

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

Bc. Alexandra Nováková

**Právní odpovědnost za ekologickou újmu**

Diplomová práce

Praha 2013

**Vedoucí diplomové práce:** doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

**Katedra:** Katedra práva životního prostředí

**Datum vypracování práce (uzavření rukopisu):** 30. ledna 2013

## **Prohlášení**

*„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených. Tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“*

Vlastní text práce bez anotací a příloh má celkem 162 452 znaků s mezerami, tj. 90 normostran.

V Praze dne 31. ledna 2013

Bc. Alexandra Nováková

# Obsah

<b>Motto .....</b>	<b>1</b>
<b>Předmluva .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Úvod .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Rámcová úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí v Evropské unii.....</b>	<b>5</b>
2.1. Evropská společenství a Evropská unie a ochrana životního prostředí.....	5
2.2. Společná cesta k odpovědnosti.....	7
2.3. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v judikatuře Soudního dvora Evropské unie .....	13
2.4. Shrnutí .....	16
<b>3. Právní odpovědnost v oblasti životního prostředí.....</b>	<b>19</b>
3.1. Ekologicko-právní odpovědnost.....	19
3.2. Soukromoprávní koncepce odpovědnosti za škodu způsobenou na životním prostředí .....	21
3.3. Odpovědnost za škodu dle nového občanského zákoníku .....	24
3.4. Veřejnoprávní koncepce odpovědnosti za ekologickou újmu .....	26
3.5. Deliktní odpovědnost .....	30
3.6. Shrnutí .....	36
<b>4. Ekologická újma.....</b>	<b>37</b>
4.1. Ekologická újma.....	37
4.2. Ekologická újma v zákoně o životním prostředí.....	39
4.3. Cesta k přijetí zákona o ekologické újmě .....	40
4.4. Pojetí ekologické újmy dle zákona o ekologické újmě.....	43
4.5. Shrnutí .....	45
<b>5. Právní nástroje v oblasti problematiky ekologické újmy .....</b>	<b>46</b>
5.1. Úvod do problematiky .....	46
5.2. Preventivní opatření.....	48
5.3. Nápravná opatření .....	50
5.4. Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření .....	54
5.5. Náhrada nákladů .....	59
5.6. Finanční zajištění.....	60
5.7. Shrnutí .....	64
<b>6. Právní odpovědnost za škody na životním prostředí ve srovnávacím pohledu se Spolkovou republikou Německo .....</b>	<b>66</b>
6.1. Ekologicky odpovědný stát .....	66

6.2.	Soukromoprávní odpovědnost za škody na životním prostředí .....	69
6.3.	Srovnání české a německé transpozice směrnice o odpovědnosti za životní prostředí .....	73
6.4.	Shrnutí .....	76
<b>7.</b>	<b>Závěry.....</b>	<b>78</b>
7.1.	Cíle Směrnice a realita po transpozici zákona o ekologické újmě....	78
7.2.	Možná doporučení z pohledu de lege ferenda .....	78
7.3.	Občanskoprávní odpovědnost za škody s enviromentálním aspektem ve světle nového občanského zákoníku .....	80
7.4.	Komparace české a německé právní úpravy problematiky odpovědnosti za škody na životním prostředí.....	81
7.5.	Slovo závěrem.....	82
<b>8.</b>	<b>Přílohy .....</b>	<b>83</b>
8.1.	Seznam použité literatury .....	83
8.2.	Summary .....	87
8.3.	Abstrakt .....	90
8.4.	Seznam klíčových slov .....	92
8.5.	English title .....	93
8.6.	Abstract .....	93
8.7.	Key words.....	93

## Motto

*“In dubio pro natura”.*

# Předmluva

Záměrem této práce je nejen osvětlit pojem ekologická újma, který je ve srovnání s kontinentálními právními řády terminologicky českým specifíkem, jak jej chápe transpoziční zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, ale i zasadit odpovědnost za ekologickou újmu do stávající právní úpravy, nastítnit problematiku koncepce odpovědnosti za ztráty na životním prostředí (s krátkým exkurzem do deliktní odpovědnosti), a to zejména s důrazem na rozdílnou povahu veřejnoprávního a soukromoprávního přístupu k odpovědnosti v této oblasti.

Stěžejní částí práce je dvojí koncepce odpovědnosti (objektivní a subjektivní) za ekologickou újmu dle transpozičního zákona za existence zvláštních liberačních důvodů. Práce představuje právní nástroje ochrany vystavěné na principu prevence a “principu znečišťovatel platí” a zabývá se specifiky správního řízení s odpovědným provozovatelem. Z důvodu velké obsáhlosti tématu se snažím postihnout obecné rysy řízení o jejich uložení. Rozebírám také otázku povinného finančního zajištění, která však vzhledem ke Zprávě Komise o účinnosti finančního zajištění, a v návaznosti na účinnost tohoto ustanovení od 1. ledna 2013, zůstává pouze teoretickým konceptem.

Podávám také krátkou komparaci s právní odpovědností za škody na životním prostředí ve Spolkové republice Německo, kde jsem absolvovala studijní pobyt v rámci programu LLP/Erasmus na Freie Universität Berlin a díky němuž jsem měla snadný přístup k pramenům a dalším zdrojům, jichž bylo užito při psaní této práce.

Celé téma je pak zasazeno do historického kontextu ochrany životního prostředí v Evropských společenstvích a do aktuálního právního rámce Evropské unie. Z důvodu absence české soudní rozhodovací praxe bude jediný soudní výklad ustanovení směrnice o odpovědnosti za životní prostředí zastoupen rozsudky Soudního dvora Evropské unie v rámci řízení o předběžné otázce.

Smyslem práce je podat přehledný a ucelený rozbor veřejnoprávní koncepce odpovědnosti za ekologickou újmu, poukázat přitom i na jednotlivá úskalí, která

s sebou nová úprava směrnice o odpovědnosti za životní prostředí přináší, a to vše i vzhledem k omezenému momentálnímu právnímu a faktickému stavu, který v oblasti odpovědnosti za ekologickou újmu momentálně panuje.

## 1. Úvod

Životní prostředí je bohatství, kterým disponuje lidská společnost. Je její povinností nakládat s ním odpovědně a s vědomím, aby zůstalo zdrojem života i budoucím generacím. S rozvojem lidské aktivity se stává stále obtížnějším úkolem předpověď jejich důsledků na životní prostředí. Smyslem práva životního prostředí je regulovat chování společnosti a jednotlivce k němu.

Životní prostředí však nezahrnuje pouze přírodu, nýbrž také člověka a jím utvářené prostředí. Na životní prostředí lze nahlížet jak antropocentricky, kdy je ochrana přírody pouze prostředkem k zajištění životních potřeb a blahobytu člověka, tak ekocentricky, kdy ve středu zájmu již není člověk a jeho blaho, ale příroda sama ve své rozmanitosti.<sup>1</sup> Osobně se přikláním k přístupu ekologickému a podotýkám, že pouze rozumný a odpovědný přístup, který začne u každého jednotlivce, je