoda na tom, že jsou hodny ochrany, a to ať již pro svou nezbytnost pro přežití člověka (např. čisté ovzduší) anebo pro svou hodnotu spíše kulturní či estetickou (např. krajinný ráz, ochrana živočichů a rostlin).

V případě, že není možné postihnout odpovědný subjekt a odpovědnost za řešení ekologické újmy přechází na stát příp. územně samosprávný celek, lze označit ekologickou újmu jako **ekologickou zátěž**. Konkrétně se jedná o ekologickou újmu:

- a) u které nelze zjistit odpovědnou osobu nebo tato osoba již neexistuje,
- b) u které se odpovědná osoba své odpovědnosti zprostila,

⁵³ Jančářová I., Pekárek M.: Právo životního prostředí I. díl, Masarykova univerzita, Brno, 2002, str. 102.

- c) u které lze s nejvyšší pravděpodobností předpokládat, že odpovědná osoba ani po provedení výkonu rozhodnutí nápravné opatření spočívající v primární obnově neprovede,
- d) u které odpovědná osoba prokázala, že není povinna hradit náklady na nápravná opatření a nechce dobrovolně tyto náklady převzít, nebo
- e) u které již nelze zahájit řízení o odstranění ekologické újmy.⁵⁴

Zejména v případech, kdy se závadový stav projeví až po delší době od svého vzniku a kdy již není zpravidla možné odpovědný subjekt zjistit či již neexistuje, pak lze hovořit také o kategorii **tzv. starých ekologických zátěží**.

Hovoříme-li o škodlivém následku na životním prostředí, pak musíme zkoumat rovněž míru závažnosti tohoto následku. Nehovoříme o jakémkoliv poškození nebo ohrožení, ale pouze o právem „**kvalifikovaném**“ **poškození, kdy je dosaženo určité prahové hodnoty**. Míra znečištění či poškození životního prostředí musí tedy nabýt jisté intenzity, aby mohla spustit celý systém odpovědnostních vztahů a tedy vyvolat i potřebu realizace nápravy. Jde o stanovení prahu, při němž dochází k vzniku odpovědnosti (threshold at which environmental damage entails liability). Lze rozlišovat různé stupně míry znečišťování:

- 1/ tolerovaná (tolerated) či nepodstatná (unsubstantial),
- 2/ povolená ale s náhradou (permitted under remedy)
- 3/ nepovolená (non-permitted).⁵⁵

Luganská úmluva hovoří v článku 8 o tolerovatelné míře vzhledem k místním poměrům (tolerable levels under local circumstances). Co je však touto tolerovatelnou mírou Úmluva dále nedefinuje a je tedy na provozovateli nebezpečné činnosti, aby toto prokázal. Americký zákon CERCLA vyjímá z odpovědnosti strany, které přispěly ke kontaminaci nepatrným množstvím tzv. strany „de micromis“. V rámci české právní úpravy lze nalézt řadu stupňů závažnosti porušení právní povinnosti nebo jeho následků. Dle § 39 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší může ČIŽP uložit povinnosti

⁵⁴ Kružíková E., Petržílek P.: KODEX životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka, MŽP, Praha, 2005, str. 41.

⁵⁵ Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Disertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 128.

opatření k nápravě pouze v případě závažného porušení povinností vyplývajících z právních předpisů. Zákon o odpadech zase hovoří (§ 78) v souvislosti s možností krajského úřadu omezit či zakázat provoz některých zařízení, o hrozbě závažné ekologické újmy, o akutní toxicitě či o závažném zhoršení stavu životního prostředí. Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření počítá (dále jen atomový zákon) v § 34 odst. 3 s vydáním prováděcího předpisu, který stanoví limity koncentrace a množství jaderného materiálu, na který se ustanovení o jaderných škodách v souladu s mezinárodní smlouvou nevztahují.

4.4 Odpovědnost za protiprávní jednání a jednání po právu

Jak vyplývá již ze samotného označení **protiprávního jednání**, je jím takové jednání (či nejednání tam, kdy jednáno mělo být), které je v rozporu s platným právem.⁵⁶ Obecnou a výchozí povinnost nepoškozovat a ani neohrožovat životní prostředí nalezneme v rámci českého právního řádu v čl. 35 odst. 3 LZPS. Zde se říká, že: „*při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*“. Povinnost nepoškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem stanoví LZPS v čl. 11 odst. 3, a to v souvislosti s principem, že vlastnictví zavazuje a že nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Tyto obecné ústavně zakotvené povinnosti pak nalézají svou konkrétní a vynutitelnou podobu v rámci jednotlivých, zákonem

⁵⁶ *Pro naplnění odpovědnosti je samozřejmě nutné, aby mezi závadovým stavem a jednáním subjektu existovala příčinná souvislost. U porušení administrativních povinností bude její stanovení poměrně snadné. Mnohem obtížnější to bude v případě přímého poškození životního prostředí. Poškození životního prostředí má mnohdy povahu komplexu příčin ovlivněných také samotnou dynamikou procesů, které se v přírodě odehrávají. Je tedy mnohdy, na rozdíl od škod čistě majetkových, velmi obtížné stanovit jednoznačný vztah mezi škodlivou aktivitou a ztrátou na životním prostředí. Typickým příkladem mohou být kyselé deště způsobené emisí škodlivých látek do ovzduší, které pak následně způsobují úhyn lesních porostů, a to i ve velmi vzdálených lokalitách. Jako řešení se nabízí koncept omezené kauzality nebo se aplikuje tzv. doktrínu předvídatelnosti (foreseeability), v kombinaci s pravděpodobností kauzalitou (proportional or probabilistic causation). Více in Bergkamp L.: Liability and Environment, Kluwer Law International, The Hague, 2001, str. 31.*

stavových povinností. Z hlediska principu právní jistoty je jistě žádoucí, **aby povinnosti** v ochraně životního prostředí **byly formulovány přesně, jasně a určitě**, neboť i zde platí čl. 2 odst. 3 Ústavy a současně čl. 2 odst. 2 LZPS, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jedině ve vazbě na porušení konkrétní povinnosti lze požadovat po odpovědném subjektu provedení nápravy. Nelze proto ukládat nápravná opatření za porušení příliš obecně až deklaratorně formulovaných povinností, jakým je např. obecná povinnost omezovat a předcházet znečišťování ovzduší (§ 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší), a to v případech, kdy není v zákoně „po ruce“ konkrétněji stanovená povinnost.

Jedním ze specifík nápravných opatření je to, že je lze v některých případech ukládat nejen za protiprávní jednání, ale také za **jednání po právu**. Nejde o to subjekt potrestat, ale dosáhnout i v těchto případech stavu žádoucího z hlediska veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Subjekt tak v těchto případech nese odpovědnost i za stavy, které sám nezapříčinil svým jednáním či opomenutím, které je však povinen napravit. Je zde nutno vyjít z principu, že tam, kde nějaká aktivita přináší svému provozovateli zisk a současně představuje jisté potencionální riziko pro své okolí, je správné a spravedlivé, aby tento subjekt nesl, ať již celý nebo částečný podíl na odstranění následků protiprávního stavu. Povinnost provést nápravné opatření za jednání po právu lze pak rozdělit do tří skupin:

- Povinnost napravit závadový stav, který odpovědný subjekt při svém jednání může předjímat a ovlivnit. Typickým příkladem je povinnost napravit ekologickou újmu způsobenou kácením dřevin formou náhradní výsadby, jak zná tento postup zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 9), subjekt je zde odpovědný za nápravu negativních následků svého, byť legálního, jednání.
- Povinnost napravit závadový stav, který odpovědný subjekt při svém jednání může předjímat a ovlivnit pouze omezeně. Typickým příkladem může být odpovědnost za nápravu následků havárie způsobené vyšší mocí. Jedná se zde o tzv. **odpovědnost objektivní** či přísnou (strict liability). Tato odpovědnost je mírněna tzv. **liberačními důvody**, tedy právním předpisem stanovenými důvody, které odpovědnému subjektu umožňují se této odpovědnosti zprostit, pokud prokáže, že liberační důvody nastaly. Vedle liberačních důvodů zná

teorie také tzv. **okolnosti vylučující protiprávnost**. Zatímco okolnosti vylučující protiprávnost nedovolují, aby zde odpovědnost subjektu vůbec vznikla, pak v případě liberačních důvodů odpovědnost sice nastupuje, ale odpovědný subjekt se poukazem na nastalý liberační důvod či důvody může této odpovědnosti zprostit. Okolnosti vylučující protiprávnost a tzv. liberační důvody tedy vytvářejí zábrany, které by měly odstranit zjevnou nespravedlnost a tvrdost odpovědnostního vztahu a odpovědný subjekt by neměl nést odpovědnost i za situace, kdy není i při vynaložení maximálního rozumného úsilí v jeho silách následky ovlivnit.⁵⁷ Česká právní úprava s výjimkou nového zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, otázku liberačních důvodů výslovně neřeší (viz např. § 38 zákona o ochraně ovzduší). Zde je pak nutno buďto vycházet z obecných právních zásad a aplikaci některých z liberačních důvodů dovést výkladem, anebo vycházet striktně ze znění normy a na odpovědný subjekt vztáhnout odpovědnost absolutní.

- Povinnost napravit závadový stav, který odpovědný subjekt při svém jednání nemůže předjímat a ovlivnit vůbec. V těchto případech je na subjekt aplikována tzv. absolutní odpovědnost (absolute liability), tedy odpovědnost, kterou nelze

⁵⁷ Např. zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě stanoví v § 1 odst. 3 následující okolnosti vylučující protiprávnost:

a) ozbrojený konflikt, nepřátelská akce, občanská válka nebo povstání,

b) živelní událost výjimečné a neodvratné povahy,

c) činnost, jejímž účelem je zajišťování obrany České republiky nebo mezinárodní bezpečnosti,

d) činnost, jejímž jediným účelem je ochrana života, zdraví nebo majetku osob před živelnými událostmi.

V §§ 12 a 13 zákon dále stanoví, že provozovatel, který provedl nápravná opatření, nenese náklady, pokud prokáže, že ekologická újma (odst. 3):

- byla způsobena třetí osobou a došlo k ní i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření, nebo
- je důsledkem splnění rozhodnutí nebo jiného závazného aktu orgánu veřejné správy a nejedná se o rozhodnutí nebo akty vydané k odstranění nebo zmírnění emisí nebo událostí způsobených provozní činností provozovatele.
- A dále (odst. 4) příslušný orgán rozhodne, že provozovatel, který provedl nápravná opatření, nenese jejich náklady, pokud prokáže že
- neporušil právní předpisy nebo rozhodnutí vydaná na jejich základě a ekologická újma byla způsobena emisí nebo událostí, která byla výslovně povolena podle zvláštních právních předpisů, nebo
- podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy došlo k emisím nebo k dané provozní činnosti, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobily ekologickou újmu.

žádným způsobem vyloučit a ani se jí jakkoliv zprostit. Je sice z hlediska potřeb nápravy ztrát na životním prostředí ještě výhodnější než odpovědnost objektivní, je však pro svou přílišnou přísnost a zátěž pro povinný subjekt jen velmi těžce akceptovatelná a dá se říci i nespravedlivá. Za tento případ lze považovat také situace, kde se škodlivé následky, ve své době legálních aktivit, projeví s jistým časovým zpožděním a vytvoří tak závadový stav, který má potenciál ohrozit zájmy chráněné platnou legislativou. Typickým případem jsou některé staré ekologické zátěže, kdy subjekt, který závadový stav způsobil (někdy i toto není podmínkou), má nést odpovědnost i navzdory tomu, že jeho jednání nebylo ve své době protiprávní (tedy retroaktivně). I takovýto přístup je z hlediska požadavku ochrany životního prostředí jistě žádoucí, je však v rozporu s principem právní jistoty a např. směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se tohoto přístupu vzdala (na rozdíl od CERCLA).⁵⁸

4.5 Shrnutí

Opatření k nápravě v ochraně životního prostředí jsou neoddělitelně spjata se systémem odpovědnosti v právu životního prostředí. Jak již vyplývá ze samotného smyslu nápravných opatření v ochraně životního prostředí, je obecným objektem, na jehož ochranu jsou tato cílena, životní prostředí, a to zejména jeho „nevlastnitelné“ příp. nevlastněné složky, jakými jsou např. ovzduší nebo voda. Životní prostředí však nemusí být vždy primárním (přímým) objektem ochrany, ale také objektem spíše sekundárním (nepřímým). Tak tomu bude např. tehdy, je-li bezprostředním cílem ukládaného opatření k nápravě donutit subjekt k ukončení protiprávního stavu, aniž by nutně došlo k ohrožení či poškození životního prostředí.

Povinnost provést opatření k nápravě je vztažena k protiprávnímu jednání (případně nejednání tam, kde jednáno být mělo), nastalému závadovému stavu a existenci příčinné souvislosti mezi výše uvedenými. Ne vždy však musí právní předpisy

⁵⁸ K tomu srov. Jančářová I.: Staré ekologické zátěže v kontextu americké, evropské a mezinárodní právní úpravy, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2007, str. 205.

spojovat povinnost provést nápravné opatření s případem porušení právní povinnosti. V některých případech je z pohledu zajištění účinné ochrany životního prostředí žádoucí, aby i subjekt, který jedná po právu, byl povinen napravit stav z pohledu práva nežádoucí. Povinnost provést nápravná opatření lze v zásadě uložit subjektu bez ohledu na jeho zavinění, tedy na základě objektivní odpovědnosti, případně na základě odpovědnosti absolutní bez možnosti liberace.

Povinnost provést opatření k nápravě vzniká tehdy, nastal-li závadový čili protiprávní stav. Závadový stav může mít nejen formu ztráty na životním prostředí včetně ekologické újmy, ale tento stav může mít také charakter deliktu administrativního charakteru. Ztráta na životním prostředí může mít formu jak klasické ekonomicky vyjádřitelné škody, tak rovněž formu ekologické újmy. Institut ekologické újmy reaguje na potřebu ochrany těch částí či kvalit životního prostředí (např. čistota ovzduší a vod, esteticky vyvážená krajina), u kterých nelze vystačit s klasickým soukromoprávním modelem odpovědnosti za škodu. Škodlivý následek může být následkem havárie, postupného znečištění nebo se může jednat o tzv. staré či historické ekologické zátěže.

5. Nápravná opatření v kontextu mezinárodního a unijního práva životního prostředí

5.1 Úvodem

Zpracování matérie nápravných opatření v ochraně životního prostředí by nebylo možno považovat za úplné, pokud bych se nápravná opatření nepokusil popsat také v rámci mezinárodního práva životního prostředí.⁵⁹ Jde zejména o zjištění, v jaké podobě jsou nápravná opatření v mezinárodním právu životního prostředí obsažena a současně je mou snahou vysledovat základní vývojové tendence této úpravy. Jsem si vědom, že se tato kapitola poněkud vymyká tomu, co bylo řečeno v úvodu, tj. že nápravná opatření v ochraně životního prostředí budou pojímána jako institut čistě veřejnoprávní. V rámci mezinárodněprávní úpravy nelze samozřejmě hovořit o nápravných opatřeních jako institut čistě veřejnoprávním, neboť řada mezinárodních úmluv vychází ze soukromoprávního modelu odpovědnosti.

Obdobně v rámci unijního práva životního prostředí hodlám zkoumat, zda a případně v jaké formě jsou nápravná opatření obsažena v příslušných právních pramenech (směrnících, případně nařízeních). Stěžejní část však hodlám zaměřit na směrnici, k jejímž hlavních cílům přináležejí řešení nápravy ekologické újmy, tj. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

⁵⁹ *K vymezení mezinárodního práva životního prostředí více in Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 98-99 nebo Šturma P. a kol.: Mezinárodní právo životního prostředí, 1. vydání, IFEC, s.r.o., Beroun, 2004, str. 7-9.*

5.2 Nápravná opatření v mezinárodním právu životního prostředí

5.2.1 Vývoj

První stopy mezinárodního práva životního prostředí lze hledat již ve druhé polovině 19. století. Samotný jeho systém a principy se však zformovaly až v průběhu posledních tří dekád 20. století. Z hlediska opatření k nápravě hraje důležitou roli to, že postupně docházelo k uznání povinnosti státu zajistit, aby nedošlo k poškozování jiného státu či oblasti mimo jurisdikci států (tedy i životní prostředí) aktivitami, které jsou v jurisdikci či pod jeho kontrolou (princip 21 Stockholmské deklarace z roku 1972 a obdobně princip 2 Deklarace o životním prostředí a rozvoji z roku 1992). Vyvinul se tak princip, podle kterého je pachatel deliktu proti mezinárodnímu právu povinen nahradit následky svého jednání.

Jak můžeme nalézt již v rozhodnutí meziválečného Stálého soudu mezinárodní spravedlnosti (Permanent Court of International Justice) v kauze *Chorzow Factory* musí, do té míry, do jaké je to možné, odstranit (wipe out) veškeré následky svého protiprávního jednání a vytvořit podmínky, které by pravděpodobně nastaly, kdyby k protiprávnímu aktu nedošlo.⁶⁰ **Viník je tedy povinen provést restituci in integrum.** Toto pravidlo vychází dle soudu z mezinárodní praxe a zejména z rozhodnutí arbitrážních tribunálů. Za přelomové je pak považováno pozdější rozhodnutí arbitrážního soudu v kauze *Trail Smelter*, kde právě byla deklarována existence limitů státní suverenity a odpovědnosti státu za přeshraniční znečištění. Jednalo se zde o škody způsobené emisemi při hutní výrobě, a to jejich příhraniční migrací z území Kanady na území Spojených států. V tomto případě byla přiznána náhrada škody mj. také za vyčištění kontaminované půdy. Částka byla stanovena na základě tržní ceny. Následovala pak řada dalších významných rozhodnutí dotýkajících se více či méně odpovědnosti ve vztahu k životnímu prostředí jako byla *Corfu Channel* či *Lac Lanoux*

⁶⁰ *Sands P.*: Principles of International Environmental Law, The Second Edition, Cambridge University Press, 2003, str. 882.

Arbitral Award. Bylo tak postupně definováno obyčejové právo v této oblasti, které došlo svého shrnutí ve Stockholmské deklaraci. Princip 3 Stockholmské deklarace stanoví mj. povinnost tam, kde je to možné (wherever practicable), obnovit nebo zlepšit kapacitu Země, produkovat důležité obnovitelné zdroje.

S postupným vývojem lze pozorovat snahy o vytváření komplexnějších a obecnějších úprav, kde svou nezanedbatelnou úlohu hraje také systém odpovědnosti. V té nejobecnější rovině např. v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji (princip 13). Ve vztahu k široké veřejnosti zavazuje Deklarace v principu 10 státy mj. k tomu, aby občanům byl poskytnut přístup k soudním i správním procesním instrumentům, včetně odškodnění a nápravy. Další významnou úpravou na tomto poli je Úmluva o biologické rozmanitosti z roku 1992 (Rio de Janeiro). Dle jejího článku 8 písm. f) jsou státy povinny v míře, v jaké je to možné a vhodné (as far as possible and as appropriate), napravovat a obnovovat (rehabilitate and restore) poškozený (degraded) ekosystém a podporovat záchranu ohrožených druhů. Obdobně dle 10 písm. d) jsou státy povinny podporovat místní populaci a vytvořit a implementovat nápravná opatření (remedial action) v poškozených oblastech, kde byla biologická rozmanitost redukována. Jak vyplývá z článku 14 odst. 2 Úmluvy o biologické rozmanitosti, jsou strany této úmluvy zavázány zkoumat možnosti zavedení systému odpovědnosti a nápravy u škod na biodiverzitě, včetně nápravných a kompenzačních opatření, s výjimkou případů, kde je tato odpovědnost čistě vnitřní záležitostí. Také Mezinárodní úmluva o mořském právu z roku 1982 zavazuje strany (čl. 2 (1) (a), aby mimo jiné přijaly veškerá potřebná opatření k ochraně mořského prostředí před škodlivou činností člověka tak, aby byl chráněn mořský ekosystém a tam, kde je to proveditelné (practicable), obnovit poškozené mořské prostředí.

Vedle definování obecných principů v rámci rozhodování mezinárodních tribunálů či jiných subjektů či v rámci obecných dokumentů typu Deklarace o životním prostředí, docházelo postupně k vytváření odpovědnosti za ztráty na životním prostředí ve spojení s určitými typy rizikových činností. Bohužel mnohdy až v reakci na vážné ekologické havárie (např. havárie tankerů Torrey Canyon a Amoco Cadiz). Jedná se zejména o odpovědnost za škody způsobené v souvislosti s výzkumem kosmu (viz Konvence o mezinárodní odpovědnosti za škody způsobené objekty vyslanými

do kosmu z roku 1972), s odpovědností v oblasti mírového využívání jaderné energie (viz Pařížská Konvence OECD o odpovědnosti třetí strany při využívání jaderné energie z roku 1960, Vídeňská Konvence o soukromoprávní odpovědnosti za jaderné škody z roku 1963, Protokol novelizující Vídeňskou konvenci z roku 1997 a konečně Konvence o dodatečné kompenzaci z roku 1997) a s odpovědností v oblasti znečištění ropnými látkami (Bruselská Mezinárodní konvence o soukromoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním z roku 1992, Bruselská Mezinárodní konvence o zřízení mezinárodního fondu na kompenzaci škod způsobených ropným znečištěním z roku 1992 a Konvence o soukromoprávní odpovědnosti za škody z ropných zásobníků z roku 2001).

Obecnější úprava odpovědnosti se objevuje nejen coby součást dohod univerzálnějšího charakteru, ale také jako samostatný předmět úpravy. O tomto svědčí Luganská Úmluva Rady Evropy o soukromoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí z roku 1993.⁶¹ Další projevem tohoto trendu, byť ne primárně zaměřeného na ochranu životního prostředí, je návrh Komise pro mezinárodní právo (ILC) při OSN. Návrh pod názvem Odpovědnost států za škodlivé jednání proti mezinárodnímu právu byl přijat komisí v roce 2001 a dle čl. 2 v sobě škodlivé jednání zahrnuje jak jednání, tak opomenutí, které je přičitatelné státu dle mezinárodního práva, a současně představuje porušení mezinárodně-právní povinnosti státu. Dle čl. 31 je stát povinen poskytnout plné odškodnění za materiální i morální škodu způsobenou svým škodlivým jednáním. Odškodnění (čl. 34) zahrnuje obnovu původního stavu, kompenzaci a zadostiučinění či jejich kombinaci. Obnovení původního stavu, tedy stavu před spácháním škodlivého aktu, je povinen stát realizovat dle čl. 35 za podmínky, že toto není fakticky nemožné nebo že náklady výrazně nepřevýší přínosy v porovnání s poskytnutím kompenzace. Mezi nejnovější snahu o vytvoření ucelenějšího návrhu v dané oblasti lze řadit také Principy rozdělení ztrát v případě příhraniční škody vzešlé z rizikových činností, přijaté v roce 2004

⁶¹ *Tato úmluva nevstoupila nikdy v platnost, přesto se stala inspirací např. pro Směrnici o odpovědnosti týkající se životního prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Opatření k obnově původního stavu jsou zde definována jako odůvodnitelná opatření zaměřená na obnovu a nápravu poškozených nebo zničených částí životního prostředí, anebo, kde je to možné, na vytvoření ekvivalentu těchto částí.*

na zasedání Komise OSN pro mezinárodní právo. Podstatným je to, že Komise v rámci tvorby těchto Principů dospěla k názoru, že v případě škody na přírodních zdrojích nebo životním prostředí existuje právo na kompenzaci nákladů vynaložených na rozumná opatření preventivní, obnovovací a k uvedení do původního stavu.⁶²

S ohledem na výše uvedené lze tedy zobecnit, že v rámci mezinárodního práva je trendem stanovit **odpovědnost státu za realizaci opatření** (viz např. pravidlo 7 odst. 1 Přílohy č. VII k Helsinské konvenci o ochraně životního prostředí Baltského moře z roku 1992, nebo dle článku 8 Basilejské konvence), nebo alespoň stanovit jeho **povinnost přijmout odpovídající úpravu** (Úmluva o mořském právu či článek 4 odst. 4 Basilejské Konvence o kontrole příhraničního pohybu nebezpečného odpadu a nakládání s ním z roku 1989) a nebo stanovit **rovnou odpovědnost provozovatele a stát pak může vystupovat v roli sekundárně odpovědného** (odpovědnost v oblasti mírového využívání jaderné energie). V budoucnu lze pak nejspíše očekávat postupné, byť nesmělé, směřování k přímé odpovědnosti provozovatelů.

5.2.2 Nápravná opatření v některých mezinárodních úmluvách

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, najdeme v některých mezinárodních úmluvách poměrně propracovaný systém odpovědnosti týkající se ochrany životního prostředí, a proto se v této části budeme více věnovat některým z těchto úmluv, zejména ve vztahu k nápravě ztrát na životním prostředí. Pro nás mají význam zejména dohody upravující využití jaderné energie, znečištění ropnými látkami, nakládání s nebezpečným odpadem, převoz nebezpečných látek a ochranu mořských přírodních zdrojů a přírodních zdrojů Antarktidy.

V oblasti mírového využívání jaderné energie hraje z pohledu případných škod na životním prostředí významnější roli Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu uzavřená ve Vídni v roce 1963. V souvislosti se zkušenostmi

⁶² Více in Šturma P.: Návrh principů rozdělení ztrát v případě příhraniční škody vzešlé z rizikových činností: příspěvek k rozvoji mezinárodní odpovědnosti za škody na životním prostředí? in Pocta Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc., k jeho 70. narozeninám, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Praha, 2007, str. 217-229.

s jadernou havárií v Černobylu byl v roce 1997 ve Vídni přijat protokol doplňující Vídeňskou úmluvu. Dle tohoto dodatku zahrnuje pojem škoda rovněž náhradu nákladů uvedení poškozeného životního prostředí do původního stavu. Tyto náklady lze však uplatnit pouze v rozsahu, stanoveném právem státu kompetentního soudu, tedy státu, kde je umístěno jaderné zařízení. Opatření k uvedení životního prostředí do původního stavu zahrnuje odůvodněná opatření schválená kompetentním úřadem státu, a to jak ve formě uvedení do původního stavu či náprava poškozených složek, tak případně ve formě zavedení ekvivalentních složek do životního prostředí.

Výskyt poměrně častých a zejména, co do svých důsledků, velice závažných ekologických havárií způsobených únikem ropných látek do mořského prostředí vedl k uzavření řady smluv řešících problematiku odpovědnosti a kompenzace v této oblasti. Významným katalyzátorem zde byly zejména opakované havárie lodí převážejících ropu a ropné produkty, a to již na konci 60 let, kdy došlo k velké havárii tankeru Torrey Canyon, při které došlo k úniku 117 000 tun ropy a poškození rozsáhlých oblastí pobřeží Velké Británie a Francie. Nejaktuálněji problematiku upravují zejména Mezinárodní konvence o soukromoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním z roku 1992 (Brusel), Mezinárodní konvence o zřízení mezinárodního fondu na kompenzaci škod způsobených ropným znečištěním z roku 1992 (Brusel) a Konvence o soukromoprávní odpovědnosti za škody z ropných zásobníků z roku 2001. Dle článku I. odst. 6 Konvence o soukromoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním jsou ke kompenzovatelným škodám řazeny ztráty nebo škody vně lodi, jež byly způsobeny kontaminací z lodi uniklých ropných látek, a to na kterémkoliv místě k tomu došlo. Výše škody je však limitována v případě poškození životního prostředí výši přiměřených (reasonable) nákladů na prováděnou či v budoucnu provedenou nápravu poškozeného životního prostředí. Na základě jednotlivých případů byly vytvořeny dva základní požadavky pro případ kompenzace nákladů z prostředků fondu. Prvním požadavkem je to, že opatření musí být žadatelem o náhrady buďto již realizována nebo musí žadatel prezentovat detailní plán jejich realizace (ve druhém případě může tedy fond poskytnout platbu předem). Dále musí jít o přiměřené náklady a musí být proveden tzv. test přiměřenosti (test of reasonableness). V rámci kritéria přiměřenosti nesmí být

náklady v nepoměru (disproportionate) k dosaženému výsledku či výsledku, který lze rozumně očekávat. Opatření by měla být vhodná (appropriate) a měla by poskytnout přiměřenou vyhlídku úspěšnosti (reasonable prospect of success). V úvahu musí být vzaty rovněž možnosti přirozené obnovy (the capacity of natural recovery).⁶³ Odpovědnost vlastníka lodi je celkově limitována v závislosti na tonáži, toto však neplatí, pokud byla způsobena úmyslně nebo z nedbalosti. Aby mohl vlastník této výhody využít, je povinen složit předem u soudu nebo jiného kompetentního orgánu částku (či poskytnout jinou finanční záruku) ve výši limitu odpovědnosti (článek V.). Je-li více odpovědných subjektů a nelze-li jejich podíl na škodě stanovit, odpovídají společně a nerozdílně. Dle odst. 1 článku VII. musí vlastník lodí s tonáží nad stanovený limit mít povinně sjednáno pojištění nebo musí garantovat jiné finanční zajištění. Dle odst. 8 téhož článku pak může být kompenzace požadována přímo po pojistiteli nebo po poskytovateli jiného finančního zajištění za škodu způsobenou vlastníkem lodi. V případě, že osoba, která utrpěla škodu, nemůže obdržet plnou a adekvátní (full and adequate) kompenzaci, pak tuto kompenzaci poskytne Fond ve smyslu článku 4 Mezinárodní konvence o zřízení mezinárodního fondu na kompenzaci škod způsobených ropným znečištěním. Příspěvateli do Fondu jsou dle článku 10 subjekty, které jsou příjemci ropy nad stanovený objem.

V oblasti nakládání s nebezpečným odpadem hraje významnou roli Protokol k Basilejské úmluvě přeshraničním pohybu nebezpečných odpadů. Protokol o odpovědnosti a kompenzaci za škody vzniklé při přeshraničním pohybu nebezpečných odpadů a o jejich zneškodňování byl přijat v roce 1999. Odpovědným subjektem je ten, kdo s odpadem nakládá. Je-li více odpovědných subjektů, jsou odpovědny společně a nerozdílně. Odpovědnost je objektivní s uvedenými liberačními důvody (čl. 4). Je požadováno pojištění odpovědnosti či jiná finanční garance (čl. 14). Odpovědná osoba musí přijmout veškerá nutná a rozumná opatření, aby minimalizovala škody vzešlé ze škodní události. Dle čl. 2 zahrnuje škoda mj. také náklady na obnovu poškozeného životního prostředí a na preventivní opatření v této oblasti. Je však bohužel výslovně vyloučena náhrada nákladů na obnovu životního

⁶³Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Disertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 195-196.

prostředí mimo jurisdikci států (čl. 3). Pro zajištění kompenzace v případě, že neexistuje odpovědná osoba nebo odpovědná osoba a její pojistitel jsou insolventní, je doporučováno vytvoření jiné finanční záruky nebo speciálního fondu (čl. 15).

Dalším významným mezinárodním dokumentem upravujícím odpovědnost při převozu nebezpečných látek je Konvence o civilní odpovědnosti za škody způsobené během přepravy nebezpečného zboží po silnicích, na železnici a při vnitrostátní plavbě z roku 1989 (Ženeva). Dle čl. 5.1 je odpovědným pouze převozce (carrier). Škoda dle čl. 1.10 zahrnuje mj. ztrátu nebo škodu způsobenou kontaminací životního prostředí, která byla způsobena nebezpečným zbožím. Výše škody je však limitována výši přiměřených nákladů na prováděnou nápravu poškozeného životního prostředí nebo na nápravu, jež má být v budoucnu provedena.

Protokol o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené příhraničním vlivem průmyslových havárií na příhraničních vodách přijatý v roce 2003 v Kyjevě, který je současně protokolem k Mezinárodní úmluvě o ochraně a využití příhraničních vodních toků a mezinárodních jezer a k Mezinárodní úmluvě o účincích průmyslových havárií přesahujících přes hranice států (obě uzavřeny v Helsinkách v roce 1992) vymezují škodu mj. také jako náklady na opatření k uvedení příhraničních vod do původního stavu a náklady na opatření k nápravě včetně jakýchkoliv škod způsobených při realizaci těchto opatření. Opatření do původního stavu znamená jakékoliv opatření, které poškozené nebo zničené složky přeshraničních vod uvede do stavu, který by tady byl, kdyby k havárii nedošlo. V případě, že je uvedení do původního stavu nemožné, počítá úprava s variantou zavedení ekvivalentu poškozené nebo zničené složky životního prostředí. Je na národních právních řádech, aby určily osobu oprávněnou k realizaci nápravných opatření. Pokud by nápravná opatření přijala jiná osoba než provozovatel, pak v případě, že tato opatření byla přiměřená ve vztahu k následkům havárie, má tato osoba nárok na úhradu nákladů, které na nápravná opatření vynaložila.

Poměrně propracovanou problematiku nápravných opatření obsahuje Konvence o regulaci aktivit týkajících se antarktických minerálních zdrojů z roku 1988. Přestože je velmi málo pravděpodobné, že tato úmluva vstoupí v účinnost, je vhodné zmínit některá její ustanovení. Dle článku 8, je provozovatel v případě, že jeho aktivity

poškodí nebo ohrozí životní prostředí Antarktidy nebo na něm závislé či s ním propojené ekosystémy, povinen provést včas nezbytná opatření. Tato opatření zahrnují preventivní, proti-havarijní a nápravná opatření. Provozovatel je případně povinen uhradit odůvodnitelné náklady spojené s nutnými opatřeními k dosažení předchozího stavu (*status quo ante*). Důležitou je také sekundární odpovědnost státu (čl. 8 odst. 3), dle které je stát odpovědný za tu část škody, která nebyla uspokojena provozovatelem.

Nápravná opatření v rámci ochrany mořského prostředí nalezneme zejména v již zmiňované Mezinárodní úmluvě o mořském právu a dále pak v Mezinárodní úmluva o prevenci znečištění pocházejících z lodí z roku 1973. Mezinárodní úmluva o mořském právu zavazuje v čl. 235 státy v rámci vlastního právního systému k zajištění rychlé a adekvátní kompenzace či jiné pomoci pro případ škod způsobených znečištěním mořského prostředí, které byly způsobené fyzickými nebo právníckými osobami pod jejich jurisdikcí. V případech, kde je to vhodné, by státy měly spolupracovat na vytvoření kritérií a postupů při vyplácení odpovídající kompenzace, zahrnující povinné pojištění či kompenzační fondy. Stejně tak jsou státy povinny dle čl. 6 odst. 4 Dohody implementující příslušná ustanovení Mezinárodní úmluvy o mořském právu a vztahující se k ochraně a řízení stavů migrujících druhů ryb (New York 1995) přijmout opatření k zajištění obnovení (*restore*) stavů ryb. V článku 19 odst. 1 písm. e), upravujícího dodržování a vynucování příslušné úpravy, nalezneme závazek státu zajistit, aby loď, která závažným způsobem poruší své povinnosti, neměla přístup k rybolovným oblastem na volném moři do doby, než splní veškerá sankční opatření na ni uvalená. Mezinárodní úmluva o prevenci znečištění pocházejících z lodí stanoví v článku 5 povinnost států v případě lodí, které nemají potřebné povolení, či kde nejsou splněny některé z podmínek povolení zajistit, aby tyto nesměly vyplout na moře bez toho, že by nepředstavovaly riziko poškození mořského životní prostředí.

5.3 Nápravná opatření v unijním právu životního prostředí

5.3.1 Vývoj před přijetím směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

EU jsou již od svého založení jedním z lídrů snah o ochranu životního prostředí a problematika opatření k nápravě je obsažena v celé řadě předpisů. Tak jako na mezinárodní úrovni, tak rovněž v rámci unijní úpravy nalézáme opatření k nápravě jednak v rámci jednotlivých dílčích úprav a dále pak se i zde projevuje snaha o komplexnější a ucelenější řešení zejména v souvislosti s obecnou odpovědností za ekologickou újmu. Klíčovou roli v oblasti ochrany životního prostředí hrají zejména směrnice a částečně také nařízení.

Směrnice jsou určeny členskými státy a jejich povinností je tyto implementovat v určeném časovém rámci do svého právního řádu tak, aby byl splněn účel sledovaný směrnicí.⁶⁴ **Některé směrnice nápravná opatření přímo upravují**, jako je tomu např. v případě úpravy skládek odpadů, kdy je stanovena provozovateli skládky povinnost provést opatření k nápravě, která mu uloží svým rozhodnutím příslušný úřad (Směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů). V jiných případech nalezneme zmínku o **opatření k nápravě v rámci obecně deklarovaných principů**, na kterých je právní úprava postavena. Například ve Směrnici č. 96/61/ES o integrované prevenci a kontrole znečištění je v článku 3 odst. 2 písm. f) stanovena povinnost států přijmout nezbytná opatření, aby zajistily prostřednictvím kompetentních orgánů to, že jednotlivá zařízení budou fungovat tak, aby mj. po definitivním ukončení činnosti zařízení byla přijata veškerá nezbytná opatření nutná k zamezení znečištění, a aby bylo místo činnosti navráceno do uspokojivého stavu (return to a satisfactory state). Jiný příklad obdobného přístupu obsahuje Směrnice č. 92/43/ES o ochraně přírodních stanovišť a divoce žijící druhů živočichů a rostlin. Obnovení přírodního stanoviště a populace druhů na příznivé úrovni je jedním z cílů opatření přijímaných dle této směrnice (článek 2 odst. 2) a jakmile je lokalita významná pro EU přijata postupem

⁶⁴ *Ke směrnicím více in Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R..: Evropské právo, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2006, str. 239-241.*

podle odst. 2, vyhlásí příslušný členský stát co nejdříve, nejpozději však do šesti let, tuto lokalitu jako zvláštní oblast ochrany a podle významu lokality a stupně jejího ohrožení stanoví priority pro uchování nebo obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany (dle článku 4 odst. 4). Tyto směrnice se svým pojetím úpravy nápravných opatření více blíží nařízením, neboť ponechávají státům volbu prostředků.

Oproti směrnícím jsou nařízení přímo aplikovatelná a členská země je v podstatě povinna zajistit pro její aplikaci institucionální rámec a v mnoha případech rovněž systém pro případné vynucení nařízením stanovených povinností.⁶⁵ V rámci tohoto systému se může jednat rovněž o nápravná opatření. Jako příklad můžeme uvést úpravu v oblasti obchodování s ohroženými druhy rostlin a živočichů (Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi), kdy problematiku zabavování nedovoleně držených exemplářů upravuje až příslušná vnitrostátní úprava.

Zcela zvláštní postavení má pak Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, o které budu pojednávat samostatně v následující kapitole.

5.3.2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí

Podíváme-li se více do historie, pak za první pokus o vytvoření odpovědnostního schématu na úrovni EU může být považována „Směrnice o odpovědnosti za výrobky“ z roku 1985. V návaznosti na „Směrnici o odpadech“ z roku 1984 byl zpracován v roce 1989 návrh směrnice o civilní odpovědnosti za škody způsobené odpady. Tento návrh byl poté v roce 1991 ještě novelizován. Odpovědnost byla dle návrhu směrnice o civilní odpovědnosti za škody způsobené odpady objektivní a v případě více odpovědných subjektů společná a nerozdílná. Primární odpovědnost ležela na původci

⁶⁵ Nařízení lze v podstatě nazvat evropským zákonem. K nařízením více in Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.: Evropské právo, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2006, str. 238-239.

(operator). Za sekundárně odpovědný subjekt byl pak považován dovozce příp. držitel (včetně dopravce) v době události způsobující škodu a dále pak osoba odpovědná za recyklační zařízení či jiné konečné nakládání (eliminators) (článek 2.2). Dle článku 2.1 návrhu mělo být kompenzováno rovněž poškození životního prostředí. Směrnice však nebyla nakonec nikdy přijata a bylo započato s přípravou obsáhlejšího dokumentu – budoucí směrnice o odpovědnosti v životním prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

Počátky příprav směrnice můžeme datovat zpětně do roku 1989, kdy Komise navrhla směrnici týkající se pouze odpovědnosti za škody způsobené odpadem.⁶⁶ Tato myšlenka však byla brzy opuštěna. Poté bylo započato s přípravou širěji pojatého odpovědnostního režimu v ochraně životního prostředí. V roce 1993 byla Komisí publikována tzv. Zelená kniha coby dokument, jehož cílem bylo vyvolat veřejnou debatu o širším konceptu odpovědnosti v ochraně životního prostředí. Celková koncepce v sobě nezapře inspiraci Luganskou úmluvou. Vědomí toho, že úplná náprava ztrát na životním prostředí není reálná, bylo jasné již v samém počátku, neboť jak bylo uvedeno v Zelené knize: *„Identická rekonstrukce samozřejmě není možná. Vyhybný druh nemůže být nahrazen. Znečišťující látka vypuštěná do ovzduší nebo vody je obtížně odstranitelná. Z hlediska ochrany životního prostředí by však mělo být cílem vyčistit a obnovit životní prostředí do stavu, který byt' není identický se stavem předchozím, si alespoň zachová podstatné trvalé funkce. Dokonce i v případě, že je vyčištění či náprava fyzicky možná, nemusí být ekonomicky rozumná. Není rozumné očekávat nápravu na úroveň panenské přírody, jestliže člověk ovlivňuje přírodu již po generace. Co více, uvedení přírody do stavu před vznikem škodlivých následků může vyvolat náklady, které jsou v nepoměru k žádaným výsledkům. V takovémto případě může být argumentováno, že nápravné opatření má být realizováno pouze do té míry, do jaké je to ještě stále z hlediska vynaložených nákladů efektivní. Určení této hranice je velmi obtížné a vyžaduje nalezení rovnováhy mezi hodnotami životního prostředí a ekonomiky.“* Posléze přišla Komise s úvahou,

⁶⁶ *Historický exkurz vychází z publikací Bergkamp L.: Liability and Environment, Kluwer Law International, The Hague, 2001, str. 37-48 a Sands P.: Principles of International Environmental Law, The Second Edition, Cambridge University Press, 2003, str. 884.*

že by EU přistoupila k Luganské úmluvě. Tento přístup byl však odmítnut a v roce 1997 byla vydán pracovní dokument, který již zahrnoval stručný přehled aktuálních úvah nad danou úpravou. Dalším krokem bylo vydání tzv. Bílé knihy, která však byla v porovnání s dokumentem z roku 1997 méně ambiciózní a ponechala spoustu otázek pro další diskuzi. Dle Bílé knihy může směrnice přispět k vytvoření jednotné úrovně na vnitřním trhu, neboť potlačí rozdílné přístupy jednotlivých zemí na tomto poli (str. 13 par. 3.5). Laxnější přístup k odpovědnostnímu režimu může pro některé subjekty představovat na trhu výhodu. Na druhé straně však Komise nepovažuje negativní vliv směrnice na konkurenceschopnost průmyslu na úrovni ES za významný (str. 28 par. 7). Další důvod pro přijetí směrnice spatřuje Komise ve snaze vyhnout se neadekvátnímu řešení přeshraničních škod (str. 27 par. 6). Komise tvrdí, že jednotlivé státy nemohou efektivně řešit přeshraniční škody na životním prostředí. Dle Komise dojde rovněž k naplnění principů vyplývajících z článku 174(2) Smlouvy o ES, konkrétně principů znečišťovatel platí, předběžné opatrnosti a prevence. Obecným cílem směrnice je tedy vytvořit právní rámec, s jehož pomocí dojde k prevenci a nápravě ztrát na životním prostředí. Je ponecháno na jednotlivých členských státech, aby samy rozhodly, ve kterých případech musí nápravná opatření provést provozovatel, ve kterých příslušná veřejná autorita a kdy případně třetí strana. Detaily organizačního a procedurálního zajištění celého procesu jsou rovněž ve značné míře ponechány na jednotlivých zemích. Společný základ je vytvořen v otázce identifikace a výběru nápravných opatření a jejich cílů. Zásadou je, aby provozovatel, který způsobil ztrátu na životním prostředí nebo vyvolal její bezprostřední hrozbu, nesl v souladu s principem znečišťovatel platí, náklady spojené s realizací nápravy. Toto platí i v případě, že nápravná opatření byla realizována subjektem odlišným od provozovatele. Odpovědnost provozovatele je postavena na objektivní odpovědnosti, přičemž jsou v jeho prospěch stanoveny liberační důvody. Odpovědným je provozovatel těch činností, které jsou uvedeny v seznamu dle přílohy č. 1 směrnice. Pokud však dojde ke ztrátám na biodiverzitě, je provozovatel odpovědný i v případě, že se nejedná o aktivitu uvedenou v příloze směrnice. V tomto případě je však odpovědný pouze subjektivně. Pro případy, kdy provozovatel nenese odpovědnost, musí členské státy přijmout všechna nezbytná opatření tak, aby bylo zajištěno

dostatečné financování všech nutných preventivních a nápravných opatření. Protože je zřejmé, že v případech, kdy jisté statky (biodiverzita, voda) nejsou klasickým předmětem vlastnických práv, je kladen důraz na možnost vybraných subjektů požadovat po kompetentní autoritě, aby byla přijata odpovídající opatření. Prakticky je tedy po členských státech požadováno, aby v případech, kdy se objeví ztráta na životním prostředí, bylo vyžadováno její napravení. Toto zahrnuje jak posouzení závažnosti ztrát, tak rovněž rozsah těchto ztrát a určení nejvhodnějšího opatření k nápravě.

Z hlediska dodatečné zátěže jednotlivých subjektů je dle důvodové zprávy směrnicí navržený odpovědnostní systém považován za spíše neutrální a v souladu s principy ekonomické efektivity (economic efficiency) a sociální spravedlnosti (social fairness). Toto je odůvodněno zejména preventivním účinkem samotné úpravy, která bude nutit dotčené subjekty spíše k investicím do prevence, než do následné (a nákladné) nápravy. Navíc by v rámci realizace nápravných opatření mělo být upřednostňováno takové řešení, které je efektivním ve vztahu ke chtěnému cíli, to znamená, že bylo-li by navrácení přírodního zdroje v předešlý stav spojeno s neadekvátními náklady, je lépe volit náhradní – kompenzační řešení. Rovněž náklady spojené s pojištěním rizik by měly po vytvoření rozvinutějšího trhu s těmito produkty dojít svého snížení, tak jako tomu bylo ve Spojených státech. Jak dále ukázaly zkušenosti se zákonem CERCLA, neměly případné vyšší náklady související s přijetím odpovědnostního systému zásadnějšího vlivu na konkurenceschopnost dotčených oblastí průmyslu.

Řešení vytvořené směrnicí nelze samozřejmě považovat za ideální a její ustanovení jsou kritizována také ze strany jednotlivých zájmových skupin. Zástupci dotčeného průmyslu se obávají zejména těžkostí spojených s výkladem některých definic, postupů při hodnocení ztrát na životním prostředí a zásadně odmítají společnou a nerozdílnou odpovědnost (toto ponechává směrnice na volbě států). Problémovou může být dle jejich názoru pojistitelnost některých ztrát na životním prostředí (finanční zajištění není však povinné). Nepřejí si rovněž jakékoliv privilegované postavení ekologických nevládních organizací v rámci celého systému. Naopak organizace zabývající se ochranou životního prostředí kritizují úpravu jako málo radikální zejména ve vztahu ke starým ekologickým zátěžím (tyto prakticky neřeší)

a také k možnosti ekologických organizací či občanů bránit vůči provozovatelům svá práva u k tomu určených orgánů včetně snadnějšího přístupu k právní ochraně (např. formou úlev na soudních poplatcích).

Na závěr lze dodat, že přijetím směrnice o odpovědnosti v životním prostředí dochází k velmi razantnímu zásahu do stávajícího systému právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí, neboť úprava nápravných opatření před přijetím směrnice víceméně kopírovala celkovou úpravu v rámci jednotlivých dílčích oblastí ochrany životního prostředí. Nejednalo se tedy o nějaký ucelenější systém, ale nápravná opatření byla, příp. jsou součástí systému právních instrumentů té které oblasti úpravy.

5.4 Shrnutí

Nápravná opatření prochází v rámci mezinárodní i unijní právní úpravy postupným vývojem od jejich zakomponování do jednotlivých dílčích úprav až po snahu o obecnější přístup k odpovědnosti za škody na životním prostředí. Postupně se přenáší odpovědnost ze státu na další odpovědné subjekty (např. právnické osoby coby provozovatele rizikových činností) a také pokračuje tendence zahrnout pod definici škody (vedle škod na zdraví a majetku) rovněž škody spojené s náklady na provedení nápravných opatření na životním prostředí (hovoří se o přiměřených nákladech na prováděnou či v budoucnu provedenou nápravu poškozeného životního prostředí). Dá se říci, že i v rámci mezinárodní ochrany životního prostředí byl udělán velký pokrok směrem k uznání ztrát na životním prostředí jako hodných nápravy a náhrady. Stále však panuje silná nechuť zahrnout do této sféry rovněž ztráty na životním prostředí ležícím mimo jurisdikci států, zejm. volné moře včetně živých organismů v něm žijících. Z hlediska nápravy ztrát na životním prostředí lze spatřovat pokrok rovněž v tom, že je obecně přijímán princip objektivní odpovědnosti s omezeným rozsahem liberačních důvodů, společná a nerozdílná odpovědnost při mnohosti subjektů, je požadováno finanční zajištění či pojištění odpovědnosti,

případně jsou vytvářeny fondy, jako podpůrný prostředek pro zajištění finančních zdrojů.

V rámci právní úpravy EU je mnohdy konkrétní úprava nápravných opatření ponechána na jednotlivých členských státech a to jak v případě směrnic, tak i nařízení. Jednotlivé členské státy tak odpovídají za adaptaci resp. transpozici dané úpravy, a to v podobě legislativního ukotvení nápravných opatření. Přesto i zde v některých případech nalézáme hmotněprávní úpravu nápravných opatření jako jejich součást. Výjimečné postavení v systému pak vytváří úprava dle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, která se snaží zásadním způsobem překlenout dosavadní roztržitost a vytváří skutečně první obecnou právní platformu pro nápravu ztrát na životním prostředí v rámci celé Evropské unie. Zatímco tedy jednotlivé dílčí oblasti úpravy (odpady, ochrana ovzduší, ochrana vod apod.) předpokládají vytvoření systému prosazení práva i ve formě nápravných opatření, coby „doprovodné infrastruktury“ k vynucení práva, jsou v rámci výše uvedené směrnice nápravná opatření přímo srdcem samotné úpravy a hrají v ní klíčovou roli.

6. Nápravná opatření v rámci jednotlivých oblastí ochrany životního prostředí

6.1 Úvodem

Nápravná opatření jsou, s výjimkou zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, v českém právním řádu upravena v rámci jednotlivých předpisů, a to vždy pro danou oblast ochrany. K jejich ukládání jsou zmocněny orgány veřejné správy na různých úrovních, od orgánů centrálních (ministerstva zejména v rámci vrchního dozoru), přes specializované (ČIŽP) až po orgány místní samosprávy, tj. obce a kraje. Na rozdíl od některých jiných zemí (např. Spojených států amerických), nehrají u nás v tomto systému primární roli soudy. Soudy zde vystupují spíše jako pojistky zákonnosti či soudní kontroly výkonné moci v rámci správního soudnictví. Toto však samozřejmě nijak nesnižuje význam soudů v celém procesu, zejména pak z pohledu sjednocování výkladu práva dotýkajícího se problematiky nápravných opatření.

Východisko pro úpravu nápravných opatření v ochraně životního prostředí představuje v některých zahraničních úpravách obecný zákon o životním prostředí (např. skandinávské země, Polsko). Naše právní **úprava je v této oblasti poměrně roztržštěnou** a netvoří nějaký promyšlený a vzájemně se doplňující celek. Výjimkou může být snaha o vytvoření společné platformy v rámci zákona o životním prostředí, a to konkrétně v rámci § 27 a 30. Dle § 27 zákona o životním prostředí: *„je každý, kdo způsobí ekologickou újmu (poškozením životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním) povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části a není-li to možné nebo ze závažných důvodů účelné, je povinen nahradit ekologickou újmu jiným způsobem (náhradní plnění) a není-li ani to možné, pak je povinen nahradit ekologickou újmu penězi“*. O uložení povinnosti rozhodne příslušný orgán státní správy a oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát. Praktické použití těchto ustanovení je však v zásadě nemožné především proto, že až doposud nebyly

vydány zákonem předvídané předpisy tato ustanovení dále rozvádějící. Obdobné je to i v případě § 30, který dává příslušným orgánům státní správy pravomoc rozhodnout o dočasném omezení nebo zastavení činnosti v případě, kdy hrozí závažné poškození životního prostředí nebo kdy k takovému poškození již došlo.

Je tedy nutno vycházet z úpravy jednotlivých předpisů, kde si v podstatě každý zákon stanoví ad hoc pro své potřeby systém nápravných opatření. Zde, jak uvidíme dále, gradují řešení nápravných opatření **od velice kazuistických úprav až po poměrně obecně a široce pojímané přístupy**. Některé zákony upravují opatření v samostatných poměrně obsáhlých paragrafech (zákon o vodách nebo zákon o GMO), jiné se o opatřeních zmiňují v rámci části upravující pravomoci a působnosti jednotlivých orgánů veřejné správy (zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen zákon o integrované prevenci), další v rámci úpravy kontroly či dozoru (zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů (dále jen zákon o chemických látkách)). Z hlediska právní jistoty je samozřejmě vhodnější, pokud úprava opatření k nápravě odpovídá stanoveným pravomocem jednotlivých orgánů veřejné správy (odkazem na konkrétní paragrafy, upravující jednotlivá opatření k nápravě), jako je tomu převážně v zákoně o ochraně přírody a krajiny. V této souvislosti vyvstává problém jasné vazby mezi stanovenou povinností a oprávněním příslušného orgánu uložit nápravné opatření. Například ukládání nápravných opatření dle § 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen zákon o ochraně zemědělského půdního fondu) je vázáno na definování povinnosti vlastníků nebo nájemců pozemků, kteří jsou povinni hospodařit na zemědělském půdním fondu tak, aby neznečišťovali půdu a tím potravní řetězec a zdroje pitné vody škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů, nepoškozovali okolní pozemky a příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy a chránili obdělávané pozemky podle schválených projektů pozemkových úprav. Obdobně v § 112 odst. 1 zákona o vodách je ukládání opatření k nápravě ze strany ČIŽP vázáno na ty úseky činností, které je inspekce oprávněna dozorovat. Jednotlivé úseky jsou zde přesně specifikovány a je zde tedy jasná vazba na to, u kterých aktivit může inspekce ukládat opatření

k nápravě. Jinde naopak najdeme poměrně široké oprávnění ukládat nápravná opatření při porušení jakékoliv povinnosti stanovené zákonem případně na jeho základě. Je to trochu podobné dříve běžně užívané formulaci tzv. „zbytkové“ skutkové podstaty správního deliktu, kdy pokutu lze uložit „za porušení jiné povinnosti stanovené zákonem“. Tak je tomu např. v § 38 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, kdy orgán ochrany ovzduší uloží opatření ke zjednání nápravy v případě, že provozovatel neplní povinnosti stanovení tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Je pak otázkou, zda v takovýchto případech může příslušný správní orgán uložit opatření k nápravě i za porušení obecné povinnosti jakou je povinnost omezovat a předcházet znečištění ovzduší (§ 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší). Dle mého názoru je tato možnost, přestože se v případě nápravných opatření nejedná o primárně sankční nástroj, z hlediska principu právní jistoty jen stěží akceptovatelná.

Vzhledem k mnohosti úprav opatření k nápravě může někdy dojít ke kolizím mezi jednotlivými zákony. Některé předpisy toto řeší výslovně, jako např. zákon o integrované prevenci, podle kterého je-li třeba uložit nápravné opatření podle zvláštních právních předpisů, není toto oprávnění zákonem o integrované prevenci dotčeno (§ 19 odst. 4) nebo zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o prevenci závažných havárií), který stanoví v § 34 odst. 4, že krajský úřad vydá rozhodnutí o uložení opatření k nápravě, pokud k uložení těchto opatření není příslušný jiný správní úřad podle zvláštních právních předpisů. Zvláštní ustanovení existují také v několika zákonech ve vztahu k opatřením dle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, který má v těchto případech přednost. Do takto roztržitého systému navíc vstupují předpisy EU, které ještě více prohlubují celkovou nekonzistentnost právní regulace.

V rámci této kapitoly se budu zabývat jednotlivými právními úpravami včetně jejich historického pozadí a specifik a pokusím dopátrat se společných základů nápravných opatření. Cílem je tedy podat alespoň základní přehled legislativních řešení nápravných opatření v rámci jednotlivých stěžejních oblastí úpravy, upozornit

na případná problémová místa a možná řešení. V rámci ochrany složek životního prostředí se jedná o oblast ochrany vod, přírody a krajiny, biodiverzity, lesů, půdy, ovzduší a ozónové vrstvy Země. Dále v rámci ochrany před jednotlivými zdroji ohrožení budu hovořit o nápravných opatřeních v rámci nakládání s odpady a obaly, ochranou před ionizujícím zářením, nakládání s GMO a chemickými látkami a přípravky. Vzhledem k významu nápravných opatření v dané oblasti zahrnují poslední dvě kapitoly nápravná opatření při ochraně životního prostředí v rámci hornické činnosti a dále pak v rámci integrované prevence. Z tohoto schématu poněkud vybočuje zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, který je do jisté míry průřezovým (zahrnuje ochranu vody, půdy a biodiverzity) a budu o něm proto hovořit v rámci samostatné kapitoly. Vedle níže uvedeného lze samozřejmě zahrnout do přehledu některé další oblasti, jakými jsou např. ekologické zemědělství, doprava, energetika apod. Vybrané oblasti však považuji v dané problematice za klíčové a pro potřeby této práce postačující.

6.2 Nápravná opatření dle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě

Přijetím zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, kterým je do našeho právního řádu implementována příslušná směrnice EU o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, došlo ke zcela zásadnímu a radikálnímu zásahu nejen do stávajícího systému opatření k nápravě a odpovědnosti v ochraně životního prostředí, ale do systému jeho právní ochrany jako celku. Nápravná opatření zde nejsou pouze jedním z mnoha nástrojů právní ochrany, ale hrají spolu s opatřeními prevenčními klíčovou roli. Nový zákon zcela přebírá doposud dominantní úpravu problematiky nápravných opatření dle zákona o vodách a zákona o ochraně přírody a krajiny. Česká republika zvolila cestu samostatného zákona, podobně jako tomu bylo např. v Německu (Umweltschadengesetzt). Implementaci způsobem, který byl zvolen například ve Švédsku, kde byl zákon implementován prostřednictvím novelizace již existujícího zákona o životním prostředí (the Swedish Environmental Code), naše

právní úprava neumožňovala, zejména proto, že zde chybí obecná zákonná úprava systémy prevence a nápravy ztrát na životním prostředí.

Zákon je zaměřen na úpravu práv a povinností osob při předcházení ekologické újmy a při její nápravě, přičemž se vztahuje na ekologickou újmu či její hrozbu na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích, na vodě a půdě. Příčina ekologické újmy je definována jednak prostřednictvím vymezených typů provozních činností a v případě chráněných druhů a stanovišť i činností jinou za podmínek uvedených v § 5.⁶⁷ Úprava se nevztahuje na jisté druhy činností, byť při nich došlo ke vzniku ekologické újmy (např. živelní událost nebo ozbrojený konflikt).

V zákoně je definována celá řada pojmů, jako je např. ekologická újma, opatření k nápravě či provozovatel. Provozovatel, který způsobil ekologickou újmu, musí přijímat nápravná opatření. V případě více provozovatelů, jsou tito povinni provádět nápravná opatření společně a nerozdílně. Povinnosti přecházejí rovněž na právní nástupce. Provozovatel má povinnost provádět nápravná opatření a nést s tím související náklady v případě, že mezi jeho provozní činností a ekologickou újmou je příčinná souvislost.

Samotný postup při provádění nápravných opatření stanoví § 7. V případě vzniku nebo zjištění ekologické újmy je provozovatel povinen neprodleně provést veškerá proveditelná nápravná opatření k okamžité kontrole, omezení, odstranění nebo jinému zvládnutí znečišťujících látek nebo jiných škodlivých faktorů, jejichž cílem je omezit ekologickou újmu a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo předejít dalšímu rozšiřování ekologické újmy, nepříznivým účinkům na lidské zdraví nebo dalšímu

⁶⁷ Slovenská právní úprava – zákon č. 359/2007 Z. z. užívá v této souvislosti pojmu environmentální škoda, přičemž jako rozdíly mezi ekologickou újmou a environmentální škodou jsou uváděny:

- odlišnost v obsahu a rozsahu jejich zákonného vymezení,
- v odlišném okruhu osob, na které se odpovědnost vztahuje (při ekologické újmě je odpovědný každý),
- v tom, že předpokladem vzniku ekologické újmy je protiprávní jednání osoby, zatímco odpovědnost za environmentální škodu je budována primárně na objektivní odpovědnosti provozovatele činnosti, která klíčovým způsobem zatěžuje životní prostředí.

Více in Košičiarová S. a kol.: Právo životného prostredia, 2. vydanie, Aleš Čeněk, s.r.o, Bratislava, 2009, str. 308.

zhoršení funkcí přírodních zdrojů. Dále je provozovatel povinen vypracovat bez zbytečného odkladu návrh nápravných opatření a předložit jej příslušnému orgánu, který může uložit jeho doplnění či změny. Příslušný orgán může i před zahájením řízení vyzvat provozovatele, aby ve stanovené lhůtě provedl nezbytná nápravná opatření a udělit mu pokyny, kterými se má řídit při jejich provádění. Příslušný orgán dále může rozhodnutím v řízení uložit provozovateli provedení nápravných opatření, stanovit jejich podmínky a určit lhůtu k jejich provedení. Není-li provozovatel znám nebo neprovede-li nápravná opatření, zajistí jejich provedení bez zbytečného odkladu příslušný orgán. V případě, že je nutno provést vícero nápravných opatření a tato nelze provést najednou, volí dle stanovených kritérií pořadí příslušný orgán. Vlastníci nemovitostí, na kterých se mají provádět nápravná opatření, a kteří nejsou těmi, jimž bylo nápravné opatření uloženo, jsou povinni strpět jejich provedení po nezbytně nutnou dobu, v nezbytném rozsahu a za náhradu (§ 9 odst. 4).

Zákon dále upravuje postup při ukládání nápravných opatření, a to zvlášť pro chráněné druhy, stanoviště a vodu (§10 a příloha č. 4) a zvlášť pro půdu (§ 11). Vznikne-li důvodné podezření, že došlo k ekologické újmě na půdě a horninách, zajistí příslušný orgán nejprve zpracování analýzy rizik. V tom případě se řízení o uložení nápravných opatření přeruší. V případě, že byla ekologická újma prokázána, zajistí příslušný orgán zpracování návrhu možných nápravných opatření a jejich hodnocení, které zahrnuje porovnání alternativních postupů, omezování nebo eliminace rizik a odhad finančních nákladů a časové náročnosti jednotlivých alternativ. Příslušný orgán přeruší řízení o uložení nápravných opatření do doby předložení hodnocení. Dle odst. 3 písm. b) pak provozovatel odstraní ekologickou újmu na půdě nápravným opatřením uloženým příslušným orgánem a minimalizuje její nepříznivé důsledky, aby nepředstavovala významné riziko pro lidské zdraví.⁶⁸

⁶⁸ *Detailněji problematiku spojenou s metodami a způsobem zpracování analýzy rizik, způsobu hodnocení vhodnosti a proveditelnosti nápravných opatření, stanovování cílů nápravných opatření a způsobu prokazování jejich dosažení, včetně způsobu postsanačního monitoringu a způsobu srovnávání alternativních postupů omezování nebo eliminace rizik a dále způsob posouzení rizik pro lidské zdraví plynoucí z přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo do něj upravuje vyhláška č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě.*

Náklady na realizaci nápravných opatření nese provozovatel, který ekologickou újmu způsobil. Nelze-li provozovatele zjistit, nebo pokud zanikl nebo zemřel bez právního nástupce nebo prokáže-li že nenese náklady podle tohoto zákona, hradí náklady stát.

Jak vyplývá z § 22 odst. 2, neuloží se povinnost provést nápravná opatření, pokud jde o ekologickou újmu způsobenou událostí nebo emisí, k níž došlo před nabytím účinnosti tohoto zákona, nebo po nabytí účinnosti jako důsledek provozní činnosti, která byla prokazatelně ukončena před tímto dnem. Zákon tedy nepůsobí retroaktivně a neřeší staré či historické ekologické zátěže.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout základní principy a pozitiva nové právní úpravy:

- povinnost provést nápravná opatření vyplývá přímo ze zákona,
- společná a nerozdílná odpovědnost,
- přechod povinnosti provést nápravná opatření na právního nástupce,
- uplatnění principu znečišťovatel platí, včetně povinnosti finančního zajištění.

Naopak za negativa lze považovat zejména:

- zákon neřeší staré ekologické zátěže,
- zákon nepočítá s možností účasti veřejnosti v celém procesu,
- není zde sekundární odpovědnost vlastníka, který sám není provozovatelem.

Ač je zákon účinný již několik let, tak doposud nedošlo k zahájení jediného správního řízení. Toto může být způsobeno jednak tím, že dopadá pouze na ekologickou újmu vzniklou po jeho účinnosti, ale pravděpodobně také jistou „opatrností“ příslušných orgánů státní správy aplikovat příslušná ustanovení v praxi. Je tedy v tuto chvíli obtížné provést nějaké zhodnocení nové právní úpravy.

6.3 Nápravná opatření v ochraně vod

Opatření k nápravě v systému ochrany vod patří od svého počátku k nejprogresivnějším. Z hlediska jednotlivých složek spoluvytvářejících životní prostředí, byla potřeba ochrany vod, zejména coby zdrojů pitné vody,

z pochopitelných důvodů pocíťována palčivěji, než tomu bylo u jiných částí životního prostředí. Již v rámci zákona č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství nalezneme v § 12 (upravuje péči o vody a jejich ochranu proti znečišťování a změně teploty) větu o tom, že: *„dojde-li k činům, které povinnosti péče a ochrany porušují, rozhodne vodohospodářský orgán o způsobu nápravy“*. Více k rozhodnutí o způsobu nápravy se zde však neuvádí.

Spolu s novým zákonem č. 138/1973 Sb., o vodách se objevil samostatný paragraf (§ 27) upravující opatření k nápravě. V původním znění se uvádí, že: *„tomu, kdo poruší povinnosti stanovené k ochraně jakosti povrchových a podzemních vod, uloží podle potřeby vodohospodářský orgán provést opatření k odstranění závadného stavu, který porušením povinnosti vznikl, zejména k zabránění dalšího znečišťování, popřípadě ohrožování jakosti povrchových nebo podzemních vod; může mu též uložit opatření k zajištění náhradního odběru vody. Případná odpovědnost za škody ani trestní odpovědnost není tím dotčena“*. Toto ustanovení bylo výrazně rozšířeno (na 10 odstavců) zákonem č. 14/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 138/1973 Sb., o vodách a v této víceméně stejné podobě jej převzal také doposud platný zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

Lze konstatovat, že úprava dle platného zákona o vodách byla až do přijetí zákona o předcházení ekologické újmy a její nápravě v systému nápravných opatření úpravou klíčovou a do jisté míry suplovala **univerzální úpravu opatření k nápravě**. Toto je dáno samotnou povahou ochrany vod, neboť tato úzce souvisí s ochranou půdy, která může být zdrojem kontaminace a také s nakládáním s nebezpečnými látkami včetně nebezpečných odpadů. Navíc i dnes lze (na rozdíl od zákona předcházení ekologické újmy a o její nápravě), byť omezeně, užít úpravy dle zákona o vodách v rámci řešení tzv. starých ekologických zátěží.

Úprava nápravných opatření v rámci ochrany vod je poměrně dosti „košatá“ a velmi nepřehledná. Je zjevné, že zde nebylo ambicí zákonodárce vytvořit několik základních obecněji definovaných typů nápravných opatření, ale volil spíše cestu ad hoc úprav. Za poněkud matoucí považuji zejména definování nápravných opatření v rámci úpravy pravomocí státní správy, kde by bylo vhodnější použít pouze odkaz na příslušné

ustanovení nápravná opatření definující.⁶⁹ Tyto výhrady lze však vznést i vůči dalším oblastem úpravy nápravných opatření, zejména v případě ochrany lesů, ovzduší atd.

Nápravná opatření v užším slova smyslu upravuje § 42 zákona. Dle tohoto ustanovení, uloží příslušný úřad tomu, kdo porušil povinnosti k ochraně povrchových nebo podzemních vod povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu, popřípadě též opatření k zajištění náhradního odběru vod, pokud to vyžaduje povaha věci. Náklady na provedení opatření k nápravě nese ten, jemuž bylo opatření k nápravě uloženo. Vedle toho povinný subjekt nese rovněž náklady za škody způsobené vlastníkům pozemků, jež byly při realizaci nápravného opatření dotčeny. Pokud ten, komu bylo opatření k nápravě uloženo, je neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě příslušný úřad na náklady původce. Zákon dokonce umožňuje uložit provedení opatření k nápravě osobě, která je k tomu odborně a technicky způsobilá, přičemž tato osoba nenese náklady tohoto opatření. Jistou snahu o řešení tzv. starých ekologických zátěží lze nalézt v ustanovení odst. 5, dle kterého lze uložit opatření k nápravě také nabyvateli majetku dle zákona o velké privatizaci, ale pouze v případě, že ekologická zátěž vážnoucí na majetku byla při jeho získání zohledněna (zvláštní cena či sleva z kupní ceny). Vlastníci realizací dotčeného majetku jsou ze zákona povinni strpět realizaci nápravných opatření.

Vedle řešení zátěží spíše dlouhodobého charakteru, na která míří § 42, nelze opomenout také problematiku **nápravy havárií**. Přestože počet „evidovaných“ havárií se nemusí zdát být příliš vysoký (v roce 2008 jich bylo evidováno 136, přičemž u 51 z nich se nepodařilo zjistit původce), jsou následky mnohdy velmi negativní a často dochází ke zničení či poškození značné části postiženého vodního biotopu.⁷⁰ V případě havárie je její původce povinen dle § 41 odst. 1 činit bezprostřední opatření k odstraňování příčin a následků. Řídí se přitom havarijním plánem a případně pokyny

⁶⁹ Viz zejména obecné oprávnění vodoprávních úřadů ukládat opatření k odstranění zjištěných závad v rámci vodoprávního dozoru dle § 110 odst. 1. Obdobně v případě vrchního vodoprávní dozoru přísluší dle § 111 odst. 2 oprávnění ukládat potřebná opatření k odstranění závad Ministerstvu zemědělství a MŽP.

⁷⁰ Je vhodné doplnit, že téměř 50 % havárií nastalých v roce 2008 bylo způsobeno ropnými látkami, zbylá část připadá na odpadní vody a chemické látky mimo těžké kovy, více in Výroční zpráva 2008, Česká inspekce životního prostředí, Praha, 2008, str. 13.

příslušných orgánů. Původce havárie je rovněž povinen na vyzvu příslušných orgánů spolupracovat při provádění opatření při odstraňování příčin a následků havárie (odst. 5). Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě v § 21 odst. 4 stanoví, že je-li příčinou ekologické újmy havárie dle zákona o vodách, postupuje se při jejím zneškodňování a odstraňování jejich škodlivých následků (pravděpodobně je myšleno odstranění bezprostředních následků) podle § 40 a 41 zákona o vodách. Při ukládání nápravných opatření k odstranění následků takové havárie se však již postupuje podle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

Kromě úpravy nápravných opatření v „užším smyslu“ dle § 42 zákona o vodách a problematiky řešení havárií můžeme v rámci zákona o vodách nalézt celou řadu dalších ustanovení řešících opatření k nápravě.⁷¹

6.4 Nápravná opatření při ochraně přírody a krajiny

Vedle úpravy ochrany vod patří právní úprava ochrany přírody a krajiny, co do rozsahu forem nápravných opatření, k těm nejrozsáhlejším. Je to dáno šíří upravované materie a dále také jistou ambicí vytvořit zákon postavený na obecnějších definicích, tj. definicích bližších obecnému zákonu o ochraně životního prostředí (viz zejména dále zmíněné § 66 a § 86). Nápravná opatření v rámci zákona o ochraně přírody a krajiny, přestože jejich vznik je data staršího než úprava dle zákona

⁷¹ Jedná se zejména o následující případy:

- upravit, zakázat či omezit obecné nakládání s povrchovými vodami (§ 6 odst. 4 stanoví oprávnění vodoprávního úřadu vydat toto formou rozhodnutí nebo opatření obecné povahy).
- povinnost provést potřebná opatření k obnovení původního stavu v případě ztráty podzemních vod, popřípadě zhoršení jakosti podzemních vod. Náhrada spočívá v opatření náhradního zdroje (§ 29).
- přijmout nebo uložit po projednání s orgány veřejného zdraví a správcem povodí opatření k nápravě v případě, že povrchové vody přestanou odpovídat požadavkům na jakost vod pro koupání (§ 34 odst. 3)
- povinnost vlastníků staveb nebo zařízení v korytech vodních toků nebo s nimi sousedících provést v případě, že díky těmto stavbám či zařízením dojde k narušení plynulého odtoku vod, na své náklady nápravu a plynulý tok plně obnovit (§ 52 odst. 2).
- povinnost vlastníků vodního díla provádět na svůj náklad opatření k odstranění závad zjištěných na vodním díle (§ 59 odst. 1 písm. d).

o vodách, vykazují dle mého názoru větší míru konzistence a přehlednosti. I zde však bohužel dochází v rámci postupných novelizací k vytváření ad hoc úprav, zejména pak v souvislosti s implementací předpisů EU.⁷²

Opatření k nápravě obsahoval již zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Konzervátorům státní ochrany přírody umožňoval v případě, že hrozilo bezprostřední nebezpečí, že budou porušeny podmínky stanovené k ochraně přírody v chráněném území nebo na ochranu chráněných přírodních útvarů, živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin, učinit opatření potřebná k zajištění ochrany (§ 17 odst. 2). O těchto opatřeních musel do 15 dnů rozhodnout odbor kultury rady krajského národního výboru, jinak pozbývala platnosti.

System opatření k nápravě v ochraně přírody a krajiny upravuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.⁷³ Obdobně, jako v případě ochrany vod, se i zde setkáváme se značnou různorodostí úpravy. Obsahuje jak opatření k nápravě v užším smyslu včetně možnosti kompenzace, tak rovněž opatření k nápravě spočívající v zákazu činnosti a odebrání věci. Za klíčovou považuji úpravu dle § 66 a dále dle § 86.

§ 66 upravuje pravomoc orgánů ochrany přírody omezit (přesněji stanovit podmínky pro výkon činnosti) příp. zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. S tímto ne zcela přesně koreluje pravomoc ČIŽP nařídit v případě hrozící škody omezení nebo zastavení činnosti až do doby odstranění nedostatků a příčin jak se uvádí v § 80 odst. 2.

Nápravné opatření v užším smyslu představuje odstranění následků neoprávněných zásahů dle § 86 a lze jej považovat za jádro nápravných opatření v rámci zákona o ochraně přírody a krajiny. Povinnost vrátit chráněné části přírody a krajiny do původního stavu, pokud je to možné a účelné, je povinen ten, kdo je poškodí, zničí nebo nedovoleně změní. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu

⁷² *Směrnice č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků a směrnice č. 92/43/EEC o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.*

⁷³ *V rámci ochrany přírody a krajiny bylo ČIŽP uloženo v roce 2008 celkem 32 opatření k nápravě, pokud nepočítáme rozhodnutí o zastavení provozu, která nejsou rozlišena dle jednotlivých oblastí ochrany, více in Výroční zpráva 2008, Česká inspekce životního prostředí, Praha, 2008, str. 59-65.*

rozhoduje orgán ochrany přírody, přičemž prvotním předmětem jeho rozhodování není vlastní uložení povinnosti odstranění následků protiprávního jednání, ale posouzení toho, zda je uvedení změněných či poškozených částí přírody do původního stavu možné a účelné.⁷⁴ Jestliže uvedení do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody a krajiny uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Jejich účelem je kompenzovat, byť jen zčásti, následky nedovoleného jednání. Přestože je toto ustanovení svou formulací nastaveno poměrně široce a z hlediska své použitelnosti univerzálně, je nutno při jeho použití respektovat jisté meze. Např. dle stanoviska výkladové komise MŽP nelze nařídit odstranění stavby, jestliže taková stavba nebo terénní úprava podléhá stavebnímu zákonu.⁷⁵ Rovněž nelze na jeho základě stanovit v zájmu ochrany přírody taková trvalá omezení vlastníka ve využívání pozemků, která jsou ve skutečnosti na úrovni vyvlastnění.⁷⁶

Kromě výše uvedených případů lze v rámci zákona o ochraně přírody a krajiny nalézt celou řadu dalších ustanovení řešících opatření k nápravě.⁷⁷

⁷⁴ Miko L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 322 nebo Pekárek M. aj.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související, komentované znění, Masarykova univerzita, Brno, 2000, str. 216.

⁷⁵ Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 31.

⁷⁶ Rozhodnutí Ministra životního prostředí ze dne 17.1. 2000, čj. M/100046/00, SRK/2/P-911/00 in Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 78.

⁷⁷ Jedná se zejména o následující případy:

- v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů upravené dle § 5. Dle odst. 1 je při porušení obecných podmínek ochrany orgán ochrany přírody oprávněn rušivou činnost zakázat nebo omezit. Speciálně pak dle odst. 3 je orgán ochrany přírody a krajiny oprávněn uložit zajištění či použití prostředků, které by měly bránit nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů.
- v rámci péče o dřeviny a jejich ochraně. Dle § 9 odst. 1 může orgán ochrany přírody ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Současně může uložit následnou péči o dřeviny po nezbytně nutnou dobu, nejvýše však na dobu pěti let.
- kompenzace ve vztahu k negativnímu vlivu koncepce nebo záměru na území NATURA 2000 (§ 45i). Cílem kompenzačního opatření by mělo být zajištění ochrany a celistvosti území NATURA 2000.
- odebrání nedovoleně držovaných jedinců zvláště chráněných druhů dle § 89. Písemné rozhodnutí o odebrání musí být vydáno do 15 dnů ode dne odebrání, jinak je odebrání neplatné.

6.5 Nápravná opatření při ochraně rostlinstva a živočišstva

Ochrana rostlinstva a živočišstva je upravena jednak v rámci zákona o ochraně přírody a krajiny, a dále pak také v jednotlivých speciálních právních předpisech. V této části se zaměřím na nápravná opatření v rámci obchodování s ohroženými druhy rostlin a živočichů, provozování zoologických zahrad, ochrany biodiverzity Antarktidy, ochrany zvířat proti týrání a ochranu zvěře v rámci myslivosti⁷⁸

S výjimkou myslivosti a rybářství je naše právní úprava silně ovlivněna právem EU. V některých případech (pro oblast obchodování s ohroženými druhy živočichů a rostlin) je konkrétní model prosazování dané hmotněprávní regulace včetně nápravných opatření ponechán jednotlivým členským státům. V jiných případech (úprava chovu živočichů v zoologických zahradách) předjímá unijní úprava jisté formy nápravných opatření sama.

Historicky se ochrana zvířat a nápravná opatření s tím spojená objevují poprvé v rámci myslivosti. Protože je jedním z poslání právní úpravy myslivosti stanovovat podmínky lovu včetně jeho regulace a zákazu některých jeho způsobů a dále také upravit povinnosti příslušných osob o zvěř pečovat, odpovídá tomuto cíli také povaha nápravných opatření. Problematiku nápravných opatření upravoval již zákon č. 225/1947 Sb., o myslivosti. Dle § 24 odst. 8 existovala pravomoc ministerstva zemědělství, které v případě, že hrozilo některému nehájenému druhu zvěře vyhubení a současně toto vyžadovala ochrana přírody, stanovit částečnou nebo celoroční dobu hájení takového druhu zvěře. Takovéto opatření bylo možno učinit zpravidla na jeden rok a jen z důležitých důvodů na více let nebo do odvolání, a to po slyšení Jednotného svazu zemědělců a Československé myslivecké jednoty. Do rámce nápravných opatření lze rovněž řadit možnost okresního národního výboru zaříditi dle § 27 odst. 2 krmení zvěře na náklady lesního hospodáře či dle odst. 3 téhož paragrafu omezit nebo zakázat odstřel zvěře z důvodu toho, že následkem zavinění mysliveckého hospodáře zvěř trpí hladem. V roce 1962 byl zákon nahrazen zákonem č. 23/1962 Sb.,

⁷⁸ *O nahodilosti užívání nápravných opatření coby prostředků ochrany svědčí např. úprava dle zákona č. 99/2004, o rybářství, která opatření k nápravě vůbec neobsahuje a ani její předchůdce tuto problematiku neřešil, přičemž se domnívám, že i zde by mohla najít své uplatnění.*

o myslivosti, který obsahoval rovněž několik ustanovení týkajících se opatření k nápravě. Zde byla stanovena obecná povinnost ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství v dohodě s ministerstvem školství a kultury a po projednání s československým mysliveckým svazem činit opatření potřebná k tomu, aby v přírodě zůstaly zachovány veškeré druhy zvěře, tedy včetně těch nápravných (§ 19 odst. 3). Spíše než o klasickou úpravu opatření k nápravě se zde však jedná spíše o obecně proklamovanou povinnost státní správy vycházející z direktivního a centrálně organizovaného řízení dané problematiky.

V rámci právní úpravy ochrany biodiverzity hraje významnou roli **zabavování nelegálně nabytých jedinců či výrobků z nich**, ale vedle toho se objevují i další formy nápravy, zejm. zastavení činnosti či nápravná opatření v užším slova smyslu.

Obchodování s ohroženými druhy upravuje zákon 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy. Ten stanoví v § 30 odst. 1 pravomoc ČIŽP ukládat v rámci výkonu kontroly opatření k zajištění povinností vyplývajících jednak ze samotného zákona, ale také z práva EU o ochraně ohrožených druhů. Stěžejním typem nápravného opatření je v rámci této úpravy zadržet resp. zabavit exemplář získaný v rozporu s příslušnými právními předpisy.⁷⁹ Problematika je řešena v § 34 a oproti poměrně stručné úpravě v předchozím zákoně č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, je úprava mnohem detailnější. Zabavit nelegálně získaný, dovážený, vyvážený, zpětně vyvážený nebo držený exemplář, který nebyl registrovaný anebo exemplář, pro který nebyl prokázán původ, je oprávněna ČIŽP, přičemž písemné rozhodnutí o zabavení vydá do 60 dnů ode dne zahájení řízení o zabavení. Stejně se postupuje v případě, že bylo porušeno právo EU o ochraně ohrožených druhů. Vlastníkem zabaveného exempláře se stává stát. Obdobně je v rámci zákona č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů (dále jen zákon o Antarktidě) je v § 28 upraveno odebrání nerostů, paleontologických nálezů,

⁷⁹Počet odebraných živých i neživých exemplářů v rámci Úmluvy CITES činil v roce 2008 84 kusů, v roce 2007 to bylo 68 kusů, více in Výroční zpráva 2008, Česká inspekce životního prostředí, Praha, 2008, str. 59-65.

živočichů, rostlin nebo výrobků z nich, o nichž lze důvodně předpokládat, že byly získány českou osobou v Antarktidě v rozporu se zákonem.

Regulace fungování zoologických zahrad, coby chovatelů jedinců mnohdy ohrožených druhů živočichů (tzv. ochrana ex situ, tedy mimo místo přirozeného výskytu daného jedince či druhu) je obsažena v zákoně č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách Mezi nápravná opatření zde můžeme řadit možnost zrušení licence (§ 8 odst. 1), předběžné opatření o uzavření provozu nebo chovu zvířat (§ 8 odst. 2), v rámci řízení o zrušení licence k provozování zoologické zahrady (§ 8 odst. 3) možnost MŽP v odůvodněných případech toto řízení přerušit a stanovit rozhodnutím provozovateli lhůtu k odstranění nedostatků, uložení provozovateli odstranění nedostatků způsobených neumístěním kopie licence na viditelném místě u vchodu do zoologické zahrady určeného pro veřejnost (§ 12 odst. 4) a konečně uzavření zoologické zahrady pro veřejnost (§ 15). Uzavření hrozí té zoologické zahradě, která je provozována bez licence, tedy i takové, která o již získanou licenci přijde.

Nápravná opatření v rámci myslivosti jsou upravena zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen zákon o myslivosti). Obecná úprava pravomoci příslušných orgánů státní správy ukládat rozhodnutím opatření k odstranění zjištěných nedostatků je zahrnuta v rámci úpravu hlavy II. nazvané Dozor v myslivosti (§ 61). Dále jsou příslušné orgány oprávněny rozhodnout o omezení užívání honitby, a to do doby odstranění nedostatků nebo jejich příčin. Další opatření k nápravě nežádoucího stavu spadá do oblasti ochrany zvěře před hladem. Pokud totiž příslušný orgán státní správy zjistí, že zvěř trpí hladem, a uživatel honitby ani po výzvě nezjedná nápravu, rozhodne tento orgán o krmení zvěře na náklady odpovědného subjektu (§ 11 odst. 5). Naopak v případě vyžaduje-li to zájem ochrany přírody, může příslušný orgán státní správy uložit uživateli honitby povinnost stav zvěře upravit (§ 39). K nápravě závadového stavu směřuje rovněž oprávnění orgánu státní správy stanovit mysliveckou stráž pro případ, kdy takto neučiní uživatel honitby.

Zákon č. 246/1992 Sb., o ochraně zvířat proti týrání upravuje v § 28a tzv. zvláštní opatření, která se svým účelem a zaměřením snaží napravit stav, kdy zcela zjevně či velmi pravděpodobně dochází k týrání zvířat. Uvedený paragraf zmocňuje obecní

úřady obcí s rozšířenou působností k ukládání opatření formou rozhodnutí. Obecní úřady mohou nařídit a zajistit umístění týraného zvířete do náhradní péče, vyžaduje-li to zdravotní stav zvířete nebo je-li týráno opakovaně. Dále mohou obecní úřady nařídit chovateli opatření ke snížení počtu hospodářských zvířat včetně jejich usmrcení, dochází-li k týrání. Konečně je obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněn nařídit chovateli pozastavení činnosti, při které dochází k týrání, a to do doby odstranění závad. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek. Náklady spojené s umístěním týraného zvířete včetně léčby hradí osoba, která takovýto stav způsobila. Vedle výše zmíněných opatření počítá zákon také s přímo stanovenou povinností jednotlivých dotčených osob odstraňovat okamžitě či v nejkratším možném čase závady tak, aby bylo zajištěno zdraví zvířat (k tomu srov. např. § 11 odst. 1 nebo § 12a odst. 3).

6.6 Nápravná opatření při ochraně lesa

Cílem ochrany lesa je zajistit především zachování lesních porostů a pozemků plnicích funkci lesa v pokud možno co největším rozsahu a při vytváření co nejvyšší kvality druhové i věkové skladby. Historie právní regulace využívání lesů sahá až do poloviny 19. století a zmínky o opatřeních k nápravě lze nalézt již ve starších předpisech. Zákon č. 66/1951 Sb., o odborné správě lesů počítal s možností ukládat vlastníkovu lesa opatření (§ 3 odst. 2), aniž by toto oprávnění jakkoliv dále rozváděl či specifikoval. S rozsáhlejší úpravou se naopak můžeme setkat v § 10 zákona č. 77/1976 Sb., o lesích. V odst. 2 tohoto paragrafu byla stanovena povinnost toho, kdo způsobil poškození lesního fondu uvést dotčená místa do původního stavu. Nestalo-li se tak, zejména nebylo-li to možné nebo hospodářsky účelné, byl dotčený povinen poskytnout poškozenému náhradu. Dle odst. 7 pak mohl orgán státní správy lesního hospodářství požadovat, aby se poškození odstranilo uvedením do původního stavu. Mohl uložit rovněž jiná opatření, aby bylo zabráněno hrozícím škodám a další škody nevznikaly.

Také úprava ochrany lesů obsahuje, obdobně jako v případě ochrany vod, velmi nesourodou směs nápravných opatření. Celková nekonzistentnost je navíc umocněna nesystémovým vydělením úpravy pravomocí ČIŽP v oblasti ochrany lesa do samostatné právní úpravy, a to do zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen zákon o ČIŽP).⁸⁰

Problematika nápravných opatření je upravena zejména v zákoně v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen zákon o lesích). Nápravná opatření jsou zaměřena především na **řešení mimořádných situací**, které nemusí být vždy zapříčiněny činnostmi odpovědných osob.⁸¹

V rámci ochrany lesa je vlastník lesa dle § 32 odst. 1 písm. a) povinen v případě zvýšeného výskytu škodlivých činitelů neprodleně informovat místně příslušný orgán státní správy lesů a provést nezbytná opatření. Při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) je vlastník lesa povinen učinit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků. Orgán státní správy lesů může vlastníku lesa nařídit tato opatření:

- a) zastavení jiných těžeb než těžeb nahodilých a zpracování těžeb nahodilých ve stanoveném termínu,
- b) provedení ochranného zásahu k zastavení šíření nebo k hubení škodlivých organismů,
- c) zničení napadených semen a sazenic,
- d) průkazné označování a evidence dřeva,
- e) omezení nakládání se dřevem, semeny nebo sazenicemi lesních dřevin.

Výše uvedená opatření může orgán státní správy lesů uložit rovněž vyhláškou.

⁸⁰ Zákon svěřil v § 3 ČIŽP celou řadu významných pravomocí vážících se k nápravným opatřením. Dle odst. 2 vyžaduje inspekce odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě. Dále dle odst. 3 provádí inspekce kontrolu uložených opatření a zjistí-li, že opatření nejsou plněna, je oprávněna stanovit k jejich plnění náhradní lhůtu. Konečně dle odst. 4 je inspekce oprávněna v případě hrozící škody nařídit omezení, popřípadě zastavení výroby nebo jiné činnosti až do doby odstranění nedostatků a příčin.

⁸¹ V rámci ochrany lesa bylo ČIŽP uloženo v roce 2008 celkem 245 opatření k nápravě, což je ze všech oblastí ochrany jednoznačně nejvíce, více in Výroční zpráva 2008, Česká inspekce životního prostředí, Praha, 2008, str.59-65.

Také v rámci úpravy problematiky meliorací a hrazení bystřin v lesích, coby biologických a technických opatření, zaměřených na ochranu půdy a péči o vodohospodářské poměry nalezneme v § 35 odst. 2 oprávnění orgánu státní správy lesů uložit vlastníku lesa provedení potřebných opatření nebo je nechat provést na jeho náklad, pokud potřeba provedení takovýchto opatření vznikla v důsledku činnosti vlastníka lesa. Vlastník lesa je povinen provedení takovýchto opatření strpět.

Dle § 50 odst. 1 je MŽP v rámci výkonu vrchní státního dozoru oprávněno ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Oprávnění ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků, popřípadě i opatření ke zlepšení stavů lesů a plnění jejich funkcí jsou orgány státní správy lesů oprávněny v rámci své dozorové činnosti upravené v § 51 odst. 1. Vedle toho jsou tyto orgány rovněž oprávněny v případě hrozící škody rozhodnout o omezení nebo zastavení výroby nebo jiné činnosti v lese až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin.

§ 57 stanoví oprávnění orgánu státní správy lesů rozhodnout o nezbytných opatřeních k odvrácení hrozícího nebezpečí v případě, kdy vlastník lesa neplní podstatné povinnosti stanovené zákonem a ohrožuje tím existenci lesa, přičemž sankce jsou neúčinné.⁸²

S ochranou lesa velmi úzce souvisí problematika obchodování s reprodukčním materiálem lesních dřevin. Zákon č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním

⁸² Jak uvádějí autoři komentáře k lesnímu zákonu, je ustanovení § 57 výsledkem změn, které byly v návrhu zákona provedeny při jeho projednávání Poslaneckou sněmovnou v roce 1995. Původně předložený návrh obsahoval ustanovení o tzv. náhradní (nucené) správě, které však bylo vypuštěno jako přílišný zásah do práv vlastníků lesů. Bylo v něm navrženo, aby v případech, kdy vlastník lesa neplní podstatné povinnosti stanovené lesním zákonem a ohrožuje tím existenci lesa a lesy sousední, přičemž sankce dle § 55 jsou neúčinné, mohla státní správa lesů prostřednictvím pověřené právnické nebo fyzické osoby provést v lese nezbytný zásah, resp. nevzít les do správy. Toto opatření mělo zajistit plnění povinností vlastníka nejen v případě, kdy je sám plnit nechce, ale i tehdy, kdy je sám z různých důvodů ani plnit nemůže. Protože výše uvedená koncepce byla odmítnuta, dostalo se do zákona kompromisní řešení, a to v podobě zmocnění vydat opatření, které je dle autorů komentáře z hlediska praxe neživotné. Za situace, kdy vlastník lesa neplní podstatné povinnosti stanovené lesním zákonem, ohrožuje tím existenci lesa a byla mu za to uložena pokuta, která bude neúčinná, se lze jen stěží vyhnout prodlení a stačit hrozící nebezpečí ještě odvrátit. Za této situace je nutno postupovat formou ukládání opatření dle § 51 odst. 1 a nebude-li takovéto opatření splněno, pak je nutno postupovat dle § 103 odst. 1 správního řádu. Více in Drobník J., Dvořák P.: Lesní zákon, Komentář, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2010, str. 183.

materiálem lesních dřevin upravuje opatření k nápravě v § 36 pod označením zvláštní opatření. Dle tohoto ustanovení má příslušný orgán veřejné správy pravomoc nařídit likvidaci reprodukčního materiálu, jehož uvádění do oběhu by ohrozilo životní prostředí a určí přitom způsob jeho likvidace a dále má tento orgán pravomoc zakázat uvádět do oběhu reprodukční materiál, který není označen v souladu se zákonem nebo nespĺňuje požadavky nebo balení stanovené zákonem a jeho prováděcími předpisy.

6.7 Nápravná opatření při ochraně ovzduší a ozónové vrstvy Země

Ovzduší, coby jedna ze základních složek životního prostředí, je chráněno především před vnášením znečišťujících látek, které jsou do atmosféry uvolňovány v důsledku činnosti člověka. Cílem je tedy takovéto znečištění v maximálně možné míře omezit. Ochrana ovzduší podléhá celé řadě mezinárodních úmluv a protokolů k nim a v rámci ES je regulována desítkami směrnic a dalších druhů sekundárních pramenů práva. Tomu odpovídá i zaměření jednotlivých opatření k nápravě, byť nutno dodat v opět velmi roztržitěné podobě. Vedle obecné možnosti uložit opatření k nápravě při protiprávním stavu, tedy opatření k nápravě v užším slova smyslu, se zde setkáme zejména s oprávněním **pozastavit nebo zakázat činnost**. V rámci ochrany ozónové vrstvy Země pak hraje významnou roli oprávnění **odejmout závadné látky** případně nařídit jejich zničení.

Pravomoc ukládat opatření k nápravě v rámci ochrany ovzduší obsahuje již § 13 zákona č. 35/1976 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší. Dle odst. 2 písm. c) ukládala Státní inspekce životního prostředí organizacím po projednání s příslušnými orgány hygienické služby provést technická a obdobná opatření, jež zamezí, případně zmírní znečišťování.

K rozšíření systému nápravných opatření však došlo až v souvislosti s přijetím zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, zákona č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování a dále pak zákona č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země.

Platná právní úprava zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší upravuje opatření k nápravě v řadě paragrafů.⁸³

Nápravná opatření v sobě obsahuje regulační řád pro případ smogové situace coby mimořádného znečištění ovzduší dle § 8. Ten mj. řeší omezení a zastavení provozu stacionárních a mobilních zdrojů znečištění. Obdobně může orgán ochrany ovzduší nařídit v rámci regulačního opatření na nezbytně nutnou dobu provozovatelům stacionárních zdrojů omezení nebo zastavení provozu zdroje a stejně tak může provozovatelům mobilních zdrojů znečišťování na nezbytně nutnou dobu nařídit omezení jejich provozu nebo zakázat tyto zdroje používat.

Nápravná opatření dále najdeme v rámci stanovení povinností provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů dle § 11. Tito jsou obecně povinni plnit pokyny orgánu ochrany ovzduší ke zjednání nápravy dle § 38. Dále jsou povinni bezodkladně odstraňovat v provozu nebezpečné stavy ohrožující kvalitu ovzduší. V případě poruchy, při které nemohou být dodrženy emisní limity, a kterou není možno odstranit do 24 hodin, jsou povinni bezodkladně odstavit zdroj. Dále při vážném nebo bezprostředním ohrožení zdraví z důvodu nadměrné koncentrace znečišťujících látek jsou provozovatelé povinni bezodkladně zastavit nebo omezit provoz zdroje, jeho části nebo jinou činnost a plnit pokyny příslušných správních orgánů ke zjednání nápravy. V této souvislosti je rovněž důležitá informační povinnost ať již ve vztahu k příslušným orgánům, či k veřejnosti. Opatření ke zmírňování průběhu a odstraňování důsledků havarijních stavů by měly být součástí schválených provozních řádů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů.

V § 38 nalezneme opatření k nápravě a zákaz provozu stacionárního zdroje. Opatření k nápravě ukládá orgán ochrany ovzduší při neplnění povinností stanovených právními předpisy. Omezení nebo zastavení provozu stacionárního zdroje upravuje odst. 2 a je možné pouze v tam uvedených případech (např. nedodržuje emisní limit a nezjednal uložené opatření k nápravě).

Zvláštní skupinu tvoří opatření k nápravě v rámci ochrany ozonové vrstvy Země a klimatického systému Země. Dle § 25 odst. 1 je osoba, která drží regulované látky,

⁸³ V rámci ochrany ovzduší bylo ČIŽP uloženo v roce 2008 celkem 44 opatření k nápravě, více in Výroční zpráva 2008, Česká inspekce životního prostředí, Praha, 2008, str. 59-65.

jejichž použití je v rozporu s přímo použitelným předpisem EU, povinna bez zbytečného odkladu, nejpozději do 3 měsíců, tyto látky zničit. Dle § 26 odst. 3 je provozovatel povinen nejpozději do 30 dnů ode dne jejich zjištění odstranit závady, které byly zjištěny kontrolou nebo systémem detekce úniku a které způsobují úniky regulovaných látek. Obecněji upravuje v této oblasti opatření k nápravě § 39. Dle odst. 1 ČIŽP uloží osobě závažně porušující povinnosti vyplývající z ustanovení hlavy III nebo z ustanovení přímo použitelných předpisů EU povinnosti opatření k nápravě nebo navrhne zrušení certifikátu včetně odejmutí regulovaných látek, fluorových skleníkových plynů nebo výrobků je obsahujících. ČIŽP může dále uložit opatření směřující k nezávadnému zneškodnění, případně recyklaci regulovaných látek, fluorových skleníkových plynů nebo výrobků je obsahujících.

6.8 Nápravná opatření při ochraně zemědělské půdy

Půda, zejména její svrchní vrstva, tvoří nepostradatelnou složku životního prostředí a slouží coby významný prostředek ekonomických aktivit člověka. Právní úprava se zaměřuje především na ochranu nejcennější části půdy, tj. půdy primárně určené pro zemědělskou výrobu a dále půdy určené k plnění funkce lesa. Její ochrana zahrnuje primárně zachování kvality a rozsahu půdního fondu, přičemž je kladen důraz také na zachování ekologických funkcí půdy. Ochrana půdy určené k plnění funkcí lesa je regulována v rámci ochrany lesa, kde nemá svá speciální nápravná opatření, a proto se zde budu zabývat pouze nápravnými opatřeními v souvislosti s ochranou zemědělského půdního fondu.

Nápravné opatření znal již zákon č. 61/1977 Sb., o působnosti orgánů ochrany zemědělského půdního fondu České socialistické republiky. V rámci jeho ochrany stanovoval pravomoc orgánů ochrany zemědělského půdního fondu ukládat v mezích své působnosti opatření k odstranění zjištěných závad (§ 9).

Výrazně rozsáhlejší a propracovanější podobu nápravných opatření obsahuje v platném zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

Dle § 3 odst. 3 mohou orgány ochrany zemědělského půdního fondu uložit odstranění zjištěných závad, popřípadě rozhodnout, že pozemek kontaminovaný škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí nesmí být používán pro výrobu zemědělských výrobků vstupujících do potravního řetězce. Ukládaná opatření musí být předem projednána s vlastníky nebo nájemci pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu. Do systému opatření k nápravě lze řadit rovněž neprodlené provádění terénních úprav po ukončení povolené nezemědělské činnosti (§ 4 písm. d), provádění rekultivace při stavební, těžební a průmyslové činnosti a při geologickém a hydrologickém výzkumu (§ 8 odst. 1 písm. d). V této souvislosti je zajímavá obecná formulace oprávnění stanovená v § 18 odst. 3, dle které mohou orgány zemědělského půdního fondu v rámci kontrolní činnosti v mezích své působnosti ukládat opatření k odstranění zjištěných závad. Toto ustanovení se spíše podobá obecnému oprávnění kontrolních orgánů dle zákona o státní kontrole bez přímé vazby na hmotně-právní úpravu.⁸⁴

6.9 Nápravná opatření při nakládání s odpady a obaly

Odpady představují podstatný zdroj možného ohrožení životního prostředí a je jim proto věnována zvýšená pozornost.⁸⁵ Regulace nakládání s odpady je předmětem řady

⁸⁴ V minulém funkčním období byla připravena a parlamentu předložena rozsáhlá novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, v jejímž rámci by mělo dojít i ke změně v oblasti opatření k nápravě. Konkrétně tato měla být nově upravena v rámci § 3b. Dle navrhované úpravy uloží orgán ochrany zemědělského půdního fondu původci závadného stavu opatření k nápravě k odstranění zjištěných závad vzniklých porušením povinností stanovených v rovněž novelizovaném § 3. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu na základě posouzení skutečného rizika rozhodne, že pozemek kontaminovaný škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí nesmí být do odstranění zjištěných závad používán pro výrobu zemědělských výrobků vstupujících do potravního řetězce. Zřejmě po vzoru obdobné úpravy v zákoně o vodách počítala novela s povinnostmi vlastníků a nájemce pozemků, k nimž se opatření k nápravě, váže, a kteří nejsou zároveň původci závadného stavu, strpět provedení opatření k nápravě. Obdobně jako např. v případě ochrany vod, je i zde důvodem pro přerušování řízení zahájení řízení o uložení opatření k nápravě dle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Vzhledem k tomu, že výše uvedený návrh novely nestihla poslanecká sněmovna schválit před koncem svého funkčního období, je jeho přijetí minimálně na nějaký čas odloženo.

⁸⁵ V rámci odpadového hospodářství bylo ČIŽP uloženo v roce 2008 celkem 12 opatření k nápravě, více in Výroční zpráva 2008, Česká inspekce životního prostředí, Praha, 2008, str. 59-65.

mezinárodních smluv a na úrovni EU se jedná dokonce o desítky předpisů. Nápravná opatření v této oblasti, opět vedle opatření v užším slova smyslu, kladou důraz především na ukládání povinnosti problémový **odpad zneškodnit** a dále na možnost **pozastavit či zakázat činnost**, případně **odejmout povolení** k příslušné činnosti. Specifické pro danou oblast jsou **nápravná opatření týkající se skládkování odpadů** a s tím související zajištění a sanace skládek.

V rámci naší právní úpravy byl první zákon přijat v roce 1991 (zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech). Bylo zde stanoveno obecné oprávnění příslušných orgánů státní správy uložit tomu, kdo poruší povinnosti stanovené tímto zákonem nebo na jeho základě, opatření k odstranění protiprávního stavu a dále oprávnění zastavit činnost (§ 4 odst. 4 písm. c) a písm. d). Problematiku zastavení činnosti původce a provozovatele zařízení ke zneškodňování odpadů upravoval § 9. Oprávnění k zastavení činnosti ze strany příslušného orgánu státní správy bylo vázáno nejen na porušení zákona, ale současně také na možnost vzniku závažné ekologické újmy.⁸⁶

Úprava z roku 1991 však již nadále nevyhovovala, a proto byla v roce 1997 nahrazena zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech. Tento předpis, kromě např. problematiky nápravných opatření v rámci skládkování odpadů (§ 7), obsahoval poměrně průkopnické ustanovení, které stanovovalo sekundární odpovědnosti vlastníka nemovitosti ve vztahu k na ní uloženému odpadu. Konkrétně v § 3 odst. 7 bylo stanoveno, že: *„nepodaří-li se příslušnému okresnímu úřadu v řízení o odstranění protiprávního stavu podle tohoto zákona zjistit právnickou osobu nebo fyzickou osobu, která odpad umístila na nemovitost, která není určena k ukládání odpadu, přechází povinnost zajistit zneškodnění odpadu na vlastníka nemovitosti, na níž je odpad umístěn, a to na jeho vlastní náklady. Pokud vlastník nemovitosti v tomto řízení prokáže, že umístění odpadu jim nebylo způsobeno a ani zaviněno a že učinil veškerá opatření k ochraně své nemovitosti, která lze na něm vyžadovat, uhradí mu účelně vynaložené náklady na zneškodnění odpadu příslušný okresní úřad“*. Toto ustanovení však pro svou spornost, spočívající především v nepřiměřeném přenosu závazku

⁸⁶ Dle § 12 odst. 2 byl orgán státní správy, který uložil pokutu, povinen současně stanovit podmínky a lhůty pro zjednání nápravy.

k ochraně veřejného zájmu na soukromého vlastníka nemovitosti, již nebylo do následné právní úpravy převzato.

Platný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech obsahuje ještě rozsáhlejší systém opatření k nápravě. K tomu jsou další nápravná opatření formulována v zákoně č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (dále jen zákon o obalech) a v zákoně č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů (dále jen zákon o nakládání s těžebním odpadem).

Jednotlivá opatření k nápravě jsou v zákoně o odpadech upravena především v rámci stanovení působnosti a pravomocí jednotlivých orgánů veřejné správy. Dle § 76 může inspekce stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy, může pozastavit platnost osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů nebo ho odejmout. Dle § 78 může krajský úřad zakázat provoz zařízení k odstraňování odpadů, nesplňuje-li provozovatel tohoto zařízení právní předpisy týkající se odpadového hospodářství a mohlo-li by v důsledku toho dojít k závažné ekologické újmě. Dále může omezit nebo zakázat provoz zařízení k nakládání s odpady z výroby oxidu titaničitého, může pozastavit platnost osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů nebo ho odejmout. Dle § 79 může obecní úřad obce s rozšířenou působností na náklady odpovědné osoby zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí v případě, že hrozí poškození lidského zdraví nebo životního prostředí. Dále ukládá provozovateli zařízení k odstraňování odpadů v mimořádných případech povinnost odpad odstranit, ukládá opatření pro zjednání nápravy při porušení povinností stanovených v § 66 odst. 2 a 5 zákona o odpadech a konečně může zakázat původci odpadu činnost, která způsobuje vznik odpadu, pokud původce nemá zajištěno využití nebo odstranění odpadů a pokud by odpady vzniklé v důsledku pokračování této činnosti mohly způsobit škodu na životním prostředí. Obdobně v rámci zákona o nakládání s těžebním odpadem jsou dle § 18 odst. 2 příslušné orgány veřejné správy při kontrolní činnosti oprávněny ukládat opatření k nápravě, zejména provedení potřebných prací nebo k zastavení provozu úložného místa.

Řada opatření k nápravě souvisí s problematikou skládkování odpadů. Dle § 21 zákona o odpadech je provozovatel skládky povinen zabezpečit po ukončení provozu

skládky její sanaci, rekultivaci a následnou péči a zamezit negativnímu vlivu skládky na životní prostředí. Tyto činnosti zajišťuje z vlastních prostředků a prostředků finanční rezervy po dobu nejméně 30 let. Podmínky péče stanoví krajský úřad jako součást provozního řádu. Propracovanější úpravu nápravných opatření v souvislosti s péčí o skládku upravuje zákon o nakládání s těžebním odpadem. Provozovatel má (§ 6 odst. 4) povinnost přijmout opatření k odstranění nedostatků v případě, že výsledky kontroly prokáží nestabilitu úložného místa nebo znečištění vody nebo půdy a současně o tom musí informovat příslušný orgán veřejné správy. Provozovatel nese náklady na opatření, která byla nebo mají být přijata na základě tohoto zákona (§ 7 odst. 1). Dle odst. 2 může obvodní báňský úřad uložit provozovateli opatření k nápravě nedostatků vyplývajících z oznámení provozovatele nebo zjištěných vlastní činností úřadu. V rámci ukončení provozu upraveného v § 10 je provozovatel povinen provést sanační a rekultivační práce. Ukončení provozu povoluje obvodní báňský úřad. V povolení stanoví báňský úřad provozovateli mj. nápravná opatření pro dobu určenou pro monitorování po ukončení provozu úložného místa s přihlédnutím ke kategorii úložného místa. V případě, kdy je provozovatelem zjištěna skutečnost, která by mohla mít vliv na stabilitu úložného místa a jeho jakýkoliv významný nepříznivý vliv na životní prostředí, oznámí toto příslušnému orgánu. Příslušný orgán může provozovateli uložit nápravná opatření, která hradí provozovatel. Po skončení provozu úložného místa vydá obvodní báňský úřad dle § 11 odst. 3 na žádost provozovatele nebo jeho nástupce rozhodnutí, že toto úložné místo se považuje za uzavřené, a to v případě, že byla dokončena asanace a rekultivace území zasaženého provozem úložného místa a splněna všechna opatření vyplývající z právních předpisů a rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Kromě výše uvedených případů lze v rámci zákona o odpadech nalézt celou řadu dalších ustanovení řešících opatření k nápravě.⁸⁷

⁸⁷ Jedná se zejména o následující případy:

- povinnost třídění navzájem smíšených nebezpečných odpadů nebo nebezpečných odpadů smíšených s odpady ostatními, je-li to technicky a ekonomicky možné a je-li to nezbytné pro zajištění ochrany životního prostředí dle § 20 odst. 6 zákona o odpadech,

Zákon o obalech upravuje v § 43 tzv. ochranná opatření a opatření k nápravě. Dle tohoto paragrafu může příslušný správní úřad při zjištění porušení povinností podle zákona dle povahy a závažnosti tohoto porušení zakázat do zjednání nápravy uvádět na trh nebo do oběhu obaly nebo výrobky v obalech, které nesplňují zákonem stanovené požadavky nebo pozastavit uvádění takových obalů nebo výrobků na trh nebo do oběhu. Odstavec 3 pak dává inspekci oprávnění uložit osobě, která nesplní povinnost stanovenou v § 10 nebo 12 zákona, opatření k nápravě za podmínek stanovených v tomto zákoně, tyto podmínky však jasně stanoveny nejsou.⁸⁸

6.10 Nápravná opatření při nákladní s geneticky modifikovanými organismy

Právní regulace využívání GMO se snaží v souladu s principem předběžné opatrnosti primárně eliminovat potenciaální rizika těchto produktů jak pro lidské zdraví, tak pro životní prostředí zejména pak biodiverzitu. Opatření k nápravě v této oblasti se zaměřují především na **nápravu pro případ mimořádných situací, tj. havárií**, včetně postupu nápravy dle schválených havarijních plánů. Úprava počítá také s obecnou možností uložit nápravu protiprávního stavu.

Prvním českým vnitrostátním předpisem byl zákon č. 153/2000 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty. Vedle obecných opatření

-
- *povinnost provozovatele zařízení k odstraňování odpadů na základě rozhodnutí příslušného orgánu odstranit odpady v mimořádných situacích, je-li to nezbytné z hlediska ochrany životního prostředí, a pokud je pro provozovatele technicky možné dle § 20 písm. f) zákona o odpadech,*
 - *povinnost vzetí odpadů zpět oznamovatelem, využití nebo odstranění odpadů oznamovatelem, příjemcem nebo jinou osobou dle § 58,*
 - *odejmutí pověření k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů pověřené osobě nebo obdobně dle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o obalech zruší MŽP rozhodnutí o autorizaci v případě, že autorizovaná společnost nezjedná nápravu, a to ani v dodatečně stanovené lhůtě.*

⁸⁸ *Toto může vyvolávat pochyby o možném postupu ze strany ČIŽP. V tomto případě je navrhováno postupovat přednostně dle odst. 1 § 43, případně se omezit na ukládání pokut. Více in Petržilek P.: Zákon o obalech a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha, 2002, str. 122.*

k nápravě s poměrně detailním popisem možných způsobů této nápravy (viz § 17 a 20) se zákon zaměřoval na řešení - nápravu havárií. (viz § 3 a 5).

Obdobný systém opatření k nápravě má také nástupce výše uvedeného zákona zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty. Dle § 12 odst. 1 písm. c) může MŽP změnit nebo zrušit platné povolení nebo zápis v Seznamu v případě, že dojde k závažnému nebo opakovanému porušení povinností stanovených zákonem.

Se speciálními opatřeními k nápravě počítá zákon v případě vzniku havárie, tedy pro případ, kdy z důvodu nežádoucího úniku GMO nebo bezprostřední hrozby úniku, hrozí bezprostřední nebo následné ohrožení zdraví nebo životního prostředí. Dle § 21 odst. 2 je osoba oprávněná k uzavřenému nakládání nebo uvádění do životního prostředí povinna neprodleně poté, kdy se o havárii dozví, provést v souladu s havarijním plánem opatření k odstranění nebo zmírnění jejich škodlivých následků.

V § 34 najdeme komplexnější úpravu opatření k nápravě, která je v řadě prvků zjevně inspirovaná zákonem o vodách. Dle odstavce 1 může inspekce pozastavit nebo zakázat další nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty v případě, že došlo nebo dochází k tomuto nakládání v rozporu se zákonem nebo v rozporu s rozhodnutím podle něho vydaným. Dále může inspekce uložit osobě, která nakládá nebo nakládala s geneticky modifikovanými organismy nebo genetickými produkty v rozporu s tímto zákonem nebo v rozporu s rozhodnutím podle něho vydanými povinnost, aby ve stanovené lhůtě na své náklady provedla přiměřená opatření k nápravě. Obdobně jako v případě zákona o vodách i zde existuje povinnost příslušného orgánu provést opatření na náklady povinné osoby v případě, že je tato osoba nečinná, případně provést opatření pro případ, že osoba není známá nebo dostupná a hrozí-li újma na zdraví lidí nebo životním prostředí. Inspekce může rovněž uložit realizaci tohoto opatření jiné osobě, která je k jeho provedení odborně a technicky způsobilá (§ 34 odst. 4). Také zde nalezneme povinnost vlastníka pozemku strpět, v případě, že je mu toto uloženo, v nezbytném rozsahu a po nezbytnou dobu omezení obvyklého užívání svého pozemku.

6.11 Nápravná opatření při nakládání s chemickými látkami a přípravky

Chemické látky představují další významný potenciaální zdroj ohrožení životního prostředí. Jejich regulace zajišťuje především vhodný (tj. zejména bezpečný a na prevenci postavený) režim nakládání s těmito látkami, případně prohlašuje některé látky a jejich užívání za zcela zakázané. Obdobně jako je tomu u jiných zdrojů ohrožení, je i zde silný důraz kladen na prevenci havárií a v případě, že k havárii přesto dojde, na její co nejrychlejší a co nejefektivnější nápravu. Klíčovou skupinou nápravných opatření jsou pak ta, která se vztahují k samotnému nakládání s nebezpečnými látkami, zejména pak **náprava ve formě zákazu uvádění látek na trh, případně zabezpečení či následná likvidace těchto látek.**

Na úrovni právní regulace EU hraje na tomto poli rozhodující roli poměrně nedávno přijaté nařízení č. 1907 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky. Toto nařízení vyvolalo potřebu nové právní úpravy dané problematiky také na úrovni české legislativy (viz návrh nového zákona o chemické bezpečnosti – nápravná opatření upravuje § 33).⁸⁹

⁸⁹ Dle navrhované úpravy je příslušný správní orgán oprávněn nařídit např.:

- osobě, která uvedla na trh látku nebo směs v rozporu s požadavky na jejich klasifikaci, balení nebo označování, aby uvedla ve stanovené lhůtě jejich klasifikaci, balení a označování do souladu s předpisy,
- osobě, která uvedla látku nebo látku ve směsi nebo předmětu na trh, aniž splnila povinnost registrace, její stažení z trhu,
- osobě, která porušila zákaz nebo omezení uvádět na trh látku samotnou nebo obsaženou ve směsi nebo předmětu, její stažení z trhu,
- k odstranění protiprávního stavu v oblasti uvádění látek, směsí nebo předmětů na trh zneškodnění nebezpečné látky, směsi nebo předmětu na náklady jejich vlastníka, popřípadě držitele, není-li vlastník znám, jestliže hrozí poškození zdraví nebo ohrožení života člověka, životního prostředí anebo jestliže již k němu došlo,
- k odstranění protiprávního stavu v oblasti uvádění přípravků na ochranu rostlin nebo dalších prostředků na ochranu rostlin na trh zneškodnění nebezpečného přípravku na ochranu rostlin nebo dalšího prostředku na ochranu na náklady jejich vlastníka, popřípadě držitele, není-li vlastník znám, jestliže hrozí škody na zdraví lidí nebo zvířat nebo poškození životního prostředí.

Prvním komplexnějším právním předpisem upravujícím oblast nakládání s chemickými látkami se stal zákon č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a přípravcích. Ten v § 26 odst. 1 písm. b) upravoval pravomoc ČIŽP stanovit podmínky a lhůty pro zjednání nápravy, zjistí-li tato při své dozorové činnosti závady. Vedle toho okresní hygienik a stejně tak i okresní úřad byli oprávněni vyzvat dotčené subjekty ke zjednání nápravy a stanovit lhůtu pro zjednání nápravy (§ 27 odst. 1 písm. b) a § 28 odst. 1 písm. b), a tedy dle doslovného výkladu nebyl oprávněn stanovit podmínky pro tuto nápravu. Zákon neobsahoval samostatnou část upravující nápravná opatření.

Zákon z roku 1998 byl nahrazen v současnosti platným zákonem č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a přípravcích. Nápravná opatření jsou zde upravena na více místech. V rámci stanovení pravomocí a působnosti inspekce v § 33 odst. 1, inspekce stanoví podmínky a lhůty pro zjednání nápravy, zjistí-li při kontrole závady. Dále inspekce nařizuje opatření k odstranění protiprávního stavu v oblasti uvádění látek, přípravků nebo předmětů na trh. Hrozí-li poškození zdraví nebo ohrožení života člověka, poškození životního prostředí, nebo jestliže již k němu došlo, může inspekce nařídit zneškodnění nebezpečné látky, přípravku nebo předmětu na náklady jejich vlastníka, popřípadě držitele, není-li vlastník znám. V rámci svých kontrolních oprávnění jsou (§ 37 odst. 1) inspektoři a pověřeni pracovníci správních orgánů oprávněni požadovat, aby kontrolované osoby odstranily zjištěné nedostatky, jejich příčiny a škodlivé následky, nebo aby k jejich odstranění neprodleně provedly nezbytná opatření a podaly o nich a o jejich výsledcích ve stanovené lhůtě písemnou zprávu. Kontrolní pracovníci jsou rovněž oprávněni pozastavit nebo zakázat uvádění nebezpečné látky nebo látky obsažené v přípravku nebo předmětu nebo přípravku na trh, v případě nebezpečí vážného ohrožení zdraví nebo bezpečnosti osob, majetku nebo životního prostředí nebo rozhodnout o jejich stažení z trhu. Dále jsou nápravná opatření samostatně, a to přímo pod tímto názvem, upravena v § 38. Opatření zahrnují pozastavení uvádění látky nebo přípravku na trh a stažení nebezpečné látky, přípravku nebo předmětu z trhu. Pozastavit uvádění látky nebo přípravku na trh, které nesplňují požadavky na jejich klasifikaci, balení nebo označování, je povinná osoba učinit sama,

a to až do doby, kdy sjedná nápravu. V případě nesplnění povinnosti registrace podle přímo použitelných předpisů ES stanoví příslušný správní orgán lhůtu pro stažení z trhu. Stáhnout nebezpečnou látku, přípravek nebo předmět z trhu ve stanovené lhůtě je povinná osoba rovněž v případě, že porušila zákaz nebo omezení uvádění na trh dle zákona nebo přímo použitelných předpisů ES.

S nakládáním s nebezpečnými látkami úzce souvisí problematika prevence nebezpečných havárií. První úpravu představoval zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky. Dle této úpravy příslušelo ukládat zjednání nápravy včetně podmínek a lhůt a případně i zakázat činnost daného subjektu okresním úřadům (§ 22 odst. 5 a § 25 odst. 4).

Oblast prevence závažných havárií je v současnosti upravena zákonem č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií. Dle § 9 odst. 2 tohoto zákona vyzve krajský úřad provozovatele k odstranění nedostatků bezpečnostního programu nebo jeho aktualizace a stanoví lhůtu k jejich odstranění. Obdobná úprava platí také v případě bezpečnostní zprávy dle § 11 odst. 2. Další opatření k nápravě nalezneme v rámci úpravy pravomocí a působnosti krajského úřadu. Konkrétně dle § 32 odst. 1 písm. o) vydává krajský úřad provozovatelům rozhodnutí o uložení opatření k nápravě zjištěných nedostatků při plnění povinnosti stanovených zákonem, včetně stanovení podmínek a lhůt pro zjednání nápravy a dále dle písm. p) rozhoduje o zákazu užívání (provozování) objektu nebo zařízení nebo jejich části. Zde se však na rozdíl od některých jiných úprav zákon odkazuje na jednotlivé paragrafy. Opatření k nápravě dle § 34 je upraveno v rámci provádění kontroly. Dle odst. 4 tohoto paragrafu vydává krajský úřad rozhodnutí o uložení opatření k nápravě zjištěných nedostatků při plnění povinností uložených tímto zákonem, včetně podmínek a lhůt pro zjednání nápravy. Novelou č. 488/2009 Sb. bylo zcela změněno znění § 26 odst. 3, dle jehož nového znění vyzve krajský úřad v rámci posuzování konečné písemné zprávy o vzniku a dopadech závažné havárie provozovatele k odstranění zjištěných nedostatků v přijatých a navrhovaných střednědobých a dlouhodobých nápravných a preventivních opatřeních a stanoví lhůtu k jejich odstranění. Dle § 39 odst. 3,

rozhodne krajský úřad o zákazu užívání (provozování) objektu nebo zařízení nebo jejich částí, pokud provozovatel prokazatelně neplní ve stanovených termínech a na požadované odborné úrovni stanovené povinnosti a pokud v důsledku toho hrozí závažné poškození nebo ohrožení života a zdraví lidí, hospodářských zvířat a životního prostředí nebo škody na majetku nebo k němu již došlo.

6.12 Některé další úpravy nápravných opatření v rámci prostředků ochrany životního prostředí

6.12.1 Nápravná opatření v rámci ochrany před ionizujícím zářením

Využívání atomové energie včetně nakládání s radioaktivními odpady představuje jednu z potenciálně nejvýznamnějších hrozeb pro člověka i životní prostředí. Z tohoto důvodu podléhá regulaci řadě mezinárodních úmluv (viz kapitola 5.2) a v rámci EU Smlouvě Euroatom a k ní vydaných prováděcích směrnic a nařízení. Na vnitrostátní úrovni je problematika upravena v rámci zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření. Nápravná opatření v této oblasti zahrnují především **nápravu při haváriích, možnost pozastavení činnosti** a dále obecné ukládání opatření k nápravě v užším slova smyslu v rámci kontrolní činnosti.

Dle § 3 písm. u) rozhoduje SÚJB o zajištění nakládání s jadernými položkami, zdroji ionizujícího záření, s nimiž je nakládáno v rozporu s právními předpisy, nebo kde není odstraňován vzniklý stav. Významným nástrojem SÚJB je možnost zrušit nebo změnit povolení dle § 16. Podle tohoto ustanovení může SÚJB omezit nebo pozastavit výkon povolené činnosti v případě, že držitel povolení poruší své povinnosti stanovené tímto zákonem nebo jinými předpisy nebo podmínky stanovené ve svém povolení. Dále SÚJB povolení zruší, jestliže držitel přestane splňovat podmínky rozhodné pro jeho vydání nebo neplní-li povinnosti stanovené tímto zákonem nebo neodstraní-li nedostatky zjištěné SÚJB ve lhůtách jím stanovených.

Obecnou povinnost přijmout opatření k nápravě v případě porušení podmínek povolení ukládá držiteli povolení § 17 odst. 1 písm. c). Zvláštní úprava řeší případy

vzniku radiační nehody v § 19. Držitel povolení je v rozsahu a způsobem stanoveným vnitřním havarijním plánem povinen neprodleně zajistit likvidaci následků nehody v prostorách, kde provozuje svoji činnost a je rovněž povinen spolupracovat při likvidaci následků radiační nehody svého zařízení. Držitel povolení k přepravám je dle odst. 2 mj. povinen spolupracovat při likvidaci následků radiační havárie a rovněž neprodleně informovat příslušné subjekty. Významnou je úprava § 34 týkající se odpovědnost za jaderné škody. Pro stanovení rozsahu a způsobu náhrady jaderné škody se použije tradiční soukromoprávní schéma odpovědnosti upravené občanským zákoníkem. Doplnění nalezneme v odst. 2, podle kterého je jadernou škodou také škoda vzniklá vynaložením nákladů na nezbytná opatření k odvrácení nebo snížení ozáření nebo k obnovení původního nebo obdobného stavu životního prostředí, pokud byla tato opatření vyvolána v důsledku jaderné události a povaha škody to umožňuje. Odpovědnost za jadernou škodu je však ze zákona limitována celkovou výší možné náhrady.

Stěžejní část opatření k nápravě je upravena v rámci své kontrolní činnosti, dle které je inspektor mj. oprávněn podle povahy zjištěného nedostatku (§ 40):

- vyžadovat, aby kontrolovaná osoba ve stanovené lhůtě zjedнала nápravu,
- uložit kontrolované osobě provedení zásahů k omezení nebo likvidaci přetrvávajícího ozáření,
- odebrat oprávnění zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanci kontrolované osoby, který závažně porušil své povinnosti nebo který nevyhovuje odborné, zdravotní nebo psychické způsobilosti.

V případě nebezpečí z prodlení nebo při vzniku nežádoucích skutečností důležitých z hlediska jaderné bezpečnosti, radiační ochrany, fyzické ochrany a havarijní připravenosti je SÚJB oprávněn vydat předběžné opatření ukládající kontrolované osobě snížit výkon nebo zastavit provoz jaderného zařízení, zastavit montáž součástí nebo systémů jaderného zařízení, zakázat nakládání s jadernými položkami, zdroji ionizujícího záření nebo radioaktivními odpady nebo povinnost strpět, aby s nimi nakládala jiná osoba.

6.12.2 Nápravná opatření při ochraně životního prostředí v hornictví

Hornickou činnost vymezuje platný zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen zákon o hornické činnosti) ve svém § 2, přičemž se ochrany životního prostředí dotýká především:

- vyhledávání a průzkum ložisek nerostů,
- otvírka, příprava a dobývání ložisek nerostů (včetně těžby písků a štěrkopísků v korytech vodních toků a včetně úpravy a zušlechťování těchto surovin v souvislosti s těžbou),
- zřizování, zajišťování a likvidace důlních děl a lomů,
- zřizování a povolování odvalů, výsypek a odkališť,
- zajišťování likvidace starých důlních děl a
- zvláštní zásahy do zemské kůry (např. ukládání radioaktivních a jiných odpadů v zemské kůře).

Problematiku opatření k nápravě obsahoval již v zákoně č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství, konkrétně v § 46 odst. 2 písm. c) oprávnění státní báňské správy zajistit dodržování horních předpisů vhodnými opatřeními, která však již dále nebyla specifikována. V případě, že byly zjištěny závady, které zřejmě a bezprostředně ohrožovaly obecný zájem, zejména bezpečnost života nebo zdraví lidí, a takové závady nebylo možné ihned odstranit, musela státní báňská správa zastavit v potřebném rozsahu provoz organizace až do odstranění závad.

Samotný zákon o hornické činnosti nápravná opatření v zásadě neupravuje, můžeme je však nalézt v předpisech úzce souvisejících. Prvním z nich je zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen horní zákon), který do určité míry řeší nápravu v rámci důlních škod a jejich náhrady a rámci řešení problematiky starých důlních děl. Pro zajištění vypořádání důlních škod je organizace dle § 37a povinna vytvářet finanční rezervu, jejíž výše musí odpovídat potřebám na vypořádání důlních škod v časovém průběhu podle jejich vzniku, popřípadě v předstihu před jejich vznikem.

Z hlediska nápravy je klíčovou problematika tzv. starých důlních děl (§ 35). Starým důlním dílem se rozumí důlní dílo v podzemí, které je opuštěno nebo opuštěný lom po těžbě vyhrazených nerostů, přičemž jejich původní provozovatel ani jejich právní nástupce neexistuje nebo není znám. MŽP zabezpečuje zjišťování starých důlních děl a vede jejich registr. MŽP zabezpečuje rovněž v nezbytně nutném rozsahu zajišťování nebo likvidaci starých důlních děl a jejich následků, které ohrožují zákonem chráněný zájem, přičemž vypořádává i případné škody na hmotném majetku způsobené při zajišťování nebo likvidaci starých důlních děl. MŽP dále zajišťuje v nezbytně nutném rozsahu likvidaci starých důlních děl, pokud existence takových děl brání dalšímu rozvoji území a je v souladu s územním plánem velkého územního celku.

Druhý ze zákonů upravujících nápravná opatření při ochraně nerostného bohatství je zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a Českém geologickém úřadu (dále jen zákon o geologických pracích). Dle § 19 je má v rámci své kontrolní činnosti MŽP obecně formulovanou pravomoc uložit, aby byly ve stanovené lhůtě odstraněny zjištěné nedostatky. Dle § 21 může MŽP zadavateli dokonce zrušit stanovení průzkumného území, poruší-li organizace opakovaně nebo se závažnými důsledky povinnosti stanovené zákonem nebo rozhodnutím vydaným na jeho základě nebo zákony vydanými k ochraně veřejného zdraví a k ochraně životního prostředí.

6.12.3 Nápravná opatření v rámci integrované prevence a omezování znečištění

Integrovaná prevence a omezování znečištění představuje jeden z nejprogresivnějších přístupů v ochraně životního prostředí, který spočívá ve snaze podchytit nejvýznamnější zdroje znečištění jako celek, a to především ve vztahu k hlavním složkám životního prostředí jako jsou voda, ovzduší, půda a příroda a krajina. Cílem je sladit případné vzájemně si odporující požadavky na jednotlivé předměty ochrany a současně také snížit administrativní zatížení dotčeného subjektu. Problematiku upravuje zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, který

vychází z úpravy směrnice Rady č. 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC směrnice – Integrated Prevention and Pollution Control Directive). Nápravná opatření se zaměřují primárně na zajištění co nejvíce bezproblémového fungování celého systému a jsou upravena v rámci stanovení pravomocí a působnosti jednotlivým orgánům veřejné správy. Stěžejní roli zde hraje příslušný krajský úřad. Na základě § 19 je oprávněn uložit provozovateli zařízení provést v přiměřené lhůtě opatření k nápravě, dále vyzvat provozovatele zařízení, aby v přiměřené lhůtě podal žádost o změnu integrovaného povolení a konečně vydat provozovateli zařízení rozhodnutí o zastavení provozu zařízení nebo jeho části. Jisté pravomoci jsou v této oblasti svěřeny rovněž inspekci, která dle § 34 písm. b) omezuje nebo zastavuje provoz zařízení nebo jeho části, pokud by jeho dalším provozem nastalo nebo hrozí závažné poškození životního prostředí nebo značné škody.

6.13 Shrnutí

Opatření k nápravě vycházejí z premisy, že nápravu ztrát na životním prostředí nelze ponechat čistě v rukou soukromého subjektu a je nutno tento veřejný zájem zajistit prostřednictvím veřejnoprávní metody regulace, kdy stát vystupuje z pozice nadřazeného subjektu a prostřednictvím svých orgánů prosazuje platné právo. Samotná nápravná opatření sledují primárně nápravu protiprávního stavu a jejich cílem není dotčený subjekt trestat, ale donutit jej závadový stav v nějaké formě napravit. V užším slova smyslu může být náprava realizována uvedením do předchozího stavu nebo tam, kde to není možné či účelné, realizací kompenzačního opatření. Vedle toho mohou mít nápravná opatření formu dalších zásahů, které se více prolínají se zásahy preventivními či trestně-sankční povahy, jako je tomu při odebírání věci nebo omezení a zákazu činnosti.

Stávající úprava opatření k nápravě je **poměrně roztržštěnou a nestejnorodou**. Klasickým příkladem může být zákon o vodách, kdy jsou více méně ad hoc formulována nápravná opatření ve vztahu ke konkrétně řešené problematice, a vedle toho jsou upravena také v rámci výkonu státní správy, přičemž někdy stanovení

pravomocí jednotlivých orgánů zcela nekoresponduje s výše uvedenou konkrétní hmotně-právní úpravou. Jindy je oprávnění ukládat opatření k nápravě uvedeno pouze v rámci úpravy výkonu státní správy a není upraveno v samostatné části či paragrafu. V rámci novějších úprav lze pozorovat stále silnější trend dále rozšiřovat počet ustanovení týkajících se nápravných opatření (viz např. zákon o odpadech či zákon o chemických látkách).

Řešení problému, který by měl pomoci celkovou situaci zpřehlednit a zejména zjednodušit, lze dle mého názoru hledat ve dvou rovinách. Jednak je to změna v rámci jednotlivých předpisů, kdy by byl příslušný orgán státní správy nadán pravomocí a současně povinností k uložení nápravného opatření vždy při vzniku protiprávního stavu, a to bez nutnosti samostatné úpravy nápravných opatření mimo **úpravu pravomocí příslušných orgánů veřejné správy** a v podstatě bez časté duplicity úpravy. Jinou možností je **samostatný paragraf upravující opatření k nápravě** s tím, že v rámci úpravy pravomocí příslušného správního orgánu na něj bude odkázáno. Výjimky vyžadující ad hoc úpravu by mohly tvořit složitější případy, kdy je vhodné stanovit další podmínky pro ukládání opatření k nápravě (viz § 42 zákona o vodách) a dále případy těch nápravných opatření, která souvisejí s řešením protiprávních stavů, tedy stavů které jsou v rozporu s právem, ale které nevznikly porušením povinnosti (např. při nedostatku vody v období sucha).

Druhou rovinou řešení je zahrnutí některých nápravných opatření nebo jejich části (vedle opatření k nápravě v užším smyslu zejména možnost odebrání věci a pozastavení či zákaz činnosti) do obecného předpisu o ochraně životního prostředí či vytvořit **samostatný zákon o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí** a postavit tak pravidla na společném základě.⁹⁰

⁹⁰S obecněji pojatým oprávněním ukládat opatření k nápravě, byť poněkud „skrytě“, počítá zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. V § 59 je předpokládáno, že obec uloží (či může uložit, neboť dané formulace toto není zcela zřejmé) osobě, které uložila pokutu, s přihlédnutím k okolnostem případu, lhůtu k odstranění závadového stavu. Jedná se pravděpodobně o snahu umožnit zajistit čistotu a pořádek v obcích tam, kde na danou problematiku nedopadá speciální úprava. Legislativní řešení však nepovažuji za příliš šťastné, neboť povinnost provést nápravu závadového stavu vyplývá ze zákona nepřímou a jaksi „mimořádně“. Týká se to těch případů, kdy osoba neudrží čistotu a pořádek na pozemku, který vlastní nebo užívá tak, že neruší vzhled obce nebo znečistí veřejné prostranství, naruší životní prostředí v obci. Povinnost odstranit závadový stav tedy zřejmě vyplývá pro povinnou osobu přímo ze zákona.

Obojí řešení ovšem předpokládá přesné a **jasné stanovení konkrétních zákonných povinností**. V opačném případě mohou nastat problémy obdobné těm, které se týkaly formulace skutkových podstat správních deliktů. Jde o to, aby povinnost byla formulována dostatečně přesně a konkrétně tak (ne např. formou obecných zásad typu, že každý je povinen předcházet vzniku odpadů), aby bylo od počátku každému jasné, že povinnost provést nápravu objektivně vznikla a jaký má být její výsledek.

7. Procesní úprava ukládání nápravných opatření

7.1 Úvodem

Nejen samotná hmotněprávní úprava, ale rovněž procesněprávní aspekty ukládání opatření k nápravě tvoří neodmyslitelnou součást celkového řešení nápravných opatření v ochraně životního prostředí. Obecným východiskem by mělo být pravidlo, podle kterého platí že **povinnost provést nápravné opatření má vyplývat přímo ze zákona a nápravné opatření by mělo být provedeno ihned, jakmile se o jeho potřebě provést povinný subjekt dozví**. Povinnost provést nápravné opatření také může být předem stanovena v rámci povolení vydaného pro danou činnost, tak jak toto známe z některých zahraničních úprav.⁹¹ Ukládání nápravného opatření formou autoritativního rozhodnutí následuje teprve v okamžiku, kdy povinný subjekt nekoná a kdy se o tomto dozví příslušný orgán.⁹² Tento princip je obsažen např. v zákoně o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Protože však nelze rozumně očekávat, že by odpovědné subjekty až na výjimky plnily tuto svou „dobrovolnou“ povinnost (zejména z důvodů finanční nákladnosti), je nutno počítat s autoritativním ukládáním nápravných opatření. Tento proces zahrnuje dvě základní fáze, kterými jsou správní

⁹¹ Srov. např. čl. 5 finského zákona o ochraně životního prostředí z roku 2000, dle které musí povolení (permit) mimo jiné obsahovat coby povinnou náležitost: 1/ opatření, která mají být přijata v případě porušení (disturbance) nebo mimořádných situací, 2/ opatření, která mají být přijata při ukončení nebo přerušování aktivit (discontinuing), zejména náprava (remediation) daného území, 3/ další opatření nutná k omezení znečištění a škod tímto způsobených.

⁹² Pokud bychom mírně modifikovali rozhodnutí Vrchního soudu v Praze týkající se věci uložení pokuty ve správním řízení, pak pojem „dozvědět se o porušení povinnosti“ můžeme považovat za časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o nápravném opatření, o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení. Informace musí mít nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhora nejasných či zjevně nevěrohodných. Více viz. Rozsudek Vrchního soudu v Praze dne 30.4. 1999, čj. 6 A 14/96-34 in Soudní judikatura ve věcech správních, 1/2000, CODEX Bohemia s.r.o., Praha, str. 199 a násl.

dozor a navazující správní řízení.⁹³ Za případnou třetí a relativně samostatnou fází je možné považovat exekuci, tedy vynucené splnění povinnosti. O ní však budu hovořit v části věnované zárukám za splnění povinnosti provést opatření k nápravě.

Obdobně jako je tomu i v zahraničních právních úpravách,⁹⁴ jsou k úkolu zabezpečení obou fází procesu a tedy k prosazení dané hmotněprávní úpravy povolány orgány veřejné správy (tedy jak státní správy, tak samosprávy). V České republice jsou jimi zejména Česká inspekce životního prostředí a dále orgány krajů a obcí, v rámci vrchní dozorové činnosti pak ústřední orgány státní správy, zejména MŽP.

V této kapitole se tedy budu zabývat procesními nástroji, které mají v rámci české právní úpravy tyto orgány k tomu, aby mohly nápravná opatření ukládat. Jde především o pravomoci a postupy dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád). Další procesní ustanovení pak nalezneme v některých speciálních úpravách, zejména v zákoně o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

7.2 Správní dozor

V obecné teorii správního práva je správní dozor definován jako taková správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím

⁹³ V zahraničních úpravách se můžeme setkat s různými modifikacemi procesu ukládání nápravných opatření. Např. ve Velké Británii jsou nápravná opatření ukládána formou tzv. „remediation notice“, ve kterém je obsažena osoba povinná nápravné opatření provést, způsob jeho provedení a časový rámeček. Před vydáním a doručením povinné osobě, je příslušný orgán povinen konzultovat s dotčenými osobami obsah rozhodnutí, zejména lhůtu provedení nápravy. Toto rozhodnutí však nemůže být vydáno dříve, než uplyne doba 3 měsíců od chvíle, kdy je dotčená osoba upozorněna (notified) o kontaminaci daného území. Toto však neplatí v případě, kdy hrozí akutní nebezpečí nebo vážná škoda na vodách. Více in Hughes D.: Environmental law, Third edition, Butterworths, London, 1996, str. 433 a násl.

⁹⁴ Např. ve Finsku mohou provedení nápravných opatření požadovat orgány oprávněné k vydávání povolení (permit authority), ale také také speciální dozorové orgány (supervisory authority). Více viz čl. 84 finského zákona o ochraně životního prostředí z roku 2000.

chováním dozorovaného subjektu.⁹⁵ Výkon správního dozoru, resp. státní kontroly však není správním řízením.⁹⁶ Realizace správního dozoru, pokud tak nevyplývá přímo z právního předpisu, nemusí být vždy nutným předpokladem pro zahájení řízení o uložení opatření k nápravě.⁹⁷

Základní právní úpravou v oblasti výkonu správního dozoru je zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen zákon o státní kontrole). Tento předpis je subsidiární právní úpravou ve vztahu k úpravě některých práv a povinností spojených s kontrolou dodržování zákonných ustanovení, jak ji upravují jednotlivé zákonů na ochranu životního prostředí (viz např. § 114 zákona o vodách). Samotná kontrola může být prováděna buďto na základě plánu kontrol a tedy z vlastního popudu kontrolujícího orgánu (pro-active inspection) anebo na základě podnětů „zvenčí“.

Dle § 3 odst. 1 se státní kontrolou rozumí kontrolní činnost kontrolních orgánů zaměřená mimo jiné na plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů. Kontrola je zahajována okamžikem jejího oznámení kontrolované osobě (§ 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole) a vrcholí popisem zjištěných nedostatků (příp. porušení právních předpisů), o kterých se pořizuje protokol (§ 15 až § 17 zákona o státní kontrole). Aby mohl příslušný orgán veřejné správy nedostatky, příp. porušení právních předpisů konstatovat, musí samozřejmě v rámci procesu kontroly zjistit stav existující před vznikem nedostatků (v našem případě např. před způsobením ekologické újmy).⁹⁸ Pokud je na konci kontrolního procesu konstatováno, že došlo k porušení právních předpisů, pak kontrolní orgán buď předá svá zjištění o nedostatecích příslušným orgánům, které ve své působnosti činí opatření k nápravě zjištěného stavu (§ 22 zákona o státní kontrole) nebo řízení o uložení opatření k nápravě sám zahájí, a to případně i rovnou na místě, kde je dozor prováděn (viz § 143 odst. 5) správního

⁹⁵ *Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 299.*

⁹⁶ *K tomu srov. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.12. 2001, čj. 7 A 98/99-37 in Soudní judikatura ve věcech správních, ASPI Publishing s.r.o., Praha, s. 146 a násl.*

⁹⁷ *K tomu srov. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7.2. 2006, čj. 11 Ca 67/2005-68, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, s. 128 a násl.*

⁹⁸ *K tomu srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, čj. 7 A 180/2000-58, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 52.*

řádu). Samotné výsledky kontroly provedené podle zákona o státní kontrole bývají mnohdy pouze jedním z důkazů, avšak samy o sobě ne vždy nahrazují či mohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení.⁹⁹

7.3 Správní řízení

7.3.1 Zahájení řízení

Výchozím předpokladem pro ukládání nápravných opatření je výslovné zákonné zmocnění konkrétního orgánu veřejné správy. V zákoně o státní kontrole je upraveno **oprávnění kontrolních pracovníků požadovat**, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o **odstranění zjištěných nedostatků** (§ 11 písm. f). Z toho vyplývá obecně formulovaná povinnost tyto nedostatky odstranit. Použití tohoto ustanovení v rámci ukládání opatření k nápravě v ochraně životního prostředí však není vzhledem ke své subsidiárnosti v praxi využíváno a příslušné orgány veřejné správy opírají svou pravomoc ukládat v rámci kontrolní činnosti opatření k nápravě o ustanovení jednotlivých zákonů (viz § 18 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, § 110 odst. 1 zákona o vodách nebo § 34 odst. 4 zákona o prevenci závažných havárií). Jeho využití by tedy mohlo připadat výjimečně v úvahu pouze tam, kde není dána tato speciální úprava. Je tomu tak např. dle zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů, neboť tento zvláštní úpravu neobsahuje, pouze stanoví že příslušný státní orgán při výkonu dozoru postupuje dle zákona o státní kontrole (k tomu srov. § 21 odst. 2 písm. h) nebo § 22 odst. 3 písm. g).

Samotný proces ukládání opatření k nápravě probíhá v rámci správního řízení, které správní řád definuje v § 9 jako postup správního orgánu, jehož účelem je mj. vydání

⁹⁹ K tomu srov. *Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30.8. 2001, čj. 7 A 59/99-45 in Soudní judikatura ve věcech správních, 2001, CODEX Bohemia s.r.o., Praha, s. 546 a násl. nebo Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12. 2000, čj. 6 A 77/99-25 in Soudní judikatura ve věcech správních, 2002, ASPI Publishing s.r.o., Praha, s. 246 a násl.*

rozhodnutí, jimž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Řízení bude v případě ukládání nápravných opatření zahajováno v zásadě **z moci úřední**.¹⁰⁰ **Správní orgán by měl mít nejen možnost, ale přímo povinnost řízení o uložení opatření zahájit a opatření k nápravě uložit, a to přímo ze zákona a nikoliv na základě vlastní úvahy.**¹⁰¹ **Opatření k nápravě by měl mít navíc příslušný orgán možnost uložit po celou dobu, kdy protiprávní stav trvá a tedy bez časového omezení.** Na situaci kdy správní orgán, který je dle zákona povinen uložit opatření k nápravě nekoná, pamatuje správní řád v hlavě VII § 80, kde je upravena **ochrana před nečinností**. Opatření proti nečinnosti učiní správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nekoná, a to jakmile se o tom dozví.

Na možnost uložit opatření k nápravě by nemělo mít vliv to, že pro týž skutek již bylo zahájeno či provedeno řízení o uložení trestu za správní delikt. V některých zákonech je toto výslovně uvedeno (viz např. § 28 odst. 5 zákona o Antarktidě nebo § 43 odst. 5 zákona o obalech) v jiných tomu tak není. Přestože lze výkladem dovodit, že použití ustanovení o správním deliktu či přestupku nemůže mít vliv na možnost zahájit rovněž řízení o uložení opatření k nápravě, neboť se zde nejedná o porušení zásady *ne bis in idem*¹⁰², lze doporučit, aby z důvodů právní jistoty toto bylo v zákoně výslovně uvedeno, a to nejlépe i tak že lze o obou povinnostech rozhodnout v rámci

¹⁰⁰ *K tomu srov Rozsudek Vrchního soudu v Praze, podle kterého: „Jestliže vodohospodářský orgán zjistí, že nedovoleným vypouštěním vod nebo nedovoleným nakládáním s látkami vodám škodlivými došlo ke znečištění povrchové nebo podzemní vody nebo k ohrožení její jakosti, a zjistí původce tohoto závadového stavu, pak není na jeho úvaze, zda tomuto původci uloží povinnost provést opatření k odstranění závadového stavu či nikoliv, ale je povinen tato opatření uložit.“ Více in Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30.8. 2001, čj. 7 A 59/99-45 in Soudní judikatura ve věcech správních, 2001, CODEX Bohemia s.r.o., Praha, s. 780 a násl.*

¹⁰¹ *Např. dle § 8 odst. 1 zákona o ekologické újmě a o její nápravě zahájí příslušný orgán řízení o uložení nápravných opatření z moci úřední, jakmile se dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě. Oznámení o zahájení řízení příslušný orgán zveřejní na portálu veřejné správy a neprodleně o něm informuje správní orgán příslušný rozhodovat o nápravných opatřeních podle zvláštních právních předpisů. Příslušné orgány se stávají dotčenými orgány.*

¹⁰² *K tomu srov. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.3.2006, čj. 10 Ca 173/2005-54, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 301 nebo Mates P.: Základy správního práva trestního, 3. Vydání, C. H. Beck, Praha, 2002, str. 21.*

jednoho řízení a jedním rozhodnutím.¹⁰³ Dle M. Damohorského by bylo žádoucí zvážit, z důvodů ekologických, ale zejména ekonomických a časových, možnost větší propojenosti mezi uplatněním nápravy a řízením o deliktu, a to ve formě adhezního řízení.¹⁰⁴ Osobně se domnívám, že toto není minimálně v případě správních deliktů nutné. Stávající úprava svěřuje tuto pravomoc zpravidla témuž správnímu orgánu a realizuje ji zpravidla i táž úřední osoba. Úspora času i peněz by zde tedy byla spíše zanedbatelná.

Řízení o uložení nápravného opatření, které je zahajováno z moci úřední, může být zahájeno také díky **podnětu k jeho zahájení** (§ 42 správního řádu). Ten, kdo podnět podal sice nemá právní nárok na to, aby řízení bylo skutečně zahájeno, požádá-li však o to správní orgán, musí mu tento sdělit ve lhůtě 30 dnů, zda řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední. Zde nalézáme **možnost širší veřejnosti aktivně vstupovat do procesu ukládání nápravných opatření v ochraně životního prostředí**. Speciální úpravu obsahuje zákon o předcházení ekologické újme a o její nápravě, kde dle § 8 je řízení zahájeno rovněž na základě žádosti. Žádost mohou podat fyzické a právnické osoby, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné. Zpětvzetí žádosti není důvodem k zastavení řízení v případě, že jsou dány důvody pro zahájení řízení z moci úřední. Vedle širší veřejnosti jsou oprávněny k podání podnětu také jiné či nadřízené orgány veřejné správy, což by dle mého názoru mělo být obecným pravidlem. Se speciální pravomocí MŽP (v rámci své vrchní dozorové činnosti), obecně nadřízeného orgánu veřejné správy nebo jiného orgánu veřejné správy podat podnět příslušným orgánům k uplatnění opatření k odstranění zjištěných závad počítá např. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (§ 15 písm. g) a § 17).¹⁰⁵

¹⁰³ *Zajímavé procesní ustanovení můžeme nalézt v § 19 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, podle kterého se v době lhůty pro provedení opatření k nápravě nepoužijí ustanovení, která upravují problematiku správních deliktů.*

¹⁰⁴ *Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 172.*

¹⁰⁵ *Dle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech podává ČIŽP krajskému úřadu podněty k zákazu provozu zařízení k odstraňování odpadů, nesplňuje-li provozovatel tohoto zařízení právní předpisy týkající se odpadového hospodářství a mohlo-li by dojít k ekologické újmě.*

7.3.2 Odpovědný subjekt

Řízení správní orgán zahájí vůči tomu, koho můžeme označit jako odpovědnou osobu. Označení subjektu odpovědného za nápravu bývá v právní úpravě poměrně různorodé. V obecné rovině jím může být jak fyzická tak právnická osoba, případně i stát. Mnohdy bývá odpovědnost za nápravná opatření spojována s jistou kvalifikovanou činností a z toho vyplývající kvalifikovaností odpovědného subjektu. Poměrně častým je termín „**provozovatel**“, který je zákonem o předcházení ekologické újmy a o její nápravě (§ 2 písm. i) definován jako „*právnická nebo fyzická osoba vykonávající nebo řídící provozní činnost nebo jako osoba, na kterou byla podle insolvenčního zákona převedena rozhodující ekonomická pravomoc nad fungováním provozní činnosti, včetně držitelů povolení, souhlasu nebo jiného oprávnění k výkonu provozní činnosti nebo osob vykonávajících, nebo řídících provozní činnost na základě registrace, evidence nebo ohlášení.*“ Český právní řád označuje za odpovědnou dále také osobu, která protiprávní stav způsobí při provozní činnosti (§ 29 zákona o vodách), nejobecněji pak toho, kdo způsobil závadný stav resp. toho, kdo jej způsobil porušením povinností (§ 42 odst. zákona o vodách). § 38 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší opravňuje orgán ochrany ovzduší k uložení opatření ke zjednání nápravy nejen provozovateli, ale také výrobcí, dovozci a prodejci. Subjektem, který je povinen sjednat nápravu může být také některý z orgánů veřejné správy. S tímto je počítáno zejména v rámci obecné dozorové činnosti nadřízených ministerstev (viz např. § 19 odst. 1 zákona o geologických pracích) či v rámci výkonu vrchní státního dozoru zejména ze strany MŽP (viz např. § 50 odst. 1 zákona o lesích nebo § 44 zákon o ochraně ovzduší).

V mezinárodních dokumentech je jako odpovědná osoba označován nejčastěji provozovatel (operator) či **vlastník** (owner). Tito pak mohou zahrnovat osoby kontrolující nebezpečnou činnost (exercising control over a dangerous activity) (čl. 2 odst. 5 Luganské konvence) nebo osobu provádějící aktivitu (in charge of the activity) (čl. 1 písm. e) Konvence o průmyslových haváriích). V případě odpovědnosti státu může být tento identifikován např. jako stát, kde je nebezpečná činnost (zde v případě

jaderného zařízení) prováděna (dangerous activity takes place) (čl. 1 písm. a) Vídeňské konvence z roku 1963).

Americký CERCLA zná širší pojem potencialně odpovědných stran (potentially responsible parties), který zahrnuje stávající vlastníky a provozovatele zařízení (current owners and operators of a facility), vlastníky a provozovatele zařízení v době, kdy s nebezpečnými látkami bylo nakládáno (owners and operators of a facility at the time the hazardous substances were disposed of), dále osoby organizující přepravu a nakládání s nebezpečnými látkami (persons arranging for transport and disposal of hazardous substances) a konečně přepravci nebezpečných látek (transporters of hazardous substances).

Bergkamp uvádí vedle znečišťovatele (polluter) také další odpovědné subjekty: vlastníky znečištěného pozemku (owners of contaminated land), držitele nebezpečných látek (possessors of dangerous substances), provozovatele nebezpečných činností (operators of dangerous activities), výrobce škodlivých produktů (producers of defective products) nebo producenty nebezpečných odpadů (generators of hazardous wastes). Zmiňuje rovněž smluvní stranu, mateřskou společnost (v případě tzv. doktríny zřejmé přičitatelného – imputable appearance), nástupnickou společnost, příslušného odpovědného vedoucího pracovníka či ředitele při selhání vedení.¹⁰⁶

V souvislosti s řešením složitých odpovědnostních vztahů zejm. u společností holdingového typu je zmiňován z angličtiny těžko přeložitelný přístup tzv. proniknutí do struktury společnosti (piercing the corporate veil), jehož cílem je proniknout do mnohdy složitých vlastnických struktur a s tím souvisejících řídicích a organizačních vztahů společností (management and control theories) tak, aby mohlo být efektivně dosaženo financování nápravy, a to zpravidla od nejsolventnějšího prvku v této struktuře (to reach deep pocket). S touto myšlenkou si původně pohrávala rovněž Komise v návrhu Bíle knihy k budoucí směrnici o odpovědnosti za životní prostředí, kdy se zde objevila představa, že odpovědnými by byly rovněž mateřské společnosti nebo jiní podílníci. Tento koncept však byl nakonec opuštěn.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Bergkamp L.: Liability and Environment, Kluwer Law International, The Hague, 2001, str. 54.

¹⁰⁷ Bergkamp L.: Liability and Environment, Kluwer Law International, The Hague, 2001, str. 306-328.

Zcela zvláštní postavení mezi potencionálně odpovědnými subjekty má **insolvenční správce**. Není výjimkou, že v případě insolvenčního řízení, které trvá mnohdy i několik let, je nutno ukládat nápravné opatření také úpadci. Respektive není žádný důvod tento subjekt ze schématu nápravy v ochraně životního prostředí vylučovat.¹⁰⁸ Postavení prvního z nich je v našem právním řádu upraveno v § 21 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení. Pokud vyjdeme z judikatury, pak můžeme správce z titulu výkonu správy majetku úpadce považovat za způsobilého být účastníkem řízení o uložení opatření k nápravě namísto úpadce.¹⁰⁹

V systému odpovědnostních subjektů hraje roli nejen jejich přesné identifikování, ale také důraz na skutečné zajištění realizace nápravy včetně jejího financování. Z toho úhlu je nejvhodnější v nějaké podobě zakomponovat do úpravy model **společné a nerozdílné odpovědnosti** (join and several liability) nebo ručení jiného subjektu pro případ, že primárně odpovědný subjekt neplní formou **stanovení pořadí odpovědných subjektů**. Asi nejdále v tomto směru jde úprava CERCLA, podle které jsou potencionálně odpovědné strany (viz výše) odpovědné společně a nerozdílně, což žalobci umožňuje zvolit toho, u koho je největší pravděpodobnost, že požadovanou kompenzaci zaplatí (the deepest pocket to pay the compensation). I díky judikatuře soudů byl za odpovědný subjekt považován dokonce i věřitel (the principle of environmental lender liability), což bylo argumentováno preventivním účinkem a tlakem na věřitele, aby zjišťoval o svém klientovi více informací týkajících se např.

¹⁰⁸ *Jak se uvádí v rozhodnutí Městského soudu v Praze, nezproštuje prohlášení konkurzu v žádném případě úpadce těch povinností, které mu stanoví příslušný právní předpis (v tomto případě zákon o lesích), neboť je nezpochybnitelným veřejným zájmem kontinuální zachování funkcí lesa představujícího nenahraditelnou složku životního prostředí. Dle názoru soudu je tedy zcela v souladu se zákonem, když úpadci prostřednictvím správce konkurzní podstaty byla příslušným orgánem uložena povinnost provést opatření k nápravě. Více in Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31.1. 2008, čj. 9 Ca 15/2007-29, in Soudní judikatura ve věcech správních, 7/2008, ASPI Publishing s.r.o., Praha, s. 18 a násl.*

¹⁰⁹ *Viz Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28.2. 2006, čj. 10 Ca 280/2005-33, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2008, str. 289 a násl. Byť se jednalo o rozhodnutí dle původního zákona č. 328/1991 Sb. o konkurzu a vyrovnání, je dle mého názoru takovéto rozhodnutí plně aplikovatelné i na stávající právní úpravu.*

jeho způsobu nakládání s odpady.¹¹⁰ Se společnou a nerozdílnou odpovědností subjektů počítá i naše legislativa. Dle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě (§ 3 odst. 2 a § 12 odst. 2) platí, že způsobilo-li ekologickou újmu více provozovatelů, jsou tito povinni provádět nápravná opatření a nést na ně náklady společně a nerozdílně. V § 58 zákona o odpadech odpovídají odpovědné osoby za úhradu nákladů na dopravu, využití, odstranění a bezpečné uskladnění společně a nerozdílně.

Vedle společné a nerozdílné odpovědnosti počítají právní předpisy v některých úpravách s modelem pořadí subjektů odpovědných za realizaci nápravy závadového stavu. Odlišnost od společné a nerozdílné odpovědnosti je v tom, že zde není daná primárně možnost výběru z více odpovědných subjektů, ale odpovědnost sekundárně odpovědného subjektu nastupuje teprve, pokud první subjekt nekoná, např. proto že již neexistuje nebo není v jeho možnostech opatření realizovat. Nejčastěji bude sekundárně odpovědným subjektem stát resp. některá z jednotek územní samosprávy. Tak dle § 7 odst. 6 zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, není-li provozovatel znám nebo neprovede-li nápravná opatření, zajistí jejich provedení bez zbytečného odkladu příslušný orgán a stát nese náklady v případě (§ 13 odst. 4), že nelze provozovatele zjistit nebo pokud zanikl nebo zemřel bez právního nástupce, nebo jde-li o nedobytnou pohledávku nebo prokáže-li provozovatel, že nenese náklady podle tohoto zákona. V případě úpravy dle § 42 zákona o vodách je jím příslušný vodoprávní úřad nebo ČIŽP, ovšem pouze v případě kdy hrozí nebezpečí z prodlení a na náklady původce. Hrozí-li závažné ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod, může zabezpečit vodoprávní orgán nebo inspekce realizaci nápravného opatření rovněž prostřednictvím odborně i technicky způsobilé osoby, které může provedení takového opatření nařídit. V tomto případě nese náklady kraj, který je pro tento účel povinen zřídit a udržovat speciální účet. Obdobné schéma (ovšem bez speciální finanční rezervy kraje) nalezneme rovněž v systému nápravných opatření dle § 34 zákona o GMO. Vedle státu či subjektů územní samosprávy může za „náhradníky“ prohlásit zákon také další subjekty. V naší současné platné právní

¹¹⁰ *K tomu podrobný rozbor in Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Dissertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 431-458.*

úpravě není s odpovědností jiných subjektů příliš počítáno (výjimkou může být např. zákon o chemických látkách, který v § 33 odst. 1 písm. c), přenáší odpovědnost za zneškodnění na držitele, nebezpečné látky nebo přípravku pro případ, že není znám její vlastník). Z hlediska potřeb zajištění nápravného opatření by samozřejmě bylo ideální stanovit **sekundární odpovědnost zejména pro vlastníky dotčených pozemků**. S tímto modelem pracoval předchozí zákon o odpadech (zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech), který přenášel na vlastníka dotčené nemovitosti povinnost zajistit na vlastní náklady zneškodnění odpadu nacházejícího se na jeho nemovitosti v případě, že se nepodařilo příslušnému okresnímu úřadu v řízení o odstranění protiprávního stavu zjistit právnickou osobu nebo fyzickou osobu, která odpad nelegálně na nemovitost umístila (§ 3 odst. 7). Této své povinnosti se nemohl vlastník nemovitosti zbavit, avšak pokud prokázal, že umístění odpadu jim nebylo způsobeno a ani zaviněno a že učinil veškerá opatření k ochraně své nemovitosti, která lze na něm vyžadovat, uhradil mu účelně vynaložené náklady na zneškodnění odpadu příslušný okresní úřad. Obdobnou úpravu nacházíme také v předchozím zákoně o geneticky modifikovaných organismech (zákon č. 153/2000 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty). Dle § 20 mohla ČIŽP, v případě že nebyl zjištěn původce závad nebo hrozilo-li nebezpečí z prodlení, uložit opatření k nápravě též vlastníkovi nemovitosti, na které nebo v níž probíhá nakládání s geneticky modifikovanými organismy nebo produkty, popřípadě opatření provést sama (v tomto případě byl povinen hradit náklady původce závad nebo vlastník nemovitosti). Tento model však může znamenat přílišnou tvrdost pro dotčeného vlastníka spočívající především v nepřiměřeném přenosu závazku k ochraně veřejného zájmu na soukromého vlastníka nemovitosti a v naší právní úpravě (na rozdíl od již citovaného amerického modelu) byl v podstatě opuštěn. Jediným zásahem do vlastnických práv ne-původce závadového stavu je tak omezení, které vyplývá z povinnosti vlastníka strpět odstranění závadového stavu váznoucího na jeho pozemku (např. § 42 odst. 5 zákona o vodách).

7.3.3 Průběh řízení

Řízení provádí příslušný pracovník orgánu státní správy, kterému je tato kompetence svěřena interním předpisem správního orgánu (organizačním řádem).¹¹¹

V rámci probíhajícího řízení by měl správní orgán předně shromáždit dostatečné důkazy proto, aby mohlo být nápravné opatření odpovědnému subjektu uloženo řádně a včas. Pro vydání rozhodnutí platí obecná lhůta 30 dnů (§ 71 odst. 3 správního řádu). Zejména v případech složitějších nápravných opatření nemusí být ani tato lhůta dostatečná, s čímž počítá nejen správní řád, ale také třeba zákon o vodách (§ 115 odst. 10). V případě technicky složitějších nápravných opatření je počítáno se zpracováním rizikových analýz či různých studií (viz např. § 11 zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě). Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě jde ve svých ustanoveních ještě dál, neboť v případě, že byla ekologická újma prokázána, zajistí příslušný orgán zpracování návrhu možných nápravných opatření a jejich hodnocení, které zahrnuje **porovnání alternativních postupů, omezování, nebo eliminace rizik a odhad finančních nákladů a časové náročnosti jednotlivých alternativ.**

7.3.4 Některé procesní nástroje k zajištění splnění povinnosti

Je samozřejmě možné, že bude nutno řešit závadový stav ještě před vydáním samotného rozhodnutí. Jednou z možností je využití obecného institutu správního řádu, kterým je **institut předběžného opatření** dle § 61 správního řádu. Jde o procesní instrument, jehož smyslem je předběžně řešit některou ze zásadních otázek, o kterých má být v řízení rozhodnuto, a to před ještě samotným vydáním rozhodnutí ve věci. Předběžné opatření může správní orgán uložit jak z moci úřední, tak na návrh účastníka a lze jím zatímně upravit poměry účastníků nebo je zde obava,

¹¹¹ Viz Drobník J., Dvořák P.: Lesní zákon, Komentář, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2010, str. 171. *I když není zcela jasně, proč autoři toto vztahují pouze k oprávnění zastavit těžbu v případě hrozící škody a ne také k ostatním formám ukládaných opatření k odstranění zjištěných nedostatků.*

že by mohlo být ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo mj. zajistit věc, která může být předmětem exekuce (velice se blíží již zmiňovanému zadržení exempláře dle zákona o obchodování s ohroženými druhy). Odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nemá odkladný účinek. S možností uložit předběžné opatření mohou počítat rovněž jednotlivé speciální zákony, jako je tomu v případě atomového zákona. Podle § 40 odst. 2 tohoto zákona je SÚJB oprávněn v případě nebezpečí z prodlení nebo při vzniku nežádoucích skutečností důležitých z hlediska jaderné bezpečnosti, radiační ochrany, fyzické ochrany a havarijní připravenosti, vydat předběžné opatření ukládající kontrolované osobě snížit výkon nebo zastavit provoz jaderného zařízení, zastavit montáž součástí nebo systémů jaderného zařízení, zakázat nakládání s jadernými položkami, zdroji ionizujícího záření nebo radioaktivními odpady nebo povinnost strpět, aby s nimi nakládala jiná osoba. Za speciální formu předběžného opatření lze pak také nejspíše považovat rozhodnutí o pozastavení činnosti (k tomu viz výklad dále v rámci kapitoly 7.4).

Zcela bez významu by pro zajištění účelu procesu ukládání nápravných opatření nemusely být také některé další nástroje, se kterými však naše právní úprava zatím nepočítá (jejich zavedení lze předpokládat v rámci nově připravovaného zákona o přestupcích resp. správních deliktech). Jde zejména o **záruky za splnění povinností** a **o zákaz výmazu právnické osoby**. Záruka za splnění povinností má význam tam, kde je důvodné podezření, že se odpovědná osoba bude plnění uložených povinností vyhýbat. Záruka za splnění povinností by spočívala v povinnosti odpovědné osoby složit peněžitou záruku za splnění opatření k nápravě, jež jí může být v řízení uloženo. Toto by však mělo význam spíše u finančně méně nákladných opatření. Zákaz výmazu právnické osoby by pak mířil na ty případy, kdy se subjekt povinný provést uložená nápravná opatření snaží této povinnosti vyhnout prostřednictvím účelové likvidace a posléze zániku.

Z hlediska potřeb rychlosti řešení závadového stavu hraje rovněž významnou roli institut **vyločení odkladného účinku odvolání**. Proti vydanému rozhodnutí se lze, tak jako proti jakémukoliv jinému správnímu rozhodnutí, v souladu s § 81 správního řádu odvolat. Odvolání má obecně odkladný účinek a povinný subjekt tedy není

povinen vykonat uloženou povinnost, dokud není ve věci pravomocně rozhodnuto. Odkladný účinek tedy musí být v souladu s § 85 správního řádu buďto vyloučen na základě zvláštního zákona nebo dle kritérií stanovených správním řádem, kde z hlediska potřeb ukládání nápravných opatření by přicházel v úvahu zejména důvod naléhavého veřejného zájmu (§ 85 odst. 2 písm. a) správního řádu). Speciální zákonné vyloučení odkladného účinku odvolání nalezneme například v § 34 odst. 1 zákona o nakládání s GMO, v § 38 odst. 4 zákona o chemických látkách nebo v § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (v tomto případě však neplatí pro všechny typy opatření k nápravě - poněkud paradoxně neplatí třeba pro zákaz nebo omezení činnosti ukládaných ČIŽP dle § 80 odst. 2). Možnost vyloučení odkladného účinku na základě úvahy příslušného orgánu nalezneme v § 19 odst. 3 zákona o integrované prevenci.

Obecně by bylo žádoucí, aby byl odkladný účinek stanoven v případě nápravných opatření vždy přímo v zákoně. Pokud by došlo k situaci, kdy by v rámci odvolacího řízení bylo prvoinstanční rozhodnutí odvolacím orgánem zrušeno a nápravná opatření by z důvodu vyloučení odkladného účinku již bylo v mezidobí vykonáno, pak zde má poškozený subjekt možnost žádat takto vzniklou náhradu škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti.¹¹²

7.3.5 Zkrácená řízení

Zkrácená řízení vycházejí vstříc potřebě méně formalizovaného a časově efektivního řešení různých protiprávních stavů. Nápravná opatření lze řadit mezi ta opatření, kde čas hraje velmi významnou roli a možností jejich uložení

¹¹² K tomu srov. také Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2006, čj. 3 As 55/2005-48 in Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, 2007, ASPI Publishing s.r.o., Praha, s. 234 a násl. podle kterého: „Skutečnost, že opatření k nápravě uložené správním orgánem prvního stupně již bylo realizováno, nemůže být důvodem pro to, aby odvolací orgán – vyhoví-li odvolání opomenutého účastníka řízení – nevrátil věc k dalšímu řízení správnímu orgánu prvního stupně.“

v co nejkratší lhůtě (v některých případech bezprostředně po zjištění závadového stavu) lze výrazně omezit negativní dopady na životní prostředí.

Prvním z těchto „typů“ zkrácených řízení je **řízení na místě** (§ 143 správního řádu). Dle tohoto ustanovení mohou oprávněné úřední osoby ukládat povinnosti rozhodnutím na místě v následujících případech:

- a) hrozí-li životu nebo zdraví osob bezprostřední nebezpečí, hrozí-li bezprostředně někomu vážná majetková újma anebo dojde-li k vážné havárii,
- b) je-li důvodná obava, že by se osoba, již má být uložena povinnost, vyhýbala jejímu plnění,
- c) jde-li o uložení záruky za splnění povinnosti (§ 147), předběžného opatření (§ 61) nebo pořádkového opatření (§ 62 a 63), nebo
- d) v řízení navazujícím na výkon dozoru.

Předpokladem uložení povinnosti na místě je zjištění stavu věci. Rozhodnutí se vyhláší ústně, jeho písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, nemá odvolání proti takto vyhlášenému rozhodnutí odkladný účinek. O ústním vyhlášení rozhodnutí se vždy na místě vydá písemné potvrzení, které obdrží účastník. Oprávněná úřední osoba musí při řízení na místě zvýšenou měrou dbát, aby byla šetřena práva a oprávněné zájmy účastníků. Některé předpisy mají svá speciální ustanovení upravující řízení na místě. Dle § 21 odst. 2 zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě může příslušný orgán uložit v případě existující ekologické újmy povinnosti podle tohoto zákona v řízení na místě. Se zkráceným řízením počítá rovněž v § 136 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon). Zde je stavební úřad oprávněn nařídít při kontrolní prohlídce, a to i ústně, neodkladné odstranění stavby nebo provedení nutných zásahů. Toto platí v případě, že jsou závadným stavem stavby bezprostředně ohroženy životy a zdraví osob nebo zvířat. O průběhu kontrolní prohlídky pořídí stavební úřad protokol, který obsahuje zjištěné skutečnosti a má náležitosti potvrzení o ústně vyhlášeném rozhodnutí podle správního řádu.

Další z forem zkrácených řízení je **příkaz** dle § 150 správního řádu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. Důležitým také je, že jediným podkladem při vydávání

příkazu může být kontrolní protokol. Zvláštním případem příkazu je **příkaz na místě**. Příkazem na místě lze uložit jak peněžitou tak nepeněžitou povinnost, přičemž povinnost k nepeněžitému plnění lze uložit pouze v případě, že ji účastník může provést přímo na místě. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. V rámci nápravných opatření v ochraně životního prostředí bude užití těchto institutů aktuální spíše u méně závažných forem závadových stavů.

De lege ferenda lze stanovit speciální modifikaci zkrácených řízení pro účely ochrany životního prostředí. E. Kružíková a P. Petržílek uvádějí následující případy, kdy by orgán vydával rozhodnutí přímo na místě:

- pokyn k odstranění zjištěných nedostatků,
- zákaz činnosti, která poškozuje životní prostředí,
- nařízení vyřazení věci, která způsobuje nebezpečí poškození životního prostředí, z užívání,
- nařízení omezení nebo zastavení provozu nebo jiné činnosti, která závažným způsobem ohrožuje životní prostředí, až do doby odstranění nedostatků, popřípadě jejich příčin; opětovné zahájení provozu nebo jiné činnosti je možné jen po předchozím souhlasu příslušného správního orgánu.¹¹³

7.3.6 Vymezení nápravného opatření ve správním rozhodnutí

Pokud jsou splněny veškeré hmotně i procesně právní podmínky, vydá příslušný orgán rozhodnutí. Některé zákony počítají s tím, že samotnému vydání rozhodnutí, jimž jsou nápravná opatření ukládána, musí předcházet jejich projednání s dotčenými subjekty (např. povinnost předem projednat s orgány ochrany veřejného zdraví a se správcem povodí opatření k nápravě ukládá vodoprávnímu úřadu zákon o vodách v § 34 odst. 3). Samotné rozhodnutí zahrnuje výrok, odůvodnění a poučení o možnosti

¹¹³ Kružíková E., Petržílek P.: KODEX životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka, MŽP, Praha, 2005, str. 243.

podat opravné prostředky. Nás bude z hlediska procesu ukládání nápravných opatření zajímat především otázka výrokové části rozhodnutí, kde má být stanovena samotná povinnost a její případný rozsah včetně **cílového stavu, kterého má být dosaženo**.

Obecně platí a takto je toto pojmáno i soudy, že výrok musí být jasný a srozumitelný, přesný a určitý neboť jen on je závazný a právní moci schopný. Z výroku musí být patrné, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl.¹¹⁴ Výroková část je tedy jakýmsi srdcem rozhodnutí a může se také stát předmětem pozdějšího nuceného výkonu formou exekuce. U některých forem nápravných opatření, jako je např. odebrání nedovoleně drženého jedince dle § 89 zákona o ochraně přírody a krajiny by znění výrokové části a tedy definování přesné povinnosti nemělo činit větších problémů. V případě ukládání nápravných opatření řešících např. sanaci rozsáhlých průmyslových areálů, např. na základě § 42 zákona o vodách, bude naopak vyžadovat kvalifikovanější přístup. Výchozím a obecným cílem nápravných opatření by mělo být dosažení základního či výchozího stavu, který tady byl před škodlivým zásahem, což samozřejmě při konkrétní aplikaci nestačí. Přesnější rozsah požadovaných opatření však zákony mnohdy nijak dále nestanoví. Hovoří kupříkladu o tom, že opatření by měla být „přiměřená“ (viz § 34 odst. 2 zákona o GMO). Nápravná opatření bývají také specifikována výčtem příkladů, kdy jsou příslušné orgány veřejné správy oprávněny ukládat opatření k nápravě, zejména provedení potřebných prací nebo k zastavení provozu úložného místa (ukládání nápravných opatření v rámci kontrolní činnosti dle § 18 odst. 2 zákona o nakládání s těžebním odpadem). Jindy je primárně předpisem stanoven obecný cíl (zvláště ve složitějších případech jakým je např. odstranění ekologické újmy na půdě), kdy je stanoven závazek minimalizovat nepříznivé důsledky ekologické újmy, aby nepředstavovala významné riziko pro lidské zdraví (§ 11 odst. 3 písm. b) zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě). V zahraničních úpravách se hovoří např. o uvedení kontaminované půdy do „řádného stavu“ (proper state)¹¹⁵, o uvedení kontaminované půdy do stavu vhodného k užívání

¹¹⁴ *K tomu srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005 č.j. 3 Ads 21/2004-55.*

¹¹⁵ *Více in Goldenman G. et al: Environmental Liability and Privatization in Central and Eastern Europe, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht, 1993, str. 9.*

(suitable or fit for use)¹¹⁶ či o uvedení půdy nebo vod stavu, který nebude způsobovat újmu na zdraví nebo životním prostředí nebo nebude představovat pro životní prostředí riziko (will not cause harm to health or the environment or represent a hazard to the environment).¹¹⁷ Zejména v případech závažných kontaminací jednou či více znečišťujícími látkami je doporučováno stanovit tolerovatelné míry jejich obsahu v životním prostředí, což má pak také vazbu na požadovanou úroveň nápravy (How Clean is Clean?).¹¹⁸ Dle některých autorů lze nápravné opatření formulovat, co do svých cílů, kterých má být opatřením dosaženo bez toho, že by bylo nutno specifikovat jednotlivé dílčí kroky (např. provedení průzkumu kontaminace půdy nebo zpracování potřebné dokumentace).¹¹⁹ K tomu, aby volba prostředků k dosažení žádoucího stavu byla záležitostí povinného, se přiklání také rozhodnutí Městského soudu v Praze.¹²⁰ Naopak v jiném svém rozsudku požaduje Městský soud v Praze povinnost správních orgánů **formulovat opatření k nápravě zcela určitým a konkrétním způsobem tak, aby bylo zřejmé, jak má povinný subjekt opatření nápravě splnit a povinný subjekt by měl mít reálnou možnost vlastní aktivitou uloženou povinnost splnit.**¹²¹ Tento názor podporují i někteří autoři komentářů

¹¹⁶ *Jak upozorňuje Hughes, je koncept „suitable or fit for use“ stále více nahrazován multifunkčním přístupem k budoucímu využití (např. v Nizozemí); více in Hughes D.: Environmental law, Third edition, Butterworths, London, 1996, str. 431.*

¹¹⁷ *K tomu srov. čl. 71 finského zákona o ochraně životního prostředí z roku 2000.*

¹¹⁸ *Velmi detailní stanovení požadovaných hodnot chemických látek pro potřeby nápravných opatření obsahuje např. nizozemská úprava – tzv. Dutch List, k americké úpravě pak více in Shea E.E.: Introduction to U.S. Environmental Laws, Oceana Publications, Inc., New York, 1995, str. 40. V rámci federálního zákona CERCLA se v této souvislosti uvažuje o přijetí zásady, že je nutné brát v úvahu budoucí využití, což může vést k diferenciaci nákladů na vyčištění jednotlivých lokalit (fitness for use creation), více in Jílková J.: Studie o možnostech internalizace škod na životním prostředí, Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj České republiky, svazek č. 21, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 1999, str. 44.*

¹¹⁹ *“Opatření má vést k dosažení či obnovení žádoucího stavu a tomu má odpovídat i formulace jeho uložení. Ukládání dílčích kroků vedoucích ke splnění konečného cíle je nadbytečné (např. provedení průzkumu kontaminace půdy nebo zpracování potřebné dokumentace), jestliže je cílový stav jasně definován.“ in. Krecht J., Mikule V.: Vodohospodářské předpisy s komentářem, Prospektrum, Praha, 1999, str. 40.*

¹²⁰ *K tomu srov. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.12.2004, čj. 11 Ca 139/2003-35, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 124.*

¹²¹ *K tomu srov. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7.2.2006, čj. 11 Ca 67/2005-68, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, s. 128 a násl.*

a odborných publikací k dané problematice a s tímto názorem nelze než souhlasit.¹²² Důležitou, byť na první pohled zcela zřejmou „samozřejmostí“, by mělo být pečlivé posouzení toho, zda jsou ukládaná opatření prakticky realizovatelná.¹²³ Tento princip bývá někdy vtělen přímo do právní úpravy. Příslušný správní orgán je pak oprávněn požadovat pouze nápravu důvodnou (reasonable), přičemž by měl brát zřetel zejména na pravděpodobné náklady nápravného opatření (the likely cost of measures) a závažnost újmy (seriousness of the harm).¹²⁴ Pokud bychom u technicky komplikovanějších případů formulovali nápravné opatření pouze z hlediska cílového stavu, kterého má být dosaženo (např. odvést odpad z lokality, na kterou byl navezen), pak je zde větší riziko spojené s možnou faktickou nerealizovatelností daného opatření, případně riziko způsobení závažnějších ztrát na životním prostředí. Tomuto se lze do jisté míry vyhnout postupem, kdy jsou jak cílový stav, tak také kroky k němu vedoucí, formulovány v jednom či více rozhodnutích detailněji. Je zde sice menší prostor pro flexibilitu postupu při realizaci opatření k nápravě, na druhé straně však panuje větší právní jistota pro všechny zúčastněné subjekty ohledně toho, co a jak bude prováděno. Navíc považuji za rozumné, aby součástí ukládaných nápravných opatření byly v případech větších sanací také úkony nezbytné pro zjištění rozsahu a závažnosti závadového stavu, identifikace variant řešení a případné sledování a hodnocení účinků již realizovaných nápravných opatření (monitoring).¹²⁵ Tímto směrem se vydává zejména zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, neboť dle § 7 odst. 4 tohoto zákona může příslušný orgán v řízení uložit provozovateli rozhodnutím provedení nápravných opatření, stanovit jejich podmínky a určit lhůtu

¹²² Viz. komentář k § 80 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého musí být rozhodnutí formulováno natolik konkrétně, aby v něm bylo stanoveno, jakým způsobem má být odstraněn nežádoucí stav, tj. musí být uloženo konkrétní opatření., více in Pekárek M. aj.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související, komentované znění, Masarykova univerzita, Brno, 2000, str. 204 nebo obdobně in Damohorský M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999, str. 109.

¹²³ K tomu srov. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10.3.2005, čj. 11 Ca 70/2004-45, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, s. 267 a násl.

¹²⁴ Více in Hughes D.: Environmental law, Third edition, Butterworths, London, 1996, str. 433 a násl.

¹²⁵ Kružíková E., Petržílek P.: KODEX životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka, MŽP, Praha, 2005, str. 40.

k jejich provedení. Poměrně detailní specifikace opatření ve vztahu k půdě pak upravuje prováděcí vyhláška č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě. Obdobně podrobnou úpravu nacházíme také ve vyhlášce č. 405/2005 Sb., o náležitostech nakládání se závadovými látkami a náležitostech havarijního plánu, způsobu a rozsahu hlášení havárií, jejich zneškodňování a odstraňování jejich škodlivých následků (§ 9).

Ať již jsou však v právních předpisech definovány mantinely pro ukládání nápravných opatření více či méně detailně, nevyhne se příslušný správní orgán při rozhodování složitějších případů správnímu uvážení. Bude tedy muset primárně najít rovnováhu mezi „rozumnou“ ochranou veřejného zájmu a ochranou práv jednotlivce, zejména pak vlastníka, přičemž bude nucen respektovat pravidla daná institutu správního uvážení vytvořených právní teorií a soudní praxí.¹²⁶

U zvláště složitých a obtížné předem určitelných postupů a cílů opatření k nápravě by měla existovat možnost využít postupů, kdy je vydáno **více na sebe navazujících rozhodnutí**. Lze zvolit postup od obecného, tedy jakéhosi rámcové rozhodnutí, které pak bude dále konkretizováno v rozhodnutích navazujících, příp. lze stanovit nejprve povinnost detailního průzkumu spojeného s vypracování studie proveditelnosti. Tomuto postupu vychází vstříc v obecném správním právu institut **iterace či upřesnění správního aktu**. Iterací lze následně konkretizovat obsah dřívějšího správního rozhodnutí, které bylo formulováno jen rámcově.¹²⁷ Takovýto postup však musí mít oporu v platném právu.

Možným řešením mohou být také **mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci** dle § 148 správního řádu. Mezitímním rozhodnutím se rozhoduje o základu věci, rozhodnutím v části věci se zpravidla rozhodne o právních poměrech jen některého

¹²⁶ „Správní uvážení je institutem správního práva, který přichází v úvahu tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný správní následek. Správní orgán pak v každém takovém případě určuje v mezích daných mu vždy příslušnou normou správního práva konkrétní způsob řešení sám (diskrétní rozhodování). Smysl správního uvážení přitom spočívá v jeho objektivizovaném uplatňování, proto správní uvážení nemůže znamenat libovůli správních orgánů a vést k objektivně nepodloženým závěrům.“, více in Pomahač. R., Průcha P.: Lexikon správního práva, 1. vydání, Jiří Motloch - Sagit, Ostrava, 2002, str. 487. Více k problematice správního uvážení také in Skulová S. a kol.: Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2003, str. 241.

¹²⁷ Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 239.

z účastníků nebo se rozhodne jen o některých právech anebo povinnostech. Po právní moci obou těchto rozhodnutí vydá orgán rozhodnutí, ve kterém rozhodne o zbytku věci. Tomuto postupu se do jisté míry přibližuje úprava v zákoně o vodách, kde dle § 115 odst. 16 lze uložit samostatně provedení předchozích průzkumů nebo předchozí zpracování odborných posudků a teprve na základě jejich výsledků vydávat samostatně potřebná rozhodnutí o nápravě.

Na závěr této kapitoly se ještě krátce zastavím u případů, kdy je proti rozhodnutí podán řádný opravný prostředek ve formě odvolání, tak jak jej upravuje správní řád v § 81 a paragrafech následujících. V případě rozhodování ve věci samé nelze vyloučit situaci, kdy by odvolací orgán rozhodl o opatření k nápravě „přísnějším“ (např. nákladnějším) než orgán prvostupňový. Je otázkou, zda v těchto případech platí **zásada zákazu změny k horšímu** tedy *reformacio in peius*. Dle § 90 odst. 3 správního řádu nemůže odvolací orgán změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže je napadené rozhodnutí mimo jiné v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Právě v zájmu na ochraně životního prostředí, coby veřejného zájmu spatřuji možný prostor pro obhajobu případné změny prvoinstančního rozhodnutí v neprospěch odpovědného subjektu. Záležet bude samozřejmě vždy na jednotlivém posouzení s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu.¹²⁸

7.3.7 Lhůta k provedení nápravného opatření a některé další náležitosti rozhodnutí

Stanovení lhůty pro realizaci rozhodnutí o uložení opatření k nápravě tvoří velmi významnou součást samotného rozhodnutí, neboť je mnohdy v zájmu ochrany životního prostředí, aby k nápravě došlo v co nejkratší možné době. Proto se v některých předpisech můžeme setkat s tím, že dotyčný subjekt je povinen realizovat opatření **neprodleně** (viz např. rekultivace půdy dle § 4 písm. d) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu) případně v „přiměřené lhůtě“ (viz § 19 odst.

¹²⁸ *K tomu srov. rozhodnutí Městského soudu v Praze ještě dle úpravy dle předchozího správního řádu, viz Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.3.2006, čj. 10 Ca 173/2005-54, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 301.*

1 písm. a) zákona o integrované prevenci). Lhůta pro provedení nápravného opatření může být také dána jako maximální (viz např. 12 měsíční lhůta v § 8 odst. 3 zákona o zoologických zahradách) nebo je její stanovení zcela na úvaze rozhodujícího orgánu (viz např. § 34 odst. 2 zákona o GMO). Příslušný orgán veřejné správy může být někdy oprávněn také lhůtu adekvátně prodloužit (viz § 3 odst. 3 zákona o ČIŽP) či stanovit dodatečnou lhůtu (viz § 26 odst. 1 písm. c) zákona o obalech). Všechna z výše naznačených řešení mají své výhody i nevýhody, a to zejména s ohledem na rozpor mezi právní jistotou danou jasnými zákonnými lhůtami a potřebou flexibility při rozhodování, kdy je nutno zohlednit konkrétní podmínky. Volba konkrétního právně stanoveného přístupu tedy bude spíše odviset od druhu a povahy ukládaného opatření k nápravě.

Každé rozhodnutí obsahuje zpravidla také **odůvodnění**. Toto by samozřejmě mělo být především přesvědčivé a mělo by obsahovat důvody, proč bylo o nápravném opatření rozhodnuto, a to zejména ve vztahu k následkům, které by hrozily v případě jeho neuložení. Zvolený postup tak může být odůvodněn hrozící škodou nebo újmou ve vztahu k zájmu chráněného zákonem, tedy k ochraně životního prostředí. V případě některých typů nápravných opatření, jako je zákaz činnosti, může být důvodem rovněž opakované porušování zákona či důvodná domněnka o tom, že by stanovení pokuty nevedlo k nápravě nežádoucího stavu.¹²⁹

Některé právní předpisy mohou stanovit **další povinné součásti rozhodnutí**. Jako příklad lze uvést povinnost stavebního úřadu dle § 132 odst. 5 stavebního zákona, podle které je tento povinen odůvodnit v rozhodnutí konkrétní veřejný zájem, který zásah např. ve formě nařízení nedokladného odstranění stavby nebo provedení zabezpečovacích prací na stavbě vyžaduje. Zvláštním typ rozhodnutí nalezneme v § 8 zákona o ochraně ovzduší. Jedná se tzv. regulační opatření v rámci řešení smogové situace, které je vyhlášováno na nezbytně nutnou dobu a dle odst. 8 musí obsahovat důvod a území, na které se vztahuje. Dále v něm orgán ochrany ovzduší uvede, na které osoby se vztahuje a jaká omezení jsou osoby povinny strpět.

¹²⁹ K tomu srov. Petržílek P.: Zákon o obalech a související předpisy s komentářem, IFEC, Praha, 2002, str. 122.

7.3.8 Změny nastalé po uložení nápravného opatření

Samotná realizace nápravných opatření může být záležitostí časově a finančně poměrně náročnou. Proto je nutno počítat s možnými **změnami nastalými po uložení opatření k nápravě** a to jak v osobě povinného, tak také v obsahu samotného rozhodnutí.

Ve vztahu k zániku či přeměně povinného subjektu, aniž by došlo k realizaci nápravného opatření, je nutno řešit otázku **přechodu povinnosti provést rozhodnutím uložené opatření k nápravě** na právního nástupce povinného subjektu. Obecně platí, že veřejnoprávní práva a povinnosti na právního nástupce zásadně nepřecházejí. Skutečnost, že rozhodnutí zavazuje rovněž nástupce, musí tedy být výslovně vyjádřena v zákoně.¹³⁰ Tak je tomu např. v § 53 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, dle kterého přecházejí veškerá opatření k nápravě, zákazy provozu nebo činnosti a další rozhodnutí uložená podle § 38 nebo § 39 provozovatelům stacionárních zdrojů nebo právníckým nebo fyzickým osobám na jejich právního nástupce nebo dle § 42 odst. 3 zákona o vodách přecházejí na právního nástupce povinnosti plynoucí z opatření k nápravě. S tímto řešením počítá rovněž zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Dle § 3 odst. 3 přecházejí povinnosti vzniklé nebo uložené podle tohoto zákona na právního nástupce provozovatele. Navíc platí, že je-li takových právních nástupců vícero a dosud nebyl určeno, která povinnost přechází na kterého takového právního nástupce, ručí za její splnění tito právního nástupci společně a nerozdílně. Naopak např. v případě zákona o lesích takové ustanovení chybí a jak se uvádí v komentáři k § 51 odst. 1 tohoto zákona, nezavazuje rozhodnutí o uložení nápravného opatření právního nástupce vlastníka pozemku z následujících důvodů:

- zákon o lesích neobsahuje ustanovení, které by stanovilo, že opatření uložené podle lesního zákona je závazné i pro právního nástupce,
- opatření směřuje vůči konkrétní osobě, které bylo uloženo, aby něco činila nebo strpěla, tato osoba rovněž využívá svých možností, aby účinně hájila svá práva

¹³⁰ *Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 209.*

a právem chráněné zájmy, právní by tedy byl zbaven svých práv účastníka řízení,

- rozhodnutí nemůže směřovat vůči „vlastníku pozemku“ obecně, ale vůči konkrétní fyzické nebo právnické osobě, jinak by nebylo dostatečně určité, což je důvodem pro zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení.¹³¹

S během času souvisí rovněž další problém týkající se již uloženého nápravného opatření a tím je změna okolností, za kterých bylo rozhodnutí vydáno, tedy tzv. **klauzule rebus sic stantibus**. Přírodní procesy jsou velice dynamickým jevem, a tak lze zcela reálně předpokládat, že stav přírodního zdroje známý v době vydání rozhodnutí může doznat změny ovlivňující způsob a rozsah nápravného opatření. Také v tomto případě platí, že možnost nového rozhodnutí musí být výslovně uvedena v zákoně.¹³² S možností zrušení nebo změny rozhodnutí počítá zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 84 odst. 1) a zákon o ochraně ovzduší (§ 53 odst. 2). Mezi důvody pro takovýto postup najdeme např.:

- změna skutečností či podmínek rozhodných pro vydání rozhodnutí,
- zákonem chráněný zájem (ochrana přírody a krajiny, ochrana zdraví lidí apod.), zejména vznikla-li nebo hrozí-li vážná ekologická újma,
- opětovné nedodržování oprávněných podmínek rozhodnutí nebo povinnosti stanovené v něm příslušným orgánem.

O možnosti měnit rozhodnutí v případě, že se vyskytnou nové rozhodné skutečnosti, hovoří v § 115 odst. 12 také zákon o vodách. Výkladem tohoto ustanovení lze však dovodit, že se nejspíše jedná pouze o taková rozhodnutí, která něco povolují a tedy ne o rozhodnutí ukládající opatření k nápravě. Stejně je tomu v případě zákona o odpadech (viz § 78 odst. 4 a 5). S ohledem na výše řečené je proto třeba uvítat, že byl v loňském roce novelou zákona o vodách doplněn odst. 16 § 115 o větu, že v případě, kdy se po právní moci rozhodnutí o opatření k nápravě

¹³¹ Drobník J., Dvořák P.: Lesní zákon, Komentář, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2010, str. 171-172.

¹³² Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 237.

vyskytnou nové rozhodné skutečnosti, lze vydat nové rozhodnutí o opatření k nápravě.¹³³

V některých případech lze možnost vydat nové rozhodnutí dovést také výkladem. Takto lze postupovat na základě rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, který nepřímo akcentoval možnost zohlednit změnu poměrů ve věci omezení nebo zákazu činnosti podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť dospěl k závěru že rozhodnutí o zastavení řízení v dané věci není rozhodnutím ve věci samé a nepředstavuje překážku věci pravomocně rozhodnuté.¹³⁴ Pokud tedy dojde k zastavení řízení, nic nebrání tomu, aby v případě nových skutečností odůvodňujících vydání nového rozhodnutí o omezení či zastavení škodlivé činnosti, bylo toto rozhodnutí vydáno vůči témuž subjektu a z týchž důvodů.

7.3.9 Účast veřejnosti

Právo jednotlivců na účast při rozhodování a právo na přístup k nástrojům nápravy (access to means of redress) v případě poškození či degradace jejich životního prostředí obsahovala mezi prvními dokumenty Světové charta přírody (World Charter for Nature) z roku 1982. Přijetím Aarhuské konvence o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí v roce 1998 vyvrcholily, tedy alespoň v rámci Evropy, dlouhodobé tendence směřující ke zvýšení spoluúčasti široké veřejnosti v záležitostech týkajících se životního prostředí. Výchozí je úvaha, že ochrana životního prostředí je obecným zájmem výrazně překračujícím pouhou ochranu vlastnictví. Proto nelze opomenout ani v části věnované procesní problematice ukládání opatření k nápravě otázku účasti veřejnosti, neboť může v tomto procesu sehrát významnou úlohu zejména jako **prvek iniciační**

¹³³ Jak vyplývá z důvodové zprávy k této novele, reaguje toto ustanovení na případy, kdy nelze postupovat ani dle § 100 odst. 3 ve spojení s § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, tj. formou obnovy řízení z důvodů zjištění nových skutečností (limitace 3 let po právní moci původního rozhodnutí) a věc nelze řešit ani vydáním nové rozhodnutí v nové věci (např. nově zjištěná skutečnost a dosud neznámých kontaminantech či dosud neznámém ohnisku kontaminace).

¹³⁴ K tomu srov. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.1.2002, čj. 7 A 179/2000-74, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 78.

a také kontrolní. Není ambicí této kapitoly nějak popisovat či hodnotit účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí či vést polemiky nad úplností či neúplností implementace Aarhuské konvence do českého právního řádu. Chci se pouze zaměřit na otázku účasti veřejnosti ve vztahu k procesu ukládání opatření k nápravě a jejího příspěvku k dosažení cíle, které opatření k nápravě sledují.

V samotné Aarhuské konvenci v článku 9 odst. 3 nalezneme závazek států, ustanovit ve svém právním řádu právo členů veřejnosti, pokud splní případná kritéria, na přístup k soudním a správním procesním nástrojům, prostřednictvím kterých mohou napadnout (challenge) jednání nebo opomenutí soukromých osob jakož i veřejných autorit, jenž jsou v rozporu s národním právem chránícím životní prostředí. Jde v podstatě o naplnění Principu 10 Deklarace o životním prostředí a rozvoji.

Luganská úmluva obsahuje také problematiku přístupu k informacím a zejména právo sdružení a organizací, cílem jejichž činnosti je ochrana životního prostředí, požadovat (to file claims for), aby bylo mj. provozovateli přikázáno provést nápravná opatření (čl. 18).

Se zapojením veřejnosti počítá rovněž americký zákon CERCLA. Dle § 9617 je vyžadováno, aby výběru nápravného opatření předcházelo veřejné oznámení navrhovaného plánu. Veřejnost by měla mít příležitost podat ústní a písemné připomínky. Součástí procesu může být také veřejné projednání. Na významné připomínky by měla být dána písemná odpověď a vše by mělo být zveřejněno, a to ještě před zahájením samotné realizace nápravných opatření. Součástí je rovněž tzv. technická pomoc, která má sloužit k informování potencionálně dotčeného obyvatelstva o příčinách a rizicích kontaminace a o postupech a důvodech zvolených nápravných opatření. Veřejnost má rovněž přístup k řadě informací a dokumentů např. v rámci procesu zařazování nově navrhovaných lokalit do Národního seznamu prioritních míst.

V naší právní úpravě nalezneme v nejobecnější rovině východisko pro účast veřejnosti již v rámci správního řádu, a to konkrétně v § 42, dle kterého má kdokoli právo podat podnět k zahájení řízení. Ten, kdo podnět podal sice nemá právní nárok na to, aby řízení bylo skutečně zahájeno, požádá-li však o to správní orgán, musí mu

tento sdělit ve lhůtě 30 dnů, zda řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.

S daleko širším pojetím účasti veřejnosti počítají některé zákony upravující problematiku ochrany životního prostředí. Možnost účasti veřejnosti upravuje zákon o vodách v § 115. Veřejnost se může účastnit jednak prostřednictvím obce, v jejímž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, a která se stává účastníkem takového řízení přímo ze zákona a jednak prostřednictvím občanského sdružení, jehož cílem je ochrana životního prostředí. Takovéto občanské sdružení má právo, pokud o to požádá, aby bylo informováno o zahajovaných správních řízeních a má postavení účastníka řízení v případě, jestliže o to písemně požádá do 8 dnů od sdělení informace o zahájeném řízení. Obdobný model zná rovněž zákon o ochraně přírody a krajiny. Také zde je v § 71 odst. 3 počítáno s **účastí obce v řízeních** týkajících se jejího územního obvodu, pokud v téže věci nerozhoduje jako orgán ochrany přírody. Občanským sdružením nebo jejím organizačním jednotkám (§ 70 odst. 2), jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, je dáno právo požadovat od příslušných orgánů informace o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při níž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Žádost je platná jeden rok, lze ji podávat i opakovaně a musí být věcně i místně specifikována. Občanské sdružení je poté oprávněno, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od oznámení o zahájení správního řízení, se tohoto řízení účastnit s postavením účastníka řízení. V případě procesu ukládání opatření k nápravě je dotčení zájmu ochrany přírody a krajiny velmi pravděpodobné a lze proto v těchto případech řízení počítat s naplněním zákonných předpokladů pro účast organizované veřejnosti (na rozdíl např. od řízení o ukládání správních sankcí ve formě pokut).¹³⁵ Oba výše uvedené přístupy tedy umožňují účastenství veřejnosti v organizované formě občanských sdružení, bohužel však pouze v rámci ochrany vod a ochrany přírody a krajiny.

¹³⁵ K tomu srov. výklad přijatý výkladovou komisí ministra životního prostředí uveřejněném ve věstníku MŽP, ročník 2001 částka 7 in Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 317.

Poněkud opatrnější přístup k účasti veřejnosti zvolil zákon o ekologické újmě a o její nápravě. S účastí dalších osob počítá v § 8 odst. 2, dle kterého mohou podat žádost na zahájení řízení o uložení opatření k nápravě fyzické a právnické osoby, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné. Podíváme-li se však do článku 12 odst. 1 písm. b) směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nalezneme zde ustanovení, podle kterého jsou fyzické a právnické osoby, mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí, oprávněny předložit příslušnému orgánu, aby přijal opatření podle této směrnice. Je dovozováno, že se zájem jakékoliv nevládní organizace usilující o ochranu životního prostředí a splňující všechny požadavky vnitrostátního práva považuje za dostatečný a takovéto organizace jsou také považovány za nositele práv, která mohou být porušena ve smyslu článku 12 odst. 1 písm. c) směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Podle článku 13 odst. 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí mají tyto osoby, včetně nevládních organizací usilujících o ochranu životního prostředí a splňujících všechny požadavky vnitrostátního práva, přístup k soudu nebo k jinému nezávislému a nestrannému veřejnému orgánu, který je kompetentní přezkoumat procesní a hmotně-právní zákonnost rozhodnutí, jednání nebo nečinnosti příslušných orgánů. Tato úprava vychází z Aarhuské úmluvy a dle názoru autorů komentáře k zákonu o předcházení ekologické újmy a o její nápravě lze uvažovat o možnosti dovolání se bezprostředního účinku směrnice o odpovědnosti za životní prostředí před příslušnými orgány v České republice.¹³⁶ Je tedy otázkou, zda je implementace příslušné směrnice v tomto směru dostatečná a zda by nemělo dojít k výslovnému posílení účasti veřejnosti zejména ve vztahu k organizacím usilujícím o ochranu životního prostředí.

¹³⁶ *Více in Stejskal V., Vícha O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, související předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti, 1. vydání, Leges, Praha, 2009, str 98-99.*

7.4 Některé jiné formy ukládání nápravných opatření

Uložení nápravného opatření lze dosáhnout i jinými postupy než vydáním rozhodnutí v rámci klasického správního řízení. Jedná se především o **faktické pokyny** a o **opatření obecné povahy**.

Faktické pokyny definuje teorie správního práva jako správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat. Tento úkon tedy není výsledkem žádného formálního řízení.¹³⁷ O možnosti ukládat faktické pokyny můžeme hovořit v případě úpravy dané § 7 odst. 4 zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, podle které je příslušný orgán oprávněn vyzvat provozovatele, aby ve stanovené lhůtě provedl nezbytná nápravná opatření a udělit mu pokyny, kterými se má řídit při jejich provádění. Toto oprávnění není vázáno na správní řízení, příslušný orgán může vyzvat provozovatele k provedení nezbytných opatření a uložit mu pokyny před zahájením řízení o uložení nápravných opatření. Faktické pokyny (bezprostřední zásahy) jsou tedy sice ukládány mimo správní řízení, ale lze při nich procesně postupovat analogicky dle § 143 správního řádu.¹³⁸ O jistý druh bezprostředního zásahu (či o předběžné opatření správnímu řízení předcházející) by se mohlo jednat rovněž v případě zadržení exemplářů dle § 34 zákona o obchodování s ohroženými druhy či obdobně dle § 28 zákona o Antarktidě.¹³⁹

Vedle klasických rozhodnutí, tak jak jej chápe správní řád, kdy je rozhodnutí o uložení opatření k nápravě vydáváno ve formě individuálních správních aktů, mohou právní předpisy stanovit také způsob uložení nápravných opatření formou opatření obecné povahy. Je to dáno rozsahem a komplexností řešeného problému, kde je zpravidla i velký počet dotčených subjektů. Opatření obecné povahy upravuje

¹³⁷ *Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 278-279.*

¹³⁸ *Stejskal V., Vícha O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, související předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti, 1. vydání, Leges, Praha, 2009, str 93.*

¹³⁹ *Méně formální postup při ukládání opatření upravoval dnes již neplatící zákon č. 66/1951 Sb., o lesích, který však zjevně reflektoval změnu vlastnických poměrů a dominantní úlohu státu ve vztahu ke všem formám vlastnictví.*

správní řád v §§ 171 a násl. Jedná se o jakýsi mezistupeň či „hybrid“ mezi rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem. Na rozdíl od obecné závazného předpisu se opatření obecné povahy zabývá věcně konkrétně vymezenou tematikou resp. individualizovaným předmětem regulace a od rozhodnutí jej naopak odlišuje neurčitý okruh adresátů, kterým je jeho obsah sdělen formou veřejné vyhlášky dle § 25 správního řádu. Pojmovými znaky jsou tedy jednak konkrétnost předmětu a jednak obecnost adresátů.¹⁴⁰ V našem správním právu se jedná o institut poměrně mladý, přesto lze však počítat s jeho dalším rozšiřováním, a to i ve vztahu k ukládání nápravných opatření v ochraně životního prostředí (viz např. novela zákona o vodách č. 150/2010 Sb. – doplnění § 6 odst. 4 včetně speciální úpravy některých aspektů opatření obecné povahy v novém § 115a). V některých případech se lze setkat i s oprávněním příslušných orgánů vydat opatření formou vyhlášky, tak jak s tím počítá zákon o lesích v případě opatření při vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lese (§ 32 odst. 3). Zde však nelze hovořit o opatření obecné povahy, neboť tato mohou správní orgány vydat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených.¹⁴¹

Na závěr se ještě zastavme u již jednou citovaného rozhodnutí NSS týkajícího se povahy rozhodnutí o omezení případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin (dle § 82 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Jak vyplývá z rozhodnutí NSS, je nutno takovéto rozhodnutí považovat z hlediska obsahu za úkon předběžné povahy, jež si neklade za cíl s konečnou platností rozhodnout.¹⁴² Rozhodnutí lze vydat i tehdy, je-li činnost povolena, přičemž takovým omezujícím rozhodnutím není zrušeno ani měněno rozhodnutí příslušného orgánu.

¹⁴⁰ K tomu srov. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2006-74.*

¹⁴¹ K tomu srov. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ao 3/2007-78.*

¹⁴² K tomu srov. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.10.2004, č.j. 7 A 136/2002-67, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 51 nebo rozhodnutí Městského soudu v Praze podle kterého „je povinností žalobce dodržet zákaz vyslovený ve smyslu § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny a neprovádět žádné další práce, protože otázka toho, jakým vhodným způsobem může být způsobené porušení krajinného rázu napraveno, je předmětem dalšího řízení před příslušným orgánem ochrany přírody, a o této otázce nesmí o své vůli rozhodnout žalobce.“ in *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28.2.2005, č.j.10 Ca 156/2003-28, Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, sestavila Veronika Langrová, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007, str. 105.**

Výše uvedený závěr by však neměl vyvolat dojem, že by snad mohlo jít o rozhodnutí stojící mimo proces definovaný správním řádem, což samozřejmě neplatí. Rozhodnutí o zastavení či omezení činnosti je rozhodnutím a pravidla pro jeho vydání musí zcela podléhat zákonnému postupu danému správním řádem, byť i ve formě některého ze zkrácených řízení, jak jsou zmíněna výše. Je otázkou, zda by o takovémto opatření mohlo být rovněž rozhodnuto formou předběžného opatření dle § 61 správního řádu.

7.5 Shrnutí

Procesu ukládání nápravných opatření předchází zpravidla kontrola daného subjektu, jejímž cílem je zjištění faktického stavu a jeho porovnání se stavem požadovaným právními předpisy. V případě zjištěných nedostatků by měl příslušný orgán vždy zahájit řízení o jejich odstranění (a to pokud možno bezprostředně poté, co se o existenci závadového stavu dozví), resp. povinnost provést nápravu by měla vyplývat přímo ze zákona.

V případě, že odpovědný subjekt nápravu sám nesjedná, může být nápravné opatření uloženo jak v rámci správního řízení, tak rovněž v podobě faktických pokynů přímo na místě. Příslušný orgán veřejné správy by měl svým rozhodnutím stanovit případný rozsah a časový rámec pro realizaci nápravného opatření a opatření k nápravě by měl ve svém rozhodnutí blíže specifikovat. U zvláště složitých postupů by měla vždy existovat zákonná možnost příslušného orgánu veřejné správy stanovovat povinnosti i v několika na sebe navazujících rozhodnutích. Pro případ akutních ohrožení životního prostředí jako jsou např. havárie či tam, kde by mohl být zmařen účel dalšího řízení, by měl mít příslušný orgán vždy možnost ukládat opatření k nápravě přímo na místě, a to ať již formou předběžného opatření nebo faktických pokynů. U méně akutních a co do skutkových zjištění jednoznačných stavů by mělo být užito přednostně zkrácené formy řízení, kdy je rozhodnutí vydáváno formou příkazu příp. příkazu na místě. Přímo ze zákona by měla mít rozhodnutí ukládající povinnost provést opatření k nápravě vždy vyloučen odkladný účinek odvolání. Protože nápravná opatření mnohdy bývají časově poměrně náročnou záležitostí, mělo

by být možné již vydaná rozhodnutí měnit a povinnosti jimi stanovené by měly přecházet na právní nástupce povinných subjektů. Vedle rozhodnutí, jako individuálního správního aktu adresovanému definovanému okruhu subjektů, může být v některých případech vhodnější pro potřeby ukládání nápravných opatření formou opatření obecné povahy dle § 171 správního řádu.

Významnou roli možného iniciátora celého procesu a také funkci kontrolní může při ukládání opatření k nápravě sehrát veřejnost. Český právní řád se však doposud spíše brání širšímu zapojení veřejnosti, což vyplývá s poměrně malého počtu zákonů, které s účastí veřejnosti počítají. Tento trend lze rovněž demonstrovat na úpravě dané problematiky v rámci zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

8. Nápravná opatření v právní úpravě ochrany životního prostředí ve Spojených státech amerických

Spojené státy americké patří bezesporu v oblasti řešení problematiky znečištění životního prostředí a s tím související nápravy negativního stavu k jedněm z nejzkušenějších. Díky své již poměrně dlouhé době fungování, představuje americká úprava velmi cenný zdroj inspirace, a to včetně kriticky hodnocených momentů, jakými jsou nákladnost a malá efektivita celého systému. V případě dále zmiňovaných právních úprav známých pod zkratkou CERCLA a OPA lze nalézt mnohem větší zastoupení veřejnoprávních prvků v porovnání s hybridními soukromoprávními úpravami jakou je např. Luganská úmluva.¹⁴³ Celkové pojetí se více blíží směrnici o odpovědnosti za životní prostředí, ke které byl CERCLA do jisté míry rovněž předobrazem a zdrojem argumentace pro zvolená řešení.¹⁴⁴ Dále zmiňované úpravy jsou postaveny na principu nápravy poškozeného životního prostředí a na principu znečišťovatel platí.

Spojené státy přijaly v roce 1980 komplexní zákonnou úpravu řešící problematiku soukromoprávní odpovědnosti v oblasti škod na přírodních zdrojích. Zákon CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) poskytuje federální Agentuře na ochranu životního prostředí (EPA) řadu nástrojů, jak zajistit vyčištění území znečištěných nebezpečnými látkami, zejména půdy, ale také vodních zdrojů. Systém CERCLA je postaven na civilně-právní odpovědnosti, která

¹⁴³ *Potřeba eliminovat nedostatky nebo alespoň jejich část v případech soukromoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí vedla v mnoha zemích (zejména Německo a skandinávské země) k přijetí speciálních úprav odpovědnosti za škody na životním prostředí. Výchozím je vždy soukromoprávní byt' modifikované schéma odpovědnosti, do kterého však vstupují orgány veřejné moci v míře nutné pro zajištění nějakého stupně ochrany zájmu na nápravě ztrát na životním prostředí, tedy ochraně zájmu veřejného. Více např. in Mohr T.: Skandinavisches Umwelthaftungsrecht in Überblick, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2004 nebo Basse M.E.: Environmental Law in Denmark, Kluwer Law International, The Hague, 2000.*

¹⁴⁴ *Jančářová I.:* Staré ekologické zátěže v kontextu americké, evropské a mezinárodní právní úpravy, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2007, str. 188.

je objektivní, v případě více odpovědných subjektů společná a nerozdílná a zahrnuje finanční odpovědnost za náklady na dekontaminaci. Těmto subjektům může být přiřítán rovněž tzv. nepřiraditelný podíl odpovědnosti (orphan share of liability), tedy odpovědnost za tu část nebezpečných látek, u kterých nelze určit odpovědný subjekt, čemuž se odpovědné strany snaží i úspěšně bránit před soudy.¹⁴⁵ Je zde upraven **system shromažd'ování informací o kontaminovaných místech a system registrace kontaminovaných míst v národním seznamu prioritních míst NPL** (National Priority List). V rámci CERCLA je možné žádat náhrady nákladů spojených s vyčištěním kontaminovaného místa (clean-up costs), ztrátu na veřejném užívání a škodu na přírodních zdrojích. Významný rozdíl zejména oproti úpravě dle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí je ten, že CERCLA **působí retroaktivně a vztahuje se tedy i na staré zátěže**, které stále představují riziko pro životní prostředí. To znamená, že odpovědnými za náklady za vyčištění a za škodu na přírodních zdrojích mohou být **odpovědní současní i minulé vlastníci kontaminovaného místa**. EPA, která obecně dozírá nad nápravnými opatřeními dle zákona, má k dispozici 4 způsoby, jak donutit znečišťovatele, aby zaplatil za nápravná opatření:

- EPA provede opatření sama a poté se může domáhat zaplacení nákladů odpovědnými osobami,
- EPA se může, a to ještě předtím, než byla opatření realizována, u soudu domáhat toho, aby buďto odpovědné osoby provedly opatření samy, nebo aby alespoň bylo zaručeno uhrazení nákladů, které budou muset být na tato opatření vynaložena z veřejných prostředků,
- EPA může vydat správní rozhodnutí, kterým přikáže odpovědné osobě realizovat opatření a v případě, že odpovědná osoba toto rozhodnutí nerespektuje, může být potrestána pokutou až ve výši trojnásobku škody,
- EPA může dojednat dobrovolnou dohodu o realizaci nápravného opatření s odpovědnou osobou.

¹⁴⁵ *Vice in Shea E. E.*: Introduction to U. S. Environmental Laws, Oceana Publications, Inc., New York, 1995, str. 43-45.

Vedle možnosti žaloby ze strany státu (governmental civil action) je zde i právo soukromoprávní žaloby (private civil action) primárně zaměřené na úhradu nákladů za provedená opatření. Na nemovitý majetek odpovědného subjektu může k zajištění nákladů placených státem vzniknout zástavní právo (§ 107 a).

Významným krokem v rámci celého procesu je zpracování studie proveditelnosti (feasibility study). Na jejím základě vybere EPA nejlevnější variantu, která je technologicky proveditelná a spolehlivá (technologically feasible and reliable), a která efektivně omezí či minimalizuje škodu a poskytne adekvátní ochranu zdraví, kvality života (welfare) a životního prostředí. Přednost mají metody šetrné likvidace (treatment) odpadu, před jejich přemístěním (removal) či ponecháním na místě. Po provedení nápravných opatření jsou potenciálně odpovědné osoby, které přispěly na jejich realizaci, ze strany EPA do určité míry zproštěny další odpovědnosti, pokud ovšem nedojde k zjištění nových okolností, na základě kterých je náprava považována za nedostatečnou.¹⁴⁶

CERCLA rozlišuje mezi **odstraněním kontaminace (removal action)** a **nápravným opatřením (remedial action)** (42 USCA § 9601, 23-25). **Odstraněním kontaminace je míněno bezprostřední vyčištění (short-term cleanup)** nebo jiné dočasné opatření, které bylo uskutečněno jako prevence, minimalizace či zmírnění škod na veřejném zdraví nebo kvalitě života (welfare) a škod na životním prostředí včetně asistence při mimořádných událostech. Naproti tomu **nápravnými opatřeními jsou rozuměna dlouhodobá (i trvalá) opatření** realizována místo odstranění kontaminace nebo dodatečně po nich, sloužící k zabránění nebo zmírnění šíření uniklých látek. Opatření v sobě mj. zahrnují určení místa, odkud látka uniká, vyčištění kontaminované oblasti, ale také třeba případné trvalé vystěhování obyvatelstva zasaženého území apod. Širší termín reakce či odezva (response) v sobě pak zahrnuje jak odstranění (remove), tak nápravu (remedy) a také příslušné vynucovací prostředky včetně žaloby (remedial action). Nápravná opatření dlouhodobé povahy zahrnují pouze ta místa, která jsou uvedena v NPL.

¹⁴⁶ *Více in Shea E. E.: Introduction to U. S. Environmental Laws, Oceana Publications, Inc., New York, 1995, str. 39-40.*

CERCLA požaduje výběr takového **způsobu nápravy**, který ochrání lidské zdraví a životní prostředí, **je ekonomicky racionální** (cost-effective) a nabízí trvalé řešení v míře, v jaké je maximálně prakticky proveditelné (42 USCA § 9621 (b)(1)). V rámci NCP - Národního plánu pro mimořádné situace způsobené znečištěním nebezpečnými a ropnými látkami (National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan) vytvořeného EPA, bylo pro finální výběr alternativy stanoveno 9 kritérií. Prvními dvěma jsou celková ochrana lidského zdraví a životního prostředí a soulad s požadavky legislativy na ochranu životního prostředí. Dále jsou to dlouhodobý efekt a trvalost řešení, redukce toxicity, pohybu a objemu látek, krátkodobý efekt, proveditelnost (implementability), náklady a akceptovatelnost řešení ze strany státu a místní komunity.¹⁴⁷ V případě soukromoprávních žalob jsou tyto nároky pro výběr alternativy méně přísné. Důvodem je více motivovat soukromé subjekty k realizaci nápravy. **Realizací opatření k nápravě by mělo být dosaženo původní úrovně (background level) znečištění nebo alespoň odstranění příčiny dalšího ohrožování lidského zdraví a životního prostředí.** V případě, že nejde zabránit trvalé ztrátě přírodní lokality je požadováno kompenzační nápravné opatření v jiné lokalitě. Celková výše částky, do které povinná osoba odpovídá, je limitovaná.

Součástí systému je také tzv. **Superfund**, který byl zřízen, aby z něj mohla být placena opatření k nápravě v případech, kdy nelze určit odpovědnou osobu. Zdroj fondu vytvářejí zejména příjmy ze spotřební daně.

Pro odpovědné subjekty užívá CERCLA širší pojem tzv. **potencionálně odpovědných stran** (potentially responsible parties), který zahrnuje stávající vlastníky a provozovatele zařízení (current owners and operators of a facility), vlastníky a provozovatele zařízení v době, kdy s nebezpečnými látkami bylo nakládáno (owners and operators of a facility at the time the hazardous substances were disposed of), dále osoby organizující přepravu a nakládání s nebezpečnými látkami (persons arranging for transport and disposal of hazardous substances) a konečně přepravce nebezpečných látek (transporters of hazardous substances). Tyto všechny osoby jsou odpovědné společně a nerozdílně, což žalobci umožňuje zvolit

¹⁴⁷ Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Dissertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 462.

toho, u koho je největší pravděpodobnost, že požadovanou kompenzaci zaplatí (the deepest pocket to pay the compensation). Odpovědným může být dle rozhodovací praxe soudů rovněž věřitel (např. banka) v případě zabavení hypotéky (vyvlastnění zadlužené nemovitosti) nebo ten, kdo vykonává kontrolní pravomoc na základě smlouvy o půjčce formou vlastnictví či provozování zařízení. Za určitých podmínek, byť ne obecně, mohou být odpovědnými rovněž mateřské společnosti (závisí zejm. na míře kontroly fungování dceřiné společnosti) a také ředitelé, vedoucí pracovníci i zaměstnanci. Odpovědnost přechází rovněž na nástupce odpovědného subjektu zejména v rámci fúzí (sloučení) a akvizic společností. Od roku 2002 jsou před odpovědností za kontaminaci pozemku chráněni tzv. kupující v dobré víře, pokud prokáží zákonem požadované skutečnosti, a to i v případě, že o kontaminaci pozemku při jeho koupi věděli.¹⁴⁸

Problematiku znečištění ropnými látkami upravuje speciální zákon z roku 1990, známý zkráceně jako **OPA** (the Oil Pollution Act). Systém OPA se vztahuje na lodě a ropná zařízení a je postaven rovněž na objektivní odpovědnosti. Předmětem náhrady jsou mj. náklady za nápravná opatření, přičemž tato musí být prováděna v souladu s NCP. Stejně tak součástí systému OPA je fond (Oil Spill Liability Trust Fund) jehož příjem tvoří zejména podíl na spotřební dani z barelu ropy. Odpovědné subjekty jsou navíc povinni prokázat finanční zajištění do max. výše limitu své odpovědnosti.

Přestože mají výše uvedené právní úpravy řadu nedostatků, byly v době svého vzniku úpravami skutečně průkopnickými a dodnes jsou v mnoha ohledech stále podnětnými. Za inspirativní, byť v mnoha ohledech současně i kontroverzní, považují zejména:

- možnost ukládat nápravná opatření retroaktivně, tedy i u tzv. starých ekologických zátěží,
- široký okruh odpovědných subjektů, nejedná se samozřejmě o zásadní řešení, přesto může tento přístup (do jisté míry) přimět k odpovědnějšímu chování širší

¹⁴⁸ *Shea E. E.*: Introduction to U. S. Environmental Laws, Oceana Publications, Inc., New York, 1995, str. 46-48.

okruh subjektů zapojených (byť i méně bezprostředně) do činností spojených s potenciálním ohrožením životního prostředí,

- zřízení fondu (Superfund nebo Oil Spill Liability Trust Fund) jako ekonomické pojistky pro úhradu realizace nápravných opatření a jejich financování ze spotřebních daní.

9. Ekonomické a právní záruky vynucení nápravy

9.1 Úvodem

Uložením vykonatelného opatření k nápravě ještě není zaručená jeho skutečná realizace. Jak bohužel vyplývá z praxe, pak je-li problémem vymáhání peněžitých plnění, tak je dvojnásobným problémem vymáhání plnění nepeněžitých.¹⁴⁹ Aby se kupříkladu z ekologické újmy nestala ekologická zátěž, která bude spočívat na bedrech státu resp. celé společnosti, je nutno zapojit do systému další právní i neprávní nástroje. Na první pohled se sice může zdát, že uváděné záruky působí jako nesourodý komplex různých nástrojů, přesto v nich můžeme nalézt sjednocující prvky pozitivní i negativní motivace povinných subjektů ke splnění povinnosti realizovat nápravu závadového stavu. Tato jednotící linka by měla ospravedlnit jejich společné zařazení v rámci jedné kapitoly.

Prvním z nástrojů je exekuce, která by mohla být považována spíše za součást procesu ukládání opatření k nápravě, přesto ji zařazuji až v rámci této kapitoly, neboť není fází nutnou a je tedy spíše až v pozadí, coby mezní a doplňková varianta řešení nesplněné povinnosti.

Některé právní úpravy postupně vygenerovaly speciální ustanovení vážící se k neplnění nápravných opatření a v zásadě se svým pojetím blíží postupům upraveným obecným exekučním právem. Jedná se o ukládání finančních sankcí - pokut, které sice faktickou nápravu neřeší, mohou však přesto svým preventivně odstrašujícím vlivem přispět k dobrovolnému splnění povinnosti napravit závadový stav.

Dále se zmíním o opatření ve formě pozastavení činnosti do doby, než povinný subjekt splní uložené opatření k nápravě. Toto opatření může být současně

¹⁴⁹ Jelínková J.: Některé problémy organizačního zajištění ochrany životního prostředí v ČR očima právníka České inspekce životního prostředí, Ekologie a právo, 2005 číslo 4, str. 9.

považováno i za samostatné nápravné opatření, které má posílit to již dříve uložené. Dochází zde tak i k jakési gradaci ukládaných nápravných opatření.

Coby příklad pozitivní motivace k plnění povinnosti napravit závadový stav uvádím tradiční instituty (nejen) trestního práva, jakými jsou účinná lítost a polehčující okolnosti. Podobné instituty lze nalézt také přímo v předpisech upravujících jednotlivá opatření k nápravě.

Konečně posledním jsou ekonomické nástroje, které mají řešit zejména nedostatek potřebných finančních prostředků na straně povinného subjektu a tím i zaručit, že opatření k nápravě bude také fakticky realizováno.¹⁵⁰

V rámci této kapitoly lze velice dobře sledovat typické vývojové trendy dnešní právní úpravy. Je jím rezignace na využití obecných modelů a příklon ke speciálním a mnohdy nesystémovým úpravám „šitým“ ad hoc pro danou úpravu. K tomu lze srovnat zejména dále zmíněný vztah mezi obecnými formami exekuce a nástroji velmi podobnými v rámci jednotlivých speciálních předpisů.

9.2 Právní záruky vynucení nápravných opatření

9.2.1 Exekuce

Obecně exekuce nastupuje v případě nesplnění rozhodnutím uložené povinnosti. Existují tři právní možnosti provádění nuceného výkonu rozhodnutí. Jsou jimi exekuce dle správního řádu, soudní exekuce dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a exekuce prováděná exekutorským úřadem dle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti.¹⁵¹

¹⁵⁰ Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 88.

¹⁵¹ Jak vyplývá z praktických zkušeností ČIŽP, je „nejsnadnější“ cestou exekuce prostřednictvím exekutorských úřadů (správní výkon rozhodnutí má nulovou reálnou úspěšnost, klasický soudní výkon rozhodnutí je značně zdoluhavý). Více in Jelínková J.: Některé problémy organizačního zajištění ochrany životního prostředí v ČR očima právníka České inspekce životního prostředí, Ekologie a právo, 2005 číslo 4, str. 9.

Správní řád upravuje exekuci ve své hlavě XI a pro uložená nápravná opatření má význam část týkající se **exekuce na nepeněžitá plnění**. Správní řád připouští tři druhy takovéto exekuce, konkrétně exekuci provedením náhradního výkonu, exekuci přímým vynucením (zejména vyklizením nemovitosti, stavby, bytu, místnosti nebo jiných prostor, odebráním movité věci nebo předvedením) a exekuce ukládáním donucovacích pokut.

Také občanský soudní řád rozlišuje výkon rozhodnutí na nepeněžitá plnění, konkrétně v § 258 odst. 2 uvádí následující formy: vyklizení, odebrání věci, rozdělení společné věci, provedení prací a výkonů. Občanský soudní řád počítá rovněž s ukládáním donucovacích pokut (§ 351). Nutno podotknout, že použití občanského soudního řádu připadá v úvahu jednak v případě vymáhání realizace nápravného opatření v soukromém zájmu (jeho využití pro tento případ však bude vzhledem k již dříve řečenému spíše ojedinělé) a dále v případě, kdy se v souladu s § 105 odst. 2 správního řádu obrátí příslušný správní orgán s žádostí o provedení exekuce na soud či na exekutora.

Z pohledu možnosti zajištění provedení nápravného opatření může být významným zejména institut provedení prací a výkonu upravený dle § 350 občanského soudního řádu nebo obdobně formulovaná exekuce provedením náhradního výkonu dle § 119 správního řádu. Dle odst. 1 § 350 občanského soudního řádu, ukládá-li vykonatelné rozhodnutí, aby povinný podle něho provedl pro oprávněného nějakou práci (v našem případě např. odstranil z pozemku oprávněného nelegální skládku odpadů vzniklou činností povinného a tento tak nečiní), kterou může vykonat i někdo jiný než povinný, povolí soud oprávněnému, aby si dal práci, o kterou jde, provést někým jiným nebo si ji provedl sám, a to na náklady povinného.

Některé speciální právní předpisy předjímají ve své úpravě postup mající jisté znaky exekučního řízení. Takovéto speciální řešení nalézáme v § 42 odst. 4 zákona o vodách. Dle tohoto ustanovení platí, že pokud ten, komu bylo opatření k nápravě uloženo, je neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě příslušný úřad na náklady původce. Zákon pak umožňuje uložit provedení opatření k nápravě osobě, která je k tomu odborně a technicky způsobilá, přičemž tato osoba nenese náklady tohoto opatření.

Je pravděpodobné, že právě takováto speciální ustanovení dojdou mnohem častěji skutečné realizace v praxi a že obecná ustanovení o exekuci budou hrát při svém užití pro účely zabezpečení realizace nápravného opatření v ochraně životního prostředí roli spíše jen okrajovou.

9.2.2 Ukládání peněžitých sankcí

Nesplnění povinnosti provést opatření k nápravě spojuje většina předpisů s možností či povinností příslušného orgánu uložit za toto porušení pokutu. Svým pojetím se sankce ve formě pokut blíží udělování donucovacích pokut v rámci provádění exekuce.¹⁵² Takováto ustanovení můžeme nalézt například v § 19 odst. 1 písm. c) zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, podle kterého se provozovatel dopustí správního deliktu, pokud neprovede veškerá proveditelná nápravná opatření. Skutková podstata může být formulována buďto obecně, tj. že povinný nesplní jakékoliv opatření uložené příslušným orgánem (viz § 20 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nebo § 36 odst. 2 písm. h) zákona o prevenci závažných havárií) nebo může být vázána na konkrétní druh nápravného opatření (např. § 87 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny, který upravuje skutkovou podstatu přestupku za nedodržení omezení či zákazu činnosti vyslovených dle § 66 téhož zákona). Některé předpisy dokonce počítají s jakousi zesílenou sankcí, kdy je vedle opatření k nápravě uložena i pokuta a pokud toto opatření není splněno, ukládá se další pokuta, ale již v dvojnásobné sazbě (viz § 20 odst. 3 zákona o geologických pracích).

Možnost uložit finanční sankci za nesplnění nápravného opatření je v principu správné a mělo by být s touto možností počítáno ve všech příslušných předpisech¹⁵³.

¹⁵² Ukládání donucovacích pokut (*coercive fines*) bývá také v zahraničních právních úpravách běžně samostatnou částí mnoha předpisů. Kupříkladu v norské právní úpravě v rámci ochrany před znečištěním (*the Pollution Control Act sec. 73, the Product Control Act sec 13*). Více in Backer L.I.: Norwegian Environmental Law – an Overview in North European Environmental Law, Hakapaino OY, Helsinky, 1995, str. 431.

¹⁵³ Není bez zajímavosti, že s touto úpravou, oproti platnému právnímu stavu, nepočítala projednávaná novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Nemělo by však být tohoto řešení využíváno namísto snahy prosadit skutečnou realizaci nápravy závadového stavu, ale zásadně vedle ní a doplňkově.

9.2.3 Zákaz pokračování v činnosti nebo její omezení

Mezi prostředky negativní motivace můžeme řadit také možnost **zakázat pokračování v činnosti až do doby provedení nápravy**. Obecně bývá institut zákazu činnosti řazen mezi tresty, a to ať již v rámci přestupkového nebo trestního práva. V našem případě je však jeho zaměření poněkud jiné a v právním řádu se s těmito ustanoveními můžeme setkat na řadě míst. V zákoně o ČIŽP § 3 odst. 4 inspekce oprávněna v případě hrozící škody nařídit omezení, případně zastavení výroby nebo jiné činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin. Obdobné ustanovení obsahuje také zákon o vodách, konkrétně v § 112 odst. 1 písm. c) nebo zákon o lesích v § 51 odst. 1. Také možnost zakázat využití kontaminovaného pozemku k výrobě zemědělských výrobků ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu může být silnou motivací pro povinný subjekt zajistit vyčištění kontaminovaného pozemku. Zákon o integrované prevenci stanoví v § 19 odst. 2 pravomoc krajského úřadu vydat rozhodnutí o zastavení provozu zařízení nebo jeho části, neprovede-li provozovatel zařízení ve stanovené lhůtě opatření k nápravě nebo nepodá-li ve stanovené lhůtě žádost o změnu integrovaného povolení nebo také zákon o obalech upravuje možnost zrušit rozhodnutí o autorizaci dle § 26 odst. 1 písm. c) v případě, že autorizovaná společnost nezjedná nápravu ani v dodatečně stanovené lhůtě či konečně zákon o chemických látkách předepisuje povinnost pozastavit uvádění látky nebo přípravku na trh, které nesplňují požadavky na jejich klasifikaci, balení nebo označování, a to až do doby, kdy povinná osoba sjedná nápravu (§ 38 odst. 1). Další z donucovacích prostředků obdobného charakteru zná stavební zákon. Dle § 129 v případě, že vlastník stavby neodstraní přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě závadný stav stavby a jsou splněny další zákonné podmínky (např. ohrožení životního prostředí) nařídí mu stavební úřad odstranění stavby. Konečně § 82 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny dává ČIŽP pravomoc v případech, kdy

hrozí škoda nařídit omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin.

Vzhledem k tomu, že jsem zastavení činnosti již dříve zařadil mezi nápravná opatření v širším smyslu, lze hovořit ve výše uvedených případech i o jistém **stupňování či gradaci ukládaných opatření k nápravě**. Stojí jistě za úvahu upřednostnit obdobná řešení všude tam, kde je to z povahy věci možné a kde pouhá hrozba peněžité sankce nemá zdaleka takovýto účinek.

V některých zahraničních úpravách se můžeme setkat s postupem, kdy **znečištěná plocha podléhá registraci**, přičemž tato registrace má pro dotčeného vlastníka anebo uživatele velmi nepříjemné konsekvence spojené s limity danými pro užívání předmětné plochy. Registrace pak zpravidla zvyšuje rizika finanční ztráty spojené s obtížemi při získání hypotéky či při prodeji nebo pronájmu takového lokality. Vědomí těchto obtíží může zvyšovat tlak na vlastníka či uživatele pozemku, aby provedl potřebná nápravná opatření a docílil tak vyškrtnutí plochy z daného registru.¹⁵⁴

9.2.4 Možné nástroje pozitivního působení - modifikace odpovědnosti

Z dalších nástrojů, které by měly (spíše ve smyslu pozitivního působení) přimět povinný subjekt k odstranění závadového stavu, zmíním problematiku **polehčujících okolností** a úplného upuštění od potrestání, tedy institut podobný **účinné lítosti**.

Snad ve všech právních předpisech týkajících se ochrany životního prostředí nalezneme ustanovení o peněžitých sankcích – pokutách za nedodržení povinností stanovených zákonem nebo na základě zákona. Mnohdy se jedná o velmi vysoké částky, v některých případech pro subjekt až likvidačního charakteru. Jak již bylo mnohokrát řečeno, je primárním zájmem ochrany životního prostředí ne trestat protiprávně jednající osoby, ale pokud možno minimalizovat či zcela eliminovat negativní následky takového jednání. Zdá se být proto logické a žádoucí spojit ukládání čistě sankčních pokut s tím, jak subjekt dobrovolně přispěl k odstranění

¹⁵⁴ K tomu srov např. úpravu dle dánského zákona o skládkách odpadů (*Waste Deposits Act*) z roku 1990, více in Basse M.E.: Introduction to Danish Environmental Law – an Overview in North European Environmental Law, Hakapaino OY, Helsinky, 1995, str. 109.

negativních následků. Bohužel se setkáváme s těmito ustanoveními spíše nahodile, což není pouze problémem předpisů na ochranu životního prostředí, ale je to dáno zejména absencí komplexní a obecné úpravy správních deliktů. Inspirativním přitom může být úprava nového trestního zákona (zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákon), ve které najdeme polehčující okolnosti v § 41. Dle písm. j) soud přihlédne jako k polehčující okolnosti k tomu, že se pachatel přičinil o odstranění škodlivých následků trestného činu nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu. V rámci předpisů na ochranu životního prostředí obsahuje využití polehčujících okolností například § 27 zákona o Antarktadě. Dle tohoto ustanovení je zohledňován při ukládání pokuty fakt, jak včasně a účinně osoba, která se dopustila protiprávního jednání, poskytla součinnost při odstraňování závad. K včasnosti a účinné součinnosti při odstraňování závad přihlíží při stanovování výše pokuty také SÚJB, a to dle § 42 odst. 2 atomového zákona.

Účinná lítost je v trestním právu tradičně jednou z okolností, která způsobuje zánik trestní odpovědnosti a jejím principem je to, že následky některých trestných činů jsou tak závažné, že společnost dává přednost zabránění těchto negativních následků před zájmem na potrestání jejich pachatele. V § 33 nového trestního zákona se uvádí také trestné činy poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293), poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294), poškození lesa (§ 295), neoprávněné nakládání s odpady (§ 298), neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299) a neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti jako ty činy, u nichž trestní odpovědnost zaniká, jestliže pachatel mj. dobrovolně škodlivému následku trestného činu zamezil nebo jej napravil.

V některých předpisech na ochranu životního prostředí můžeme nalézt, co do svého výsledku, institut obdobný účinné lítosti. Zde ovšem v rámci odpovědnosti za správní delikty. Zákon o vodách upravuje v § 125 možnost tzv. **upuštění od pokuty**. To znamená, že příslušný orgán může na návrh rozhodnout o zastavení řízení o uložení pokuty v případě, že:

a) se povinná osoba dobrovolně přičinila o odstranění následků, a

b) povinná osoba přijala opatření zamezující dalšímu znečišťování nebo ohrožování povrchových nebo podzemních vod, a

c) uložení pokuty by vzhledem k opatření učiněným povinným subjektem vedlo k nepřiměřené tvrdosti

Z důvodu provádění opatření dle písm. a) a b) může orgán, který vede řízení o uložení pokuty na žádost povinného subjektu toto řízení přerušit. Obdobné ustanovení obsahuje rovněž v zákoně o integrované prevenci. Dle § 38 odst. 1 lze upustit od uložení pokuty provozovateli zařízení v případě, že tento provozovatel zajistil odstranění následků porušení povinnosti a přijal opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu. Také § 42 odst. 2 atomového zákona dává SÚJB možnost upustit od uložení pokuty v případě, že došlo k nápravě bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti, a SÚJB byla poskytnuta účinná součinnost a nedošlo-li ke vzniku škody osobám nebo na životním prostředí.

Možnost příslušného orgánu veřejné správy na základě vlastní úvahy rozhodnout o odpuštění trestu v případě, že se odpovědný subjekt přičinil o nápravu protiprávního stavu má samozřejmě své kladné i záporné stránky. Kladnou je pozitivní motivace povinného subjektu na tom, aby napravil závadový stav, což je z hlediska potřeb ochrany životního prostředí řešení nanejvýš žádoucí. Negativem dané možnosti uvážení správního orgánu může být nebezpečí korupce, což je ale průvodním rizikem každého správního uvážení.

9.3 Ekonomické nástroje

Mezi nástroji ekonomického zajištění odpovědnosti v ochraně životního prostředí bývá tradičně řazeno **povinné pojištění**, vytváření **povinné finanční rezervy** a **speciální ekologické fondy** na úrovni státu příp. krajů a obcí.¹⁵⁵ Vedle toho existují

¹⁵⁵ Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 89.

rovněž **kombinace** výše uvedených nástrojů. Speciálním nástrojem jsou **odvody**, např. dle § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁵⁶

9.3.1 Povinné pojištění

Podstatou **environmentálního pojištění** je jednak vlastní ochrana potencionálního znečišťovatele proti kompenzačním nárokům a jednak zvýšení pravděpodobnosti úhrady nákladů na odstranění vzniklých ztrát na životním prostředí v případě znečišťovatelovy insolvence či neochoty tyto náklady hradit. V případě ochrany proti kompenzačním nárokům se někdy hovoří také jako o nápravě v zájmu první strany (reparation of first party interest).¹⁵⁷

U nás institut povinného pojištění nalezneme hned v několika oblastech. Je to jednak v rámci zákona o prevenci závažných havárií (§ 12), kdy je provozovatel povinen sjednat do 100 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o schválení bezpečnostního programu nebo bezpečnostní zprávy pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie. Výše limitu pojistného plnění sjednaného provozovatelem musí odpovídat rozsahu možných dopadů závažné havárie, které jsou uvedeny ve schváleném bezpečnostním programu nebo ve schválené bezpečnostní zprávě. Povinné pojištění odpovědnosti zná rovněž zákon o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření. Je upraveno v § 36 a týká se odpovědnosti za jadernou škodu a výše celkového plnění je limitována. Navíc dle § 37 poskytuje stát záruku za uspokojení přiznaných nároků na náhradu jaderné škody, pokud nejsou uhrazeny z povinného pojištění nebo jiného stanoveného finančního zajištění. I zde je však stanoven max. limit.

Pro dosažení cíle realizace nápravných opatření v ochraně životního prostředí je samozřejmě vhodné, aby pojištění bylo povinné a aby prostředky z něj získané byly

¹⁵⁶ *Jedná se o odvody za kácení dřevin v případě, že nebylo uloženo provedení náhradní výsadby. Peníze jsou příjmem obce, která je využije na zlepšení životního prostředí. Nejsou však bohužel přímo zákonem určeny k náhradní výsadbě, která by představovala kompenzaci za způsobenou ekologickou újmu.*

¹⁵⁷ *Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Dissertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 517.*

povinně vázány na realizaci nápravných opatření. Jak bývá někdy upozorňováno, může být v případě povinného pojištění hlavním problémem to, že v některých případech nebudou pojišťovací instituce ochotny převzít nadměrná rizika některých typů aktivit. Existuje totiž reálná hrozba, že by tak pojišťovací instituce mohly být tím, kdo v dlouhodobějším časovém horizontu může určité provozy přímo vyřadit z podnikání.¹⁵⁸ Ze zkušeností ve Spojených státech však vyplývá, že reakce pojišťovacího trhu na přijetí systému odpovědnosti za škody na životním prostředí byla poměrně pružná a vstřícná a objevila se zde řada pojišťovacích produktů vytvořených pro daný typ odpovědnosti.¹⁵⁹ Díky velikosti trhu došlo v USA také k postupnému snižování cen pojištění a tento trend byl také jedním z argumentů pro vytvoření společného systému odpovědnosti za škody na životním prostředí v rámci EU.

9.3.2 Speciální ekologické fondy

Obecně hraje v naší právní úpravě významnou roli Státní fond životního prostředí, který byl zřízen na základě zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky (dále jen zákon o SFŽP). Jeho prostředky lze využít mj. k podpoře investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob související s ochranou a zlepšováním životního prostředí (§ 3 odst. 1 písm. a) zákona o SFŽP). Jeho zdroje jsou tedy využitelné rovněž k realizaci opatření k nápravě. Na poskytnutí příspěvku ze SFŽP však není právní nárok (§ 4 odst. 1 zákona o SFŽP). O poskytnutí příspěvku ze SFŽP může požádat např. vlastník nebo nájemce pozemku na zmírnění ekonomických důsledků vyplývajících z uložených opatření, jde-li o odstranění jim nezaviněných závad (§ 3 odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu).

Vedle SFŽP s celostátní působností je v naší právní úpravě počítáno rovněž s fondy na úrovni krajů. Dle platné úpravy zákon o vodách (§ 42 odst. 4) je kraj povinen zřizovat v rámci svého rozpočtu zvláštní účet ročně doplňovaný do výše 10 000 000,-

¹⁵⁸ Jílková J.: Studie o možnostech internalizace škod na životním prostředí, Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj České republiky, svazek č. 21, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 1999, str. 38.

¹⁵⁹ více na http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/insurance_us.htm

Kč. Tyto prostředky jsou určeny pro případ, kdy není možno uložit opatření k nápravě odpovědnému subjektu a hrozí-li závažné ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod. Dle novelizovaného odst. 5 § 42 zákona o vodách lze z tohoto zvláštního účtu rovněž hradit náhradu nákladů na nápravná opatření k nápravě ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách podle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, a to na základě žádosti příslušného orgánu.

S možností zřízení ekologických fondů počítají rovněž některé mezinárodní smlouvy. Jako příklad lze uvést článek 14 odst. 2 Basilejské Konvence o kontrole příhraničního pohybu nebezpečného odpadu a nakládání s ním z roku 1989, kdy jsou státy povinny zvážit (consider) vytvoření fondu, který by měl bezprostředně pomoci při řešení havárií vzniklých v souvislosti s příhraničním pohybem nebezpečných či jiných odpadů nebo při nakládání s nimi.

Lze shrnout, že zřizování speciálních fondů má význam zejména ve spojitosti s akutními hrozbami, resp. s nápravou stavů blízkých stavům ekologické havárie, kdy je nutnost bezprostřední reakce k odvrácení či minimalizování dopadů akutního stavu nezbytná. Tedy přesně v těch případech, s jakými počítá zákon o vodách či Konvence o kontrole příhraničního pohybu nebezpečného odpadu

9.3.3 Povinné finanční rezervy

Vytváření finanční rezervy je spojováno především s ukládáním odpadů, a to jako budoucí zdroj nápravy odpadem ohroženého příp. poškozeného území. Povinnost vytvářet a vést finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu stanoví pro provozovatele skládky § 21 odst. 1 zákona o odpadech. Dle § 51 téhož zákona smí být čerpání prostředků finanční rezervy prováděno pouze se souhlasem příslušného krajského úřadu na práce související s rekultivací, zajištěním péče o skládku po skončení jejího provozu a asanací. Souhlas uděluje krajský úřad na základě rozhodnutí o zahájení rekultivačních prací. Zanikne-li provozovatel skládky před skončením péče o skládku a jeho právní nástupce neexistuje, odvede banka finanční rezervu na účet SFŽP a tento finanční prostředky

převede na účet tomu, kdo zabezpečí rekultivaci, péči o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Se zřízením finanční rezervy počítá také nový zákon o nakládání s těžebním odpadem (§ 13). Povinnost vytvářet v předstihu finanční rezervu má provozovatel, tedy osoba odpovědná za nakládání s těžebním odpadem. Výši rezervy upraví jednou za 5 let provozovatel se souhlasem obvodního báňského úřadu tak, aby byla v souladu s potřebou sanačních a rekultivačních prací. Rezerva nesmí být použita v rozporu s účelem, pro který byla vytvořena. Dojde-li (§ 7 odst. 4) ke změně provozovatele, je dosavadní provozovatel povinen mj. převést novému provozovateli rezervu finančních prostředků. V případě, že nový provozovatel není, převede likvidátor finanční prostředky na zvláštní účet Českého báňského úřadu. Z tohoto účtu mohou být hrazeny pouze činnosti, pro které byla rezerva vytvořena. Pokud je tato rezerva nedostačující, uhradí zbývající náklady stát.

Pro účel finančního zajištění realizace nápravných opatření lze rovněž použít **kombinaci výše uvedených nástrojů**, přičemž volba je ponechána na povinném subjektu. Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě upravuje v § 14 finanční zajištění nápravných opatření. Dle této úpravy je si provozovatel povinen zabezpečit finanční zajištění k náhradě nákladů podle tohoto zákona. Rozsah finančního zajištění musí po celou dobu výkonu provozní činnosti odpovídat rozsahu možných nákladů a intenzitě nebo závažnosti vytvářeného rizika ekologické újmy. K tomu je provozovatel povinen provést hodnocení rizik. Bez tohoto zajištění nesmí provozovatel vykonávat svou činnost, je však zřejmě na jeho úvaze, jaký druh zajištění zvolí. Z povinnosti zabezpečit finanční zajištění však existují určité výjimky uvedené v odst. 3 a 4. Možnou kombinaci finanční záruky a pojištění nalezneme v zákoně o odpadech. Konkrétně se jedná o úpravy § 57 ve vztahu k přeshraniční přepravě odpadů, a to ve spojení s Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. Června 2006 o přepravě odpadů, kde je v čl. 6 také uvedeno, jakým způsobem lze finanční záruku použít. Schvalování finanční záruky nebo pojištění je v kompetenci MŽP.

9.4 Shrnutí

Právní záruky realizace nápravných opatření tvoří jistě neopominutelnou součást systému opatření k nápravě v ochraně životního prostředí. Možnost donutit povinný subjekt k realizaci nápravného opatření exekucí ve formě přímého vynucení příp. provedením náhradního výkonu je krajní, leč v některých případech nezbytný krok, který by měl být upřednostňován před více rozšířeným systémem pokut. V rámci stávající právní úpravy je nabídka exekučních nástrojů dostačující a není tedy důvod daný stav měnit. Otázkou je spíše faktická stránka věci, tedy důslednost a zejména rychlost s jakou je exekuce prováděna v praxi. U stavů akutního ohrožení je pak vhodnější stanovit v právních předpisech pravomoc příslušného orgánu veřejné správy uložit osobě od viníka odlišné, která má pro toto dostatečnou odbornou kapacitu, povinnost provést nezbytné opatření přímo. Ručení za realizaci zde tak přebírá přímo stát.

Úprava polehčujících okolností příp. upuštění od potrestání (v našem případě se jedná převážně o finanční sankce), tedy případů, kdy viník závadový stav odstranil či alespoň zmírnil jeho negativní následky, je v rámci stávajícího systému správního trestání velmi nepřehlednou a roztržštěnou. Sjednocení lze očekávat až ve spojitosti s přijetím komplexní právní úpravy v této oblasti. Nový „kodex správního trestání“ by měl upravovat obecné základy správně-právní odpovědnosti, tedy alespoň pro oblast přestupků a správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob, a to včetně problematiky polehčujících okolností nebo upuštění od potrestání.¹⁶⁰ Okolnost, jak se odpovědný subjekt přičinil o nápravu závadového stavu (tedy i na životním prostředí), by měla být spojena s možností zmírnění či úplného upuštění od potrestání. Je samozřejmě otázkou, zda takto obecně stanovený základ bude dostačující a zda není lépe stanovit výslovně možnost upuštění od potrestání v rámci jednotlivých právních předpisů na ochranu životního prostředí. Zde ovšem opět hrozí

¹⁶⁰ *Více k reformě správního trestání in Kolokvium o správním trestání, Správní právo, 2002, číslo 1.*

riziko neodůvodněného opomenutí danou úpravu do předpisu vtělit, jak jsme toho svědky v platné úpravě.

Skutečná realizace opatření k nápravě je mnohdy zcela závislá na dostatku finančních prostředků. Jejich nedostatek může být vyvolán jak objektivními důvody (např. z důvodu insolvence povinného subjektu nebo jeho neexistence), tak také důvody subjektivními (zejména neochotou povinného uložená opatření zaplatit). Z tohoto důvodu se stále více v rámci zákonných úprav prosazují ekonomické nástroje ve formě povinného pojištění či jiné formy finanční záruky. Skutečnému rozvoji trhu s pojišťovacími produkty by měl pomoci nový zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Na reálný dopad si však budeme muset ještě nějaký čas počkat, neboť potřebný prováděcí předpis k § 14 zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě je teprve ve fázi příprav.

10. Účinnost prosazování nápravných opatření a úvahy de lege ferenda

10.1 Účinnost prosazování nápravných opatření

Otázka efektivity navržených řešení právní úpravy nebývá častým předmětem odborných prací v oblasti právní teorie a právo ji přenechává zpravidla oborům jiným. Přesto bych se o ní rád alespoň ve stručnosti zmínil. Vedle samotné otázky spíše legislativně technického přístupu k dané problematice totiž nelze zcela opomenout ani otázku faktické realizovatelnosti, příp. účelnosti konkrétních řešení, tedy otázku tzv. **environmentální efektivity**. Nejedná se o tradiční pojetí efektivity v ekonomickém slova smyslu, tedy o přístup založený čistě na analýze nákladů a výnosů (cost-benefit analysis), protože prvotním cílem právní ochrany životního prostředí je ochrana a obnova přírodního prostředí.¹⁶¹

Jak jsme mohli vidět již ve výše citované Zelené knize ke směrnici o odpovědnosti za životní prostředí, je zcela zjevné, že realizace opatření k nápravě závisí do značné míry na její faktické realizovatelnosti, ale také na účelnosti daného řešení. Životní prostředí je v neustálém pohybu a podléhá neustálým změnám. K nápravě ztrát na životním prostředí může dojít, aniž by byla potřeba přímé lidské intervence. Občas může být spolehnout se na přirozený proces nápravy poškozené části přírody vhodnějším řešením.¹⁶² Je proto někdy vhodné, a v některých právních úpravách toto i nalezneme, vázat výslovně povinnosti provést **opatření k nápravě na jejich technickou a ekonomickou proveditelnost** (viz např. problematika třídění smíšených

¹⁶¹ K tomu srov. Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Dissertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 597-606.

¹⁶² Je odhadováno, že neprovedení opatření k nápravě, či pouze s minimálními zásahy, by bylo lepším řešením ve zhruba 20% všech případech. K tomu srov. rovněž Holec J.: Odval Zbůch – rekultivace versus spontánní sukcese, Živa, 2010, číslo 4, str. 164 – 165.

odpadů dle § 12 odst. 6 zákona o odpadech nebo odstraňování odpadů dle § 20 písm. f) téhož zákona).

OECD vztahuje environmentální efektivitu zejména k možnosti znečišťovatelů reagovat (the ability of the polluters to react).¹⁶³ Mezi znaky environmentální efektivity jsou zahrnovány také prvky jako je spravedlivá alokace nákladů (equitable cost allocation), efektivnost výdajů (cost efficiency), efektivita v dosažení cílů (effectiveness in achievement of goals) a zejména, což environmentální efektivnost odlišuje od klasické ekonomické efektivnosti, **zda je náprava životního prostředí zaručena** (guaranteed).¹⁶⁴

Hodnocením své efektivity prošel systém vytvořený v rámci CERCLA, kdy mezi kritizované nevýhody patří kupříkladu vysoký podíl (21%) transakčních nákladů (administrativní poplatky, platby za právnické služby, inženýrská činnost, konzultace apod.) a průměrná délka realizace nápravných opatření, která se pohybuje v rozmezí 8 až 13 let. Z důvodu nedostatku finančních prostředků, ale také pro neúměrnou délku soudních řízení bylo do roku 1993 vyčištěno z 1200 registrovaných ploch pouze 217.¹⁶⁵ Obdobným „testem“ by měla v budoucnu projít také nově směrnice o odpovědnosti za životní prostředí a v návaznosti na to nový zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Teprve poté by snad bylo aktuální navrhnout korekci stávající úpravy. Vzhledem k tomu, že ani po téměř dvou letech od nabytí účinnosti zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě nebylo podle jeho ustanovení zahájeno ani jediné řízení, je jakékoliv hodnocení efektivity dané úpravy velmi předčasným.

Přestože by opatřením k nápravě měla být v oblasti ochrany životního prostředí prioritním typem rozhodování těchto orgánů, praxe se bohužel spíše zaměřuje na rozhodnutí čistě sankčního charakteru. V rámci činnosti jednotlivých orgánů veřejné správy působících na úseku ochrany životního prostředí tvoří činnosti spojené

¹⁶³ *K tomu srov.* OECD Environmental Policymaking for the 1990s, Annex Guidelines and Considerations for the Use of Economic Instruments in Environmental Policy, EPL, 1991, str. 95-98.

¹⁶⁴ *K tomu srov.* Larsson M.-L.: On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Dissertation, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997, str. 604.

¹⁶⁵ *K tomu srov.* The Environmental Protection Agency, Quarter Fiscal Year 1993, Superfund Management Report, Washington DC, 1993, str. 467.

s ukládáním opatření k nápravě poměrně malou část jejich celkové agendy. Jak vyplývá z výroční zprávy České inspekce životního prostředí, jednoho z klíčových orgánů v této oblasti, provedla tato v roce 2008 14 255 kontrol (15 791 v roce 2007, 16 649 v roce 2006, 17 254 kontrol v roce 2005), přičemž v roce 2008 vydala ČIŽP celkem 13 778 správních rozhodnutí, z toho 13 595 pravomocných (je nutno doplnit, že do uvedeného počtu je zahrnuto 2 071 vydaných rozhodnutí o poplatcích za vypouštění odpadních vod a 8 253 vydaných rozhodnutí o poplatcích za odběr podzemních vod). V rámci správních rozhodnutí sankčního charakteru uložila ČIŽP 2 648 pokut, z toho 2 501 nabylo ještě v tom roce právní moci (v roce 2007 2 547 z toho 2 469 pravomocných, v roce 2006 2 393 z toho 2 248 pravomocných). Správní rozhodnutí nápravného charakteru zahrnovala v roce 2008 427 rozhodnutí o opatření k nápravě (503 v roce 2007, 634 v roce 2005) a 51 rozhodnutí o zastavení provozu (66 v roce 2007).¹⁶⁶ Výše uvedená čísla mohou mít samozřejmě celou řadu příčin, ale bohužel svědčí o stále silném příklonu veřejné správy k ukládání povinností čistě sankčního charakteru (zejména pokut), tedy příklonu k z hlediska fungování veřejné správy „jednodušší“ cestě s „nižšími“ náklady.

10.2 Úvahy de lege ferenda

Z hlediska právní úpravy opatření k nápravě v ochraně životního prostředí de lege ferenda lze v nejobecnější rovině jejich hmotněprávního zakotvení zvažovat několik přístupů. První z možností je ponechat stávající stav, kdy jsou jednotlivá **nápravná opatření upravena** spíše dle potřeb **ad hoc v jednotlivých speciálních předpisech**, přičemž vedle toho by měla hrát stále významnější roli úprava dle zákona o prevenci ekologické újmy a o její nápravě. Pokud by však úprava měla zůstat takto roztržštěnou, je vhodné alespoň v rámci jednotlivých předpisů **stanovit v částech týkajících se výkonu státní správy obecně formulované oprávnění příslušných orgánů vyžadovat nápravu při porušení jakékoliv povinnosti uložené zákonem nebo na jeho základě**, a to včetně možnosti odebrání věci, příslušného povolení, či zákazu

¹⁶⁶ Více in Výroční zpráva 2008, Česká inspekce životního prostředí, Praha, 2008, str. 59-65.

nebo omezení činnosti. Bližší podmínky by měly být v jednotlivých paragrafech uvedeny pouze v případech, kdy to skutečně vyžadují dané oblasti úpravy (jako je tomu již dnes např. v případě ochrany vod). Tento přístup však vyžaduje **jasné a přesné formulování zákonných povinností**, za jejichž nedodržení by mohla být nápravná opatření ukládána.

Druhým přístupem by mohlo být (dle mého názoru vhodnějším) **řešení spojující a na společný jmenovatel stavějící úpravu** v rámci již dlouho diskutovaného komplexního zákona či kodexu o životním prostředí. Zde se nabízí prostor pro univerzálnější propracování systému nápravných opatření v rámci opatření v ochraně životního prostředí, a to pokud možno pro co nejširší část právní ochrany životního prostředí. Může být stanovena obecná povinnost primárně napravit závadový stav, případně může být toto spojeno pouze se vznikem ekologické újmy či její bezprostřední hrozbou. Současně by zde mohla být stanovena i obecná zakročovací povinnost každého.¹⁶⁷ I při takovémto řešení však zřejmě nelze zcela rezignovat na potřebu specifických úprav.

V případě obou výše uvedených variant **by povinnost provést takováto opatření měla vyplývat přímo ze zákona** a nápravné opatření by mělo být provedeno ihned, jakmile se o tom povinný subjekt dozví. Ukládání nápravného opatření formou autoritativního rozhodnutí by tak nastupovalo teprve v okamžiku, kdy povinný subjekt nekoná. Navíc by možnost uložit opatření k nápravě měl mít příslušný orgán po celou dobu, kdy protiprávní stav trvá. Z hlediska zajištění realizace nápravných opatření je v případě mnohosti subjektů ideálním, pokud jsou tyto **osoby odpovědné společně a nerozdílně**, což umožňuje zvolit toho, u koho je největší pravděpodobnost, že požadovanou kompenzaci zaplatí. Je vhodné rovněž **stanovit pořadí odpovědných subjektů**, kdy primárně odpovědným za realizaci nápravného opatření je původce závadného stavu, sekundárně pak, pokud povinný subjekt z různých důvodů nekoná (již neexistuje nebo je insolventní), subjekt náhradní (zejména stát, územně

¹⁶⁷ Viz platná úprava dle § 19 zákona o životním prostředí, podle které: „Každý, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo k němu již došlo, je povinen učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvracení hrozby nebo ke zmírnění následků.“

samosprávný celek, případně i vlastník objektu – pozemku, na kterém škodlivý následek vznikl).

Z hlediska procesního je důležité, aby pro případ akutních ohrožení životního prostředí jako jsou např. havárie či tam, kde by mohl být zmařen účel dalšího řízení, existovala vždy možnost **ukládat opatření k nápravě přímo na místě**, a to ať již formou **předběžného opatření** nebo **faktických pokynů**. Svou pozitivní roli mohou sehrát rovněž **zkrácené formy řízení**, kdy je rozhodnutí vydáváno formou příkazu příp. příkazu na místě. Výše uvedená řešení již sice dnes nabízí správní řád, jde tedy spíše o to, tyto možnosti v praxi více využívat a postupně vytvořit i díky soudní judikatuře meze těchto nástrojů ve vztahu k ochraně práv jednotlivce. Co však dnešní úprava plně nereflektuje, je to, aby rozhodnutí ukládajícím povinnost provést opatření k nápravě měla přímo **ze zákona vyloučen odkladný účinek odvolání**. Dále vzhledem k tomu, že realizace nápravných opatření může být časově a technicky záležitostí poměrně náročnou, měly by předpisy výslovně upravovat **možnost již vydaná rozhodnutí měnit** (např. objeví-li se nové skutečnosti) a **povinnosti** jimi stanovené by měly přímo ze zákona **přecházet na právní nástupce** povinných subjektů. Konečně je vhodné **posílit účast veřejnosti** v procesu ukládání opatření k nápravě, která zde může působit coby subjekt s funkcí iniciační a kontrolní.

Právní řád by měl dále více počítat s motivačními prvky pro povinné subjekty. Je zapotřebí, tam kde tomu tak doposud není, stanovit pro vybrané rizikové aktivity **povinné pojištění či jiné formy finanční záruky** včetně řešení, jak s prostředky naložit v případě že je subjekt v insolvenci či zanikl-li subjekt bez právního nástupce. Důležité je zohlednit okolnost, jak se odpovědný subjekt přičinil o nápravu závadového stavu na životním prostředí. Snaha napravit závadový stav by měla být zohledněna v případném souvisejícím řízení trestním či správním, a to ať již ve formě **polehčujících okolností**, příp. ve formě **úplného upuštění od potrestání**.

11. Závěry

Nápravu v ochraně životního prostředí lze obecně členit na **nápravu dle práva veřejného ve formě nápravných opatření a na nápravu dle práva soukromého**. Klíčovou roli hraje náprava dle práva veřejného ve formě nápravných opatření, a to zejména proto, že ochrana životního prostředí představuje primárně celospolečenský zájem. Nápravná opatření v ochraně životního prostředí tak vychází z Ústavou vyřčené teze o tom, že je to stát, kdo má dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7). Na silnější úlohu státu klade důraz rovněž úprava mezinárodněprávní, kde byla uznána **povinnost a odpovědnost státu** zajistit, aby nedocházelo k poškozování jiného státu či oblasti mimo jurisdikci států (tedy i životního prostředí) aktivitami, které jsou v jurisdikci či pod jeho kontrolou, a aby státy v souladu s principem znečišťovatel platí, zajistily povinnost odpovědného subjektu nést náklady na nápravu závadového stavu, případně být pro tento případ v roli sekundárně odpovědného.

Nápravná opatření jsou v právu životního prostředí tradičně řazena mezi **administrativní nástroje působení**. V širším kontextu veřejného práva můžeme nápravná opatření chápat jako **prostředek cílené stabilizace chování, kterým stát prostřednictvím svých orgánů zajišťuje nápravu při nežádoucím narušení určitého „společensky žádoucího“ stavu. Primárním cílem není trestat, ale dosáhnout přerušení, resp. odstranění protiprávního stavu, případně i jeho nepříznivých důsledků**. Lze tedy hovořit o jistém druhu sankcí obnovující povahy (působící pro futuro), přičemž samotná nápravná opatření nemají pouze **funkci opatření následného, ale je v nich v jisté míře obsažen i prvek korekce a prevence**. Metodou regulace je v tomto případě metoda veřejnoprávní, v mnohém inspirovaná postupy a prostředky práva správního. Na rozdíl od čistě správně-právní úpravy vykazují nápravná opatření v ochraně životního prostředí řadu specifik, a to zejména z důvodu objektu ochrany, tj. životního prostředí.

Nápravná opatření by měla hrát klíčovou roli při prosazení **principu trvale udržitelného rozvoje**. Z dalších principů práva životního prostředí jsou nápravná opatření nejsilněji svázána s **principem znečišťovatel platí, resp. odpovědnosti původce, s principem odpovědnosti státu** a do jisté míry také s **principem prevence**.

V platné právní úpravě jsou nápravná opatření užívána poměrně nesourodě a ani v literatuře neexistuje obecná shoda na tom, co vše mezi ně zahrnout. Samotný pojem nápravných opatření v ochraně životního prostředí lze definovat, co do míry obecnosti, v několika rovinách. Nejobecnější definice nápravných opatření může vycházet z nápravy jakéhokoli **závadového stavu**, který je rozporu s platnou veřejnoprávní úpravou na ochranu životního prostředí, přičemž samotná náprava může spočívat jak v částečné či úplném uvedení v předchozí stav, v kompenzaci, tak rovněž v zabránění dalšímu trvání protiprávního stavu. Některé právní úpravy vymezují nápravná opatření výčtem jednotlivých činností, jiné je definují co do cílů, kterých má být dosaženo. Posledně jmenované je i případem jediné legální definice nápravných opatření v českém právním řádu, a to v rámci nápravných opatření upravených v zákoně o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Tento zákon však neřeší nápravu jakýkoliv závadového stavu, nýbrž toliko nápravu ekologické újmy.

S definičním vymezením nápravných opatření úzce souvisí také jejich **klasifikace**, neboť vymezuje škálu opatření, která lze považovat za nápravná. Samotná klasifikace může vycházet z celé řady kritérií. Nápravná opatření lze členit **dle** toho, v čím **zájmu** jsou realizována, dále **dle cíle** který sledují a konečně dle toho, **zda se týkají subjektu, věci nebo činnosti**. Chceme-li pojímat nápravná opatření širěji, pak v souladu s platnou právní úpravou, lze mezi nápravná opatření zahrnout vedle nápravných opatření „vlastních“ či v užším smyslu (ve stejném významu také opatření k nápravě) zahrnout také nápravná opatření ve formě zákazu, zastavení či omezení činnosti, odebrání nebo pozastavení povolení nezbytného k výkonu určité činnosti, dále ve formě zajištění, případně i odebrání věci, a některé další speciální formy nápravných opatření.

Opatření k nápravě v ochraně životního prostředí jsou neoddělitelně spjata se **systémem odpovědnosti v právu životního prostředí**. Jak již vyplývá ze samotného smyslu nápravných opatření v ochraně životního prostředí, je obecným

objektem, na jehož ochranu jsou tato cílena, životní prostředí, a to zejména jeho „nevlastitelné“, příp. nevlastněné složky, jakými jsou např. ovzduší nebo voda. **Životní prostředí** však nemusí být vždy **primárním (přímým) objektem ochrany**, ale také objektem spíše **sekundárním (nepřímým)**. Tak tomu bude např. tehdy, je-li bezprostředním cílem ukládaného opatření k nápravě donutit subjekt k ukončení protiprávního stavu, aniž by nutně došlo k ohrožení či poškození životního prostředí. Odpovědnost za realizaci nápravného opatření nese primárně subjekt, jehož činností došlo ke vzniku závadového stavu. V obecné rovině jím může být zejména provozovatel či vlastník, ale také např. přepravce nebezpečných látek apod. Z hlediska zajištění realizace nápravných opatření je v případě mnohosti subjektů ideální, pokud jsou tyto **osoby odpovědné společně a nerozdílně**, což umožňuje zvolit toho, u koho je největší pravděpodobnost, že požadovanou kompenzaci zaplatí. Je vhodné rovněž **stanovit pořadí odpovědných subjektů**, kdy primárně odpovědným za realizaci nápravného opatření je původce závadného stavu, sekundárně pak, pokud povinný subjekt z různých důvodů nekoná (již neexistuje nebo je insolventní), subjekt náhradní (zejména stát, územně samosprávný celek, případně i vlastník objektu – pozemku, na kterém škodlivý následek vznikl). Aby mohlo dojít ke vzniku povinnosti provést opatření k nápravě, je nutné aby došlo k protiprávnímu jednání (případně nejednání tam, kde jednáno být mělo), musí zde nastat škodlivý následek a mezi těmito musí existovat příčinná souvislost. Ne vždy však musí právní předpisy spojovat povinnost provést nápravné opatření s případem porušení právní povinnosti, tedy s případem **protiprávnosti**. Subjekt může být odpovědný také, i když jedná **po právu**. Typicky je tomu v případě tzv. starých ekologických zátěží, kdy subjekt, který závadový stav způsobil, má nést odpovědnost i navzdory tomu, že jeho jednání nebylo ve své době protiprávní a protiprávním se stalo teprve později. Za závadový stav lze v oblasti ochrany životního prostředí vedle porušení povinností čistě administrativní povahy obecně považovat ztrátu na životním prostředí, která může mít formu jak klasické ekonomicky vyjádřitelné škody, tak rovněž formu ekologické újmy. Institut ekologické újmy reaguje na potřebu ochrany těch částí či kvalit životního prostředí (např. čistota ovzduší a vod, esteticky vyvážená krajina), u kterých nelze vystačit s klasickým soukromoprávním modelem odpovědnosti za škodu. Škodlivý následek

může být následkem havárie, postupného znečištění nebo se může jednat o tzv. staré či historické ekologické zátěže. Hovoříme-li o škodlivém následku na životním prostředí, pak musíme zkoumat rovněž otázku míry závažnosti tohoto následku. Nejedná se o jakékoliv poškození, ohrožení či újmu, ale pouze o právem „kvalifikované“ poškození, kdy je dosaženo určité prahové hodnoty. Míra znečištění či poškození životního prostředí musí tedy nabýt jisté intenzity, aby mohla spustit celý systém odpovědnostních vztahů a tedy vyvolat i potřebu realizace nápravy. Poškození životního prostředí má mnohdy povahu komplexu příčin ovlivněných také samotnou dynamikou procesů, které se v přírodě odehrávají. Je tedy mnohdy, na rozdíl od škod čistě majetkových, velmi obtížné stanovit jednoznačný vztah (příčinnou souvislost) mezi škodlivou aktivitou a ztrátou na životním prostředí. Stále větší důraz je v rámci právní úpravy kladen na odpovědnost objektivní případně také na odpovědnost přísnou.

Pokud se podíváme do historie úpravy nápravných opatření v ochraně životního prostředí v rámci českého právního řádu, pak první ustanovení nacházíme již v některých úpravách z padesátých let. Za skutečně první plnohodnotnou úpravu problematiky lze však považovat opatření k nápravě v systému ochrany vod, a to díky zákonu č. 138/1973 Sb., o vodách, kde se objevil nový a samostatný paragraf (§ 27) upravující opatření k nápravě. Dnes již s nějakou formou nápravných opatření počítá každý zákon zaměřený na ochranu životního prostředí. Obdobný vývoj můžeme sledovat rovněž v rámci práva EU, přičemž k vyvrcholení **úsilí o vytvoření integrovanějšího přístupu** v této oblasti dochází přijetím směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Směrnice vychází z toho, že úplná náprava ztrát na životním prostředí není reálná a že z hlediska ochrany životního prostředí by mělo být cílem vyčistit a obnovit životní prostředí do stavu, který byť není identický se stavem předchozím, si alespoň zachová podstatné trvalé funkce. Přijetím směrnice a její implementací do našeho právního řádu došlo ke zcela zásadnímu a radikálnímu zásahu nejen do stávajícího systému opatření k nápravě a odpovědnosti v ochraně životního prostředí, ale do systému právní ochrany životního prostředí jako celku. Nová úprava zcela přebírá doposud

dominantní řešení problematiky nápravných opatření, a to zejména pro oblast ochrany vod, půdy a přírody a krajiny.

Vedle hmotněprávní problematiky nápravných opatření v ochraně životního prostředí jsem se zabýval rovněž procesními aspekty jejich ukládání. Proces ukládání nápravného opatření formou autoritativního rozhodnutí zahrnuje dvě základní fáze, kterými jsou **správní dozor** a navazující **správní řízení**. Obdobně, jako je tomu i v zahraničních právních úpravách, kde jsou k tomuto úkolu povolány orgány veřejné správy (tedy jak státní správy, tak samosprávy). Proces ukládání nápravných opatření bývá v zásadě zahajován kontrolou daného subjektu v rámci správního dozoru, jejímž obecným cílem je zjištění faktického stavu a jeho porovnání se stavem požadovaným právními předpisy. **V případě zjištěných nedostatků by měl příslušný orgán vždy zahájit řízení o jejich odstranění, a to pokud možno bezprostředně poté, co se o existenci závadového stavu dozví.** Příslušný orgán veřejné správy svým rozhodnutím stanoví **případný rozsah a časový rámec pro realizaci nápravného opatření** a opatření k nápravě by měl ve svém rozhodnutí blíže specifikovat, resp. **minimálně stanovit cílový stav, kterého má být dosaženo** (např. zákon prevenci ekologické újmy a o její nápravě rozlišuje z hlediska cíle nápravu na primární, doplňkovou a vyrovnací). Správní orgán by měl mít oprávnění, v případech možného prodlení, **ukládat nápravná opatření přímo na místě, případně ve zkrácených řízeních, vždy však s vyloučením odkladného účinku odvolání.** Měla by existovat ze zákona vyplývající pravomoc příslušných orgánů tam, kde je to opodstatněné, **ukládat nápravná opatření i v rámci několika na sebe navazujících rozhodnutí.** **Pokud** po vydání rozhodnutí **nastanou změny**, měl by být příslušný správní orgán vždy oprávněn své **rozhodnutí změnit**. V rámci celého procesu ukládání nápravných opatření nelze opomenout **účast veřejnosti**, a to jak v roli možného iniciátora celého procesu, tak také coby instituci kontrolní. Náš právní řád se však doposud spíše brání širšímu zapojení veřejnosti, což vyplývá z poměrně malého počtu zákonů, které s účastí veřejnosti počítají.

Uložením vykonatelného opatření k nápravě ještě není zaručená jeho skutečná realizace. Proto tvoří významnou součást systému **právní a ekonomické záruky realizace nápravných opatření.** Tyto nástroje mohou působit na povinné subjekty jak

formou pozitivní motivace, tak rovněž formou sankčního či přímo faktického donucení. Mezi ty posledně jmenované lze řadit především **exekuci**, konkrétně pak v případě nápravných opatření exekuci na nepeněžitá plnění, jak je upravují správní a občanské procesní předpisy. Možnost donutit povinný subjekt k realizaci nápravného opatření formou exekuce je krajní, leč v některých případech nezbytný krok, který by měl být upřednostňován před více rozšířeným systémem pokut za nerealizovaná opatření. Opomenout nelze rovněž **deliktní odpovědnost** (zejm. s možností ukládání pokut, případně zákazu pokračování v činnosti až do doby provedení nápravy), která sice faktickou nápravu neřeší, může však přesto svým preventivně odstrašujícím vlivem přispět k dobrovolnému splnění povinnosti napravit závadový stav. Z pozitivně působících záruk realizace nápravných opatření se jedná především o povinnost příslušných orgánů zohlednit při ukládání sankce **polehčující okolnosti**, příp. zcela od potrestání upustit. Mezi ekonomické nástroje řešící případný nedostatek potřebných finančních prostředků na straně povinného subjektu řadíme **povinné pojištění**, vytváření **povinné finanční rezervy** a **speciální ekologické fondy**, příp. kombinace výše uvedených nástrojů.

Poněkud specifickou úpravou, která stojí na pomezí soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy je americký **Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act**, zkráceně CERCLA. Byl přijat v roce 1980 a jedná se o relativně komplexní zákonnou úpravu řešící problematiku soukromoprávní odpovědnosti v oblasti škod na přírodních zdrojích. Zákon poskytuje federální Agentuře na ochranu životního prostředí (EPA) řadu nástrojů, jak zajistit vyčištění území znečištěných nebezpečnými látkami, zejména půdy, ale také vodních zdrojů, nebezpečnými látkami. Systém CERCLA je postaven na civilně-právní odpovědnosti, která je objektivní, v případě více odpovědných subjektů společná a nerozdílná a zahrnuje finanční odpovědnost za náklady na dekontaminaci. Významný rozdíl, zejména oproti úpravě dle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, je ten že CERCLA působí retroaktivně a vztahuje se tedy i na staré zátěže, které stále představují riziko pro životní prostředí. To znamená, že odpovědnými za náklady za vyčištění a za škodu na přírodních zdrojích mohou být současní i minulí vlastníci kontaminovaného místa.

Tato úprava byla v mnoha ohledech inspirací a zdrojem srovnání při tvorbě směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

Z hlediska právní úpravy opatření k nápravě v ochraně životního prostředí de lege ferenda lze v nejobecnější rovině jejich hmotněprávního zakotvení zvažovat několik přístupů. První z možností je ponechat stávající stav, kdy jsou **jednotlivá nápravná opatření upravena spíše dle potřeb ad hoc v jednotlivých speciálních předpisech**, přičemž je vhodné alespoň v rámci jednotlivých předpisů stanovit v částech týkajících se výkonu státní správy obecně formulované oprávnění příslušných orgánů vyžadovat nápravu při porušení jakékoliv povinnosti uložené zákonem nebo na jeho základě. Bližší podmínky by měly být v jednotlivých paragrafech uvedeny pouze v případech, kdy to skutečně vyžadují dané oblasti úpravy (např. v případě ochrany vod). Druhým přístupem by mohlo být (dle mého názoru vhodnější) **řešení spojující a na společný jmenovatel stavějící úpravu** v rámci již dlouho diskutovaného komplexního zákona či kodexu o životním prostředí. Zde se nabízí prostor pro univerzálnější propracování systému nápravných opatření v rámci opatření v ochraně životního prostředí, a to pokud možno pro co nejširší část právní ochrany životního prostředí.

Doslov

Hodnota životního prostředí pro člověka spočívá dle mého názoru na dvou pilířích. První představuje hodnota „záchovná“, tedy hodnota, kterou pro člověka představuje životního prostředí coby nutný předpoklad jeho existence. Druhý hodnotový pilíř je mnohem více spojen s preferencemi každého jednotlivce. Vyměření mnoha druhů živočichů nemusí pro naši „životní pohodu“ představovat žádný problém, někteří z nás jej však mohou pociťovat jako újmu. Pokud se tedy bude hrozba dotýkat záchovného hodnotového pilíře, budou mít i nápravná opatření, jejich právní úprava a zejména prosazování větší šanci na úspěch, i když nezřídka až po „šokových“ zkušenostech typu havárií či jiných krizových situací. Plíživá nebezpečí, například ve formě starých ekologických zátěží, bude většina lidí již vnímat jinak, neboť jsme jako živočišný druh zkrátka nastaveni na současnost a na to skutečně účinně reagovat v zásadě pouze na akutní nebezpečí. Prosazování nápravných opatření v rámci druhého hodnotového pilíře bude navíc přirozeně vyvolávat mnohem větší třecí plochy mezi protichůdnými zájmy, zejména pokud jeden ze zájmů budeme chtít prohlásit za zájem veřejný a tedy hodný upřednostnění. Možná právě proto, že akutních a život či majetek bezprostředně ohrožujících situací není zatím příliš mnoho, patří nápravná opatření, snad s výjimkou nápravy pochybení čistě administrativního charakteru, bohužel ke stále málo využívaným opatřením při ochraně životního prostředí. Na tomto stavu zřejmě nic nezmění ani sebedokonalejší právní úprava, jak je možno demonstrovat na případě zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. Nejenže až doposud nebylo ze strany ČIŽP uloženo dle tohoto zákona jediné nápravné opatření, ale zatím nebylo ani žádné řízení zahájeno. Spíše než další novelizace a změny stávajících předpisů by zde tedy nejspíše pomohla větší „vůle“ důsledně prosazovat úpravu stávající.

Resumé

The remedial measures belong to legal instruments which create an integral part of the public law. The public bodies, which are responsible for the enforcement of public interests, are in charge of enforcement of remedial measures to be done. As in the international law, the state is primarily responsible for remedying of damages arising from activities under its jurisdiction. Despite the remedial measures are incorporated into almost all legal enactments, the quality of the legislature is rather low and this legal tool has been beyond the academical interest.

The remedial measures represent one of the most important instruments of the environment protection and are closely connected with the principles of the environment protection, i.e. the principle of the sustainable development, the polluter-pays principle, the preventive principle and the principle of the State responsibility. The remedial measures create a part of the measures within the environment protection, which primarily work as subsequent measures and partly as continuous and preventive ones.

The remedial measures comprise different kinds of measures, the main goal of which is to remedy changes which are considered to be undesired from the legal and factual point of view (pollution, contamination etc.). Both in the literature and in the legislature, the wording is not uniformly used and differently used terms are not always of the same meaning (compensation, restitution, remedy, restoration etc.). The Directive itself defines the remedial measures as any action, or combination of actions, including mitigating or interim measures to restore, rehabilitate or replace damaged natural resources and/or services, or to provide an equivalent alternative to these resources or services. In general, the responsible party may be asked to restore the damaged environment to a previous state or to compensate this damage in case the restoration is not possible or effective.

In a wider context, the remedial measures shall be considered as an instrument which is aimed to remedy „undesirable state“ which is contradictory to the public

interest protected and guaranteed by the public authority. The primary aim thereof is not to punish but rather to remedy and to affect the future. The remedial measures are based on the system of the liability in the environmental law. The environment is primarily the general subject to be protected by the remedial measures including the „un-owned“ environment or *res communes* as air, wild animals etc. As the responsible party, is considered a person who has caused the breach of the law, in particular an owner, operator, transporter etc. In case there are more persons to be held responsible, they shall be responsible severally and jointly. To assure that all necessary remedial measures will be undertaken, the owner of the contaminated land can be held responsible secondarily. In case of the insolvency or dissolution of the responsible person or for any other reason causing its failure to act, the public authority shall guarantee that all necessary remedial measures will be undertaken by itself or by a third party. The liability shall be defined as strict and there are only limited possibilities for the breaching party to release from liability (e.g. in case of force majeure). A prerequisite for the arising of the liability is the causal link between activity or inactivity of the responsible party and the considerable negative impact on the environment foreseen by the law. However, in case of the damage caused to the environment, the possibility to prove the causal link is very limited for many reasons. To solve this problem, the limited causal link scheme was adopted (see article 10 Lugano Convention). Furthermore, it is often almost impossible to quantify the negative impact itself, because the un-owned environment can be affected as well. Therefore the „harm to the environment“ scheme was created, which covers as well harmful effect to the *res communes*. This approach should limit the shortages of the traditional damage scheme predominantly based on the financial quantification. Harm to the environment can be caused accidentally or gradually and it can often occur in the form of the historic pollution (e.g. contaminated land).

Looking at the history of the Czech environmental law, we can find the first regulation concerning the remedial measures in some of the laws from the fifties of the last century, e.g. in regulations concerning the forest management. The real progress in this field was made in the protection of the ground and subterrestrial waters. § 27 of the Water Act from 1973 as amended later regulated the remedial measures concerning

not only the water protection itself but indirectly the protection of the non-water environment as well, in particular the soil. Recently, both in the Czech Republic and in the EU, we can see the gradual evolution from the „piece-meal“ approach to the overall regulation. The result of this effort represents the EC Directive No. 2004/35/EC, which was adopted to address effectively and efficiently site contamination and the loss of biodiversity in the Community. To implement this Directive in the Czech Republic, the new Act on environmental harm and its restoration was adopted in 2008. This Act should play the key role in the scheme of the restoration of the environmental damage, in particular in the protection of the water, soil and biodiversity, and it is to ensure, in accordance with the polluter-pays principle, that those who contaminate clean-up the pollution or pay for the clean-up.

If we want to describe and assess remedial measures in the protection of the environment, not only the substantive law but the procedural law shall be taken into the consideration as well. The responsible party shall be obliged to undertake remedial measures as soon as it gets the knowledge of their necessity. In case of inactiveness of the responsible party, the competent authority may require the responsible party to take the necessary restoration measures or alternatively the competent authority may implement the measures itself or it makes them implemented by a third party. The process of the law enforcement comprises three stages, i.e. the inspection, the administrative procedure and, if necessary, the execution. In-process, the material limits, which are to be achieved by the respective remedial measure, shall be defined by the competent authority (administrative body), as well as the time framework within the remedial measure is to be undertaken, must be included in an obiter dictum of the rendered administrative decision. In case of an accident or other state of emergency, the competent authority shall be entitled to render the decision promptly and on-site. Because some of the remedial measures completion can be time-demanding and the conditions during the pending time can change, the competent authority shall be entitled to amend its decision to cope with these changes. Taking into consideration that environmental assets (biodiversity and waters to a greater extent) are often not a subject of propriety rights, provisions should be made to allow

qualified entities (e.g. the NGOs) not only to request the competent authority to take an appropriate action but to participate in the administrative process itself either.

To assure that all imposed remedial measures are taken properly and timely, the system of quarantees shall be created as a part of the regime. In particular, the financial securities as the mandatory insurance, monetary reserve or various kinds of ecological funds can play an important role in the enforcement of the legal rules.

As a mixed approach to the issue, the US Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) was adopted in 1980 which represents a „hybrid“ solution between the public and private law approaches, whrereas the public law elements prevail. The CERCLA focuses primarily on cleaning-up of contaminated lands. This act became an inspiration for the Directive itself; contrary to the Directive, it has the retroactive effect.

The conclusion is that the remedial measures in the protection of the environment shall remain under the public law regulation scheme and the public authority shall be responsible for the enforcement of the respective law. In the Czech Republic, the general rules concerning the remedial measures could become either an integral part of the possibly adopted Environmental Code or they could remain in existence in particular legal enactments. Probably, more important issue than the way of the enactment is the enforcement of the existing law and the environmental efficiency of the regulation. As the results of the efficiency test of the CERCLA in U.S. showed, the avarage period for the clean-up of one contaminated area was from 8 to 13 years and only 217 from 1200 registred contaminated lands were cleaned up during the period from 1980 to 1993.

Seznam použité literatury a ostatních pramenů

Knihy:

Basse M.E.: *Environmental Law in Denmark*, Kluwer Law International, The Hague, 2000

Damohorský M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Karolinum, Praha, 1999

Damohorský M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010

Drobník J., Dvořák P.: *Lesní zákon, Komentář*, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2010

Goldenman G. et al: *Environmental Liability and Privatization in Central and Eastern Europe*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht, 1993

Hendrych D. a kol.: *Právní slovník*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009

Hendrych D. a kol.: *Správní právo, obecná část*, 7. vydání, C.H. Beck, Praha, 2009

Hradec V.: *Lexikon práva životního prostředí*, 1. vydání, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., Praha, 2005

Hughes D.: *Environmental law, Third edition*, Butterworths, London, 1996

Eliáš K. a kol.: *Občanský zákoník - Velký akademický komentář*, Linde Praha a.s., Praha, 2008

Jančářová I.: *Staré ekologické zátěže v kontextu americké, evropské a mezinárodní právní úpravy*, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2007

Jančářová I., Pekárek M.: *Právo životního prostředí I. díl*, Masarykova univerzita, Brno, 2002

Jílková J.: *Studie o možnostech internalizace škod na životním prostředí*, Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj České republiky, svazek č. 21, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 1999

Kindl M., David O.: *Úvod do práva životního prostředí, soukromoprávní aspekty ochrany životního prostředí*, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2005

Knapp V.: *Teorie práva*, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1995

Košičiarová S. a kol.: *Právo životného prostredia*, 2. vydanie, Aleš Čeněk, s.r.o., Bratislava, 2009

- Krecht J., Mikule V.:** *Vodohospodářské předpisy s komentářem*, Prospektrum, Praha, 1999
- Kružíková E., Petržílek P.:** *KODEX životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka*, MŽP, Praha, 2005
- Langrová V.:** *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí/sestavila*, 1. Vydání, ASPI, Praha, 2007
- Larsson M.-L.:** *On the Law of Environmental Damage, Liability and Reparation, Doctoral Dissertation*, Faculty of Law, University of Stockholm, 1997
- Mates P. a kol.:** *Základy správního práva trestního*, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2002
- Mazanec M.:** *Soudní judikatura ve věcech správních 1993-1997*, Linde Praha a.s., Praha, 1999
- Miko L. a kol.:** *Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář*, 2. vydání, C. H.Beck, Praha, 2007
- Mohr T.:** *Skandinavisches Umwelthaftungsrecht in Überblick*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2004
- Pekárek M. aj.:** *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související, komentované znění*, Masarykova univerzita, Brno, 2000
- Petržílek P., Guth J., Týlová G.:** *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, ABF, Praha, 2001
- Pomahač. R., Průcha P.:** *Lexikon správního práva*, 1. vydání, Jiří Motloch - Sagit, Ostrava, 2002
- Procházka V. a kol.:** *Příručný slovník naučný*, Československá akademie věd, Praha, III. díl
- Průcha P.:** *Správní právo, obecná část*, 6. vydání, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2004
- Sands P.:** *Principles of International Environmental Law*, The Second Edition, Cambridge University Press, 2003
- Shea E.E.:** *Introduction to U.S. Environmental Laws*, Oceana Publications, Inc., New York, 1995

Skulová S.: *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2003

Stejskal V.: *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*, Eva Rozkotová - IFEX, Praha, 2006

Stejskal V., Vícha O.: *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, související předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*, 1. vydání, Leges, Praha, 2009

Šturma P. a kol.: *Mezinárodní právo životního prostředí*, 1. vydání, IFEC, s.r.o., Beroun, 2004

Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.: *Evropské právo*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2006, str. 238-239.

Tošovská E.: *Přístup členských zemí EU k pojetí a rozsahu škod na životním prostředí a k jejich kvantifikaci*, Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj České republiky, svazek č. 21, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 1998

Večeřa M., Urbanová M.: *Základy sociologie práva*, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 1996

Články:

Backer L.I.: Norwegian Environmental Law – an Overview in North European Environmental Law, Hakapaino OY, Helsinky, 1995

Basse M.E.: Introduction to Danish Environmental Law – an Overview in North European Environmental Law, Hakapaino OY, Helsinky, 1995

Bengtsson B.: Liability for Damage to the Environmen in Swedish Law – an Overview in North European Environmental Law, Hakapaino OY, Helsinky, 1995

Jelínková J.: Některé problémy organizačního zajištění ochrany životního prostředí v ČR očima právníka České inspekce životního prostředí, *Ekologie a právo*, 2005 číslo 4

Mates P.: K některým otázkám reformy správního práva trestního, *Trestní právo*, 2000, č. 11

Mates P., Mazanec M.: Právní úprava smíšených správních deliktů, *Právní rozhledy*, 1999, č. 7

Prášková H.: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání, *Právní praxe*, 1999 číslo 7

Prášková H.: K některým otázkám reformy správního trestání in Kolokvium o správním trestání, *Správní právo*, 2002, číslo 1

Šturma P.: Návrh principů rozdělení ztrát v případě příhraniční škody vzešlé z rizikových činností: příspěvek k rozvoji mezinárodní odpovědnosti za škody na životním prostředí? in Pocta Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc., k jeho 70. narozeninám, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Praha, 2007

Vopálka V.: Cíle správy a správní tresty in Kolokvium o správním trestání, *Správní právo*, 2002, číslo 1

Zástěrová J.: K povaze institutu tzv. objektivní odpovědnosti (se zaměřením na problematiku práva životního prostředí), *Právník*, Praha, 1989, číslo 6

Judikatura:

Soudní judikatura ve věcech správních, CODEX Bohemia s.r.o., Praha, 1998

Soudní judikatura ve věcech správních, CODEX Bohemia s.r.o., Praha, 1999

Soudní judikatura ve věcech správních, CODEX Bohemia s.r.o., Praha, 2000

Soudní judikatura ve věcech správních, ASPI Publishing s.r.o., Praha, 2001

Soudní judikatura ve věcech správních, ASPI Publishing, s.r.o., Praha, 2002

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ASPI Publishing s.r.o., Praha, 2003

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ASPI Publishing s.r.o., Praha, 2004

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ASPI Publishing s.r.o., Praha, 2005

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ASPI Publishing s.r.o., Praha, 2006

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ASPI Publishing s.r.o., Praha, 2007

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ASPI Publishing s.r.o., Praha, 2008

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ASPI Publishing s.r.o., Praha, 2009

Další dokumenty:

Management Report, The Environmental Protection Agency, 4th Quarter Fiscal Year 1993, Superfund, Washington DC, 1993

OECD Environmental Policymaking for the 1990s, Annex Guidelines and Considerations for the Use of Economic Instruments in Environmental Policy, EPL
Výroční zpráva 2008, Česká inspekce životního prostředí, Praha, 2008

Internetové odkazy:

<http://europa.eu/> - ES

<http://en.wikipedia.org/>

Klíčová slova: nápravné opatření, ochrana životního prostředí, odpovědnost za ztráty na životním prostředí, princip znečišťovatel platí, primární a náhradní opatření k nápravě

Keywords: remedial measure , the protection of the environment, environmental liability, polluter pays principle, primary and compensatory restoration

Abstrakt

Nápravná opatření v ochraně životního prostředí. Napravit to, co bylo poškozeno, či alespoň poskytnout za poškozené nějakou náhradu, lze jistě považovat za spravedlivé řešení narušeného status quo. V ochraně životního prostředí je takovéto řešení nejen spravedlivé, ale z praktického hlediska nanejvýš žádoucí. V rámci vývoje právní úpravy ochrany životního prostředí dostávají nápravná opatření stále větší prostor, přesto nebo možná právě proto trpí platná právní úprava nápravných opatření značnou roztržitostí a víceméně nahodilostí jednotlivých legislativních řešení. Navíc i samotné pojmosloví je v tomto velmi nejednotné a v literatuře i právních předpisech můžeme vedle samotného pojmu nápravné opatření či synonymického opatření k nápravě nalézt také termíny s širším či obdobným významem, jako jsou kompenzační opatření, mocenská opatření, ochranná opatření, restituční sankce, apod.

Předmětem práce je jak obecné vymezení nápravných opatření v ochraně životního prostředí a jejich zasazení do širšího kontextu práva životního prostředí, zejména pak odpovědnosti v právu životního prostředí. V rámci zahraničních právních úprav jsem pro analýzu za klíčové zvolil unijní směrnici o odpovědnosti týkající se životního prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí a dále pak úpravu Spojených států amerických známou pod zkratkou CERCLA. Stěžejní část práce jsem věnoval analýze české právní úpravy, a to jak v oblasti hmotněprávní tak rovněž procesněprávní. Ve všech hlavních oblastech, tedy jak v české právní úpravě, tak rovněž v úpravách mezinárodních a unijních jsem vždy zahrnul historický exkurz a sledování zobecnitelných vývojových tendencí. Pomocí srovnání dílčích úprav a následnou syntézou získaných poznatků jsem se snažil dospět k obecným závěrům o nápravných opatřeních (nalezení společného jmenovatele) a k možným úvahám de lege ferenda. Tato práce vychází z právního stavu ke dni 20. 7. 2011.

Nápravu v ochraně životního prostředí lze obecně členit na **nápravu dle práva veřejného ve formě nápravných opatření a na nápravu dle práva soukromého.** Klíčovou roli hraje náprava dle práva veřejného ve formě nápravných opatření,

a to zejména proto, že ochrana životního prostředí představuje primárně celospolečenský zájem. Na silnější úlohu státu klade důraz rovněž úprava mezinárodněprávní, kde byla uznána **povinnost a odpovědnost státu** zajistit, aby nedocházelo k poškozování jiného státu či oblasti mimo jurisdikci států (tedy i životní prostředí) aktivitami, které jsou v jurisdikci či pod jeho kontrolou.

Nápravná opatření jsou v právu životního prostředí tradičně řazena mezi **administrativní nástroje působení**. V širším kontextu veřejného práva můžeme nápravná opatření chápat jako **prostředek cílené stabilizace chování, kterým stát prostřednictvím svých orgánů zajišťuje nápravu při nežádoucím narušení určitého „společensky žádoucího“ stavu. Primárním cílem není trestat, ale dosáhnout přerušení, resp. odstranění protiprávního stavu, případně i jeho nepříznivých důsledků**. Lze tedy hovořit o jistém druhu sankcí obnovující povahy (působící pro futuro), přičemž samotná nápravná opatření nemají pouze **funkci opatření následného, ale je v nich v jisté míře obsažen i prvek korekce a prevence**. Metodou regulace je v tomto případě metoda veřejnoprávní, v mnohém inspirovaná postupy a prostředky práva správního. Na rozdíl od správněprávní úpravy vykazují nápravná opatření v ochraně životního prostředí řadu specifík, a to zejména ve vztahu k objektu ochrany, tj. životnímu prostředí.

Nápravná opatření by měla hrát klíčovou roli při prosazení **principu trvale udržitelného rozvoje**. Z dalších principů práva životního prostředí jsou nápravná opatření nejsilněji svázána s **principy znečišťovatel platí, resp. odpovědnost původce, s principem odpovědnosti státu** a do jisté míry také s **principem prevence**. Mezi nápravná opatření či opatření k nápravě v ochraně životního prostředí lze v nejširším slova smyslu zahrnout poměrně širokou škálu přístupů, jejichž společným jmenovatelem je snaha napravit nežádoucí změnu stavu, a to ať již se jedná o změnu v právním či faktickém smyslu - **závadový stav** (také protiprávní stav). Za závadový stav lze v oblasti ochrany životního prostředí vedle porušení povinností čistě administrativní povahy obecně považovat ztrátu na životním prostředí, která může mít formu jak klasické ekonomicky vyjádřitelné škody, tak rovněž formu ekologické újmy.

Opatření k nápravě v ochraně životního prostředí jsou neoddělitelně spjata se **systémem odpovědnosti v právu životního prostředí**. Jak již vyplývá

ze samotného smyslu nápravných opatření v ochraně životního prostředí, je obecným objektem, na jehož ochranu jsou tato cílena, životní prostředí, a to zejména jeho „nevlastnitelné“ příp. nevlastněné složky, jakými jsou např. ovzduší nebo voda. **Životní prostředí** však nemusí být vždy **primárním (přímým) objektem ochrany**, ale také objektem spíše **sekundárním (nepřímým)**. Odpovědnost za realizaci nápravného opatření nese primárně subjekt, jehož činností došlo ke vzniku závadového stavu. V obecné rovině jím může být zejména provozovatel či vlastník, ale také např. přepravce nebezpečných látek apod. Aby mohlo dojít ke vzniku povinnosti provést opatření k nápravě, je nutno aby došlo k protiprávnímu jednání (případně nejednání tam, kde jednáno být mělo), musí zde nastat škodlivý následek a mezi těmito musí existovat příčinná souvislost. Ne vždy však musí právní předpisy spojovat povinnost provést nápravné opatření s případem porušení právní povinnosti, tedy s případem **protiprávnosti**. Subjekt může být odpovědný také, i když jedná **po právu** (např. v případě starých ekologických zátěží).

Vedle hmotněprávní problematiky nápravných opatření v ochraně životního prostředí jsem se zabýval rovněž procesními aspekty jejich ukládání. Proces ukládání nápravného opatření formou autoritativního rozhodnutí zahrnuje dvě základní fáze, kterými jsou správní dozor a navazujícího správní řízení. Obdobně, jako je tomu i v zahraničních právních úpravách, jsou k tomuto úkolu povolány orgány veřejné správy (tedy jak státní správy, tak samosprávy). Proces ukládání nápravných opatření bývá v zásadě zahajován kontrolou daného subjektu v rámci **správního dozoru**, jejímž obecným cílem je zjištění faktického stavu a jeho porovnání se stavem požadovaným právními předpisy. **V případě zjištěných nedostatků by měl příslušný orgán vždy zahájit řízení o jejich odstranění, a to pokud možno bezprostředně poté, co se o existenci závadového stavu dozví.** Příslušný orgán veřejné správy svým rozhodnutím stanoví případný rozsah a časový rámec pro realizaci nápravného opatření a opatření k nápravě by měl ve svém rozhodnutí blíže specifikovat, resp. minimálně stanovit cílový stav, kterého má být dosaženo (např. zákon o prevenci ekologické újmy a o její nápravě rozlišuje z hlediska cíle nápravu na primární, doplňkovou a vyrovnací). Správní orgán by měl mít oprávnění, v případech možného prodloužení, **ukládat nápravná opatření přímo na místě, případně ve zkrácených**

řízení, vždy však s vyloučením odkladného účinku odvolání. Měla by existovat ze zákona vyplývající pravomoc příslušných orgánů tam, kde je to opodstatněné, **ukládat nápravná opatření i v rámci několika na sebe navazujících rozhodnutí.** Pokud po vydání rozhodnutí **nastanou změny,** měl by být příslušný správní orgán vždy oprávněn své **rozhodnutí změnit.** V rámci celého procesu ukládání nápravných opatření nelze opomenout **účast veřejnosti,** a to jak v roli možného iniciátora celého procesu, tak také coby instituci kontrolní.

Uložení vykonatelného opatření k nápravě ještě není zaručená jeho skutečná realizace. Proto tvoří významnou součást systému **právní a ekonomické záruky vynucení nápravných opatření.** Tyto nástroje mohou působit na povinné subjekty jak formou pozitivní motivace (polehčující okolnosti, upuštění od potrestání), tak rovněž formou sankčního či přímo faktického donucení (exekuce, deliktní odpovědnost – ukládání pokut, zákaz činnosti). Mezi ekonomické nástroje řadíme povinné pojištění, vytváření povinné finanční rezervy a speciální ekologické fondy příp., kombinace výše uvedených nástrojů.

Z hlediska právní úpravy opatření k nápravě v ochraně životního prostředí de lege ferenda lze v nejobecnější rovině jejich hmotně-právního zakotvení zvažovat několik přístupů. První z možností je ponechat stávající stav, kdy jsou **jednotlivá nápravná opatření upravena spíše dle potřeb ad hoc v jednotlivých speciálních předpisech,** přičemž je vhodné alespoň v rámci jednotlivých předpisů stanovit v částech týkajících se výkonu státní správy obecně formulované oprávnění příslušných orgánů vyžadovat nápravu při porušení jakékoliv povinnosti uložené zákonem nebo na jeho základě. Bližší podmínky by měly být v jednotlivých paragrafech uvedeny pouze v případech, kdy to skutečně vyžadují dané oblasti úpravy (např. v případě ochrany vod). Druhým přístupem by mohlo být (dle mého názoru vhodnější) **řešení spojující a na společný jmenovatel stavějící úpravu** v rámci již dlouho diskutovaného komplexního zákona či kodexu o životním prostředí. Zde se nabízí prostor pro univerzálnější propracování systému nápravných opatření v rámci opatření v ochraně životního prostředí, a to pokud možno pro co nejširší část právní ochrany životního prostředí.

Abstract

The remedial measures in the protection of the environment. This thesis focus on the remedial measures which belong to legal instruments and create an integral part of the public law. The public bodies, which are responsible for the enforcement of public interests, are in charge of enforcement of remedial measures to be done. As in the international law, the state is primarily responsible for remedying of damages arising from activities under its jurisdiction. Despite the remedial measures are incorporated into almost all legal enactments, the quality of the legislature is rather low and this legal tool has been beyond the academical interest.

The remedial measures represent one of the most important instruments of the environment protection and are closely connected with the principles of the environment protection, i.e. the principle of the sustainable development, the polluter-pays principle, the preventive principle and the principle of the State responsibility. The remedial measures create a part of the measures within the environment protection, which primarily work as subsequent measures and partly as continuous and preventive ones.

The remedial measures comprise different kinds of measures, the main goal of which is to remedy changes which are considered to be undesired from the legal and factual point of view (pollution, contamination etc.). Both in the literature and in the legislature, the wording is not uniformly used and differently used terms are not always of the same meaning (compensation, restitution, remedy, restoration etc.). The Directive itself defines the remedial measures as any action, or combination of actions, including mitigating or interim measures to restore, rehabilitate or replace damaged natural resources and/or services, or to provide an equivalent alternative to these resources or services. In general, the responsible party may be asked to restore the damaged environment to a previous state or to compensate this damage in case the restoration is not possible or effective.

In a wider context, the remedial measures shall be considered as an instrument which is aimed to remedy „undesirable state“ which is contradictory to the public interest protected and guaranteed by the public authority. The primary aim thereof is not to punish but rather to remedy and to affect the future. The remedial measures are based on the system of the liability in the environmental law. The environment is primarily the general subject to be protected by the remedial measures including the „un-owned“ environment or *res communes* as air, wild animals etc. As the responsible party, is considered a person who has caused the breach of the law, in particular an owner, operator, transporter etc. In case there are more persons to be hold responsible, they shall be responsible severally and jointly. To assure that all necessary remedial measures will be undertaken, the owner of the contaminated land can be hold responsible secondarily. In case of the insolvency or dissolution of the responsible person or for any other reason causing it's failure to act, the public authority shall guarantee that all necessary remedial measures will be undertaken by itself or by a third party. The liability shall be defined as strict and there are only limited possibilities for the breaching party to release from liability (e.g. in case of force majeure). A prerequisite for the arising of the liability is the causal link between activity or inactivity of the responsible party and the considerable negative impact on the environment foreseen by the law. However, in case of the damage caused to the environment, the possibility to prove the causal link is very limited for many reasons. To solve this problem, the limited causal link scheme was adopted (see article 10 Lugano Convention). Furthermore, it is often almost impossible to quantify the negative impact itself, because the un-owned environment can be affected as well. Therefore the „harm to the environment“ scheme was created, which covers as well harmful effect to the *res communes*. This approach should limit the shortages of the traditional damage scheme predominantly based on the financial quantification. Harm to the environment can be caused accidentally or gradually and it can often occur in the form of the historic pollution (e.g. contaminated land).

Looking at the history of the Czech environmental law, we can find the first regulation concerning the remedial measures in some of the laws from the fifties of the last century, e.g. in regulations concerning the forest management. The real progress in

this field was made in the protection of the ground and subterrestrial waters. § 27 of the Water Act from 1973 as amended later regulated the remedial measures concerning not only the water protection itself but indirectly the protection of the non-water environment as well, in particular the soil. Recently, both in the Czech Republic and in the EU, we can see the gradual evolution from the „piece-meal“ approach to the overall regulation. The result of this effort represents the EC Directive No. 2004/35/EC, which was adopted to address effectively and efficiently site contamination and the loss of biodiversity in the Community. To implement this Directive in the Czech Republic, the new Act on environmental harm and its restoration was adopted in 2008. This Act should play the key role in the scheme of the restoration of the environmental damage, in particular in the protection of the water, soil and biodiversity, and it is to ensure, in accordance with the polluter-pays principle, that those who contaminate clean-up the pollution or pay for the clean-up.

If we want to describe and assess remedial measures in the protection of the environment, not only the substantive law but the procedural law shall be taken into the consideration as well. The responsible party shall be obliged to undertake remedial measures as soon as it gets the knowledge of their necessity. In case of inactiveness of the responsible party, the competent authority may require the responsible party to take the necessary restoration measures or alternatively the competent authority may implement the measures itself or it makes them implemented by a third party. The process of the law enforcement comprises three stages, i.e. the inspection, the administrative procedure and, if necessary, the execution. In-process, the material limits, which are to be achieved by the respective remedial measure, shall be defined by the competent authority (administrative body), as well as the time framework within the remedial measure is to be undertaken, must be included in an obiter dictum of the rendered administrative decision. In case of an accident or other state of emergency, the competent authority shall be entitled to render the decision promptly and on-site. Because some of the remedial measures completion can be time-demanding and the conditions during the pending time can change, the competent authority shall be entitled to amend its decision to cope with these changes. Taking into consideration that environmental assets (biodiversity and waters to a greater

extent) are often not a subject of propriety rights, provisions should be made to allow qualified entities (e.g. the NGOs) not only to request the competent authority to take an appropriate action but to participate in the administrative process itself either.

To assure that all imposed remedial measures are taken properly and timely, the system of quarantees shall be created as a part of the regime. In particular, the financial securities as the mandatory insurance, monetary reserve or various kinds of ecological funds can play an important role in the enforcement of the legal rules.

As a mixed approach to the issue, the US Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) was adopted in 1980 which represents a „hybrid“ solution between the public and private law approaches, whrereas the public law elements prevail. The CERCLA focuses primarily on cleaning-up of contaminated lands. This act became an inspiration for the Directive itself; contrary to the Directive, it has the retroactive effect.

The conclusion is that the remedial measures in the protection of the environment shall remain under the public law regulation scheme and the public authority shall be responsible for the enforcement of the respective law. In the Czech Republic, the general rules concerning the remedial measures could become either an integral part of the possibly adopted Environmental Code or they could remain in existence in particular legal enactments. Probably, more important issue than the way of the enactment is the enforcement of the existing law and the environmental efficiency of the regulation. As the results of the efficiency test of the CERCLA in U.S. showed, the avarage period for the clean-up of one contaminated area was from 8 to 13 years and only 217 from 1200 registred contaminated lands were cleaned up during the period from 1980 to 1993.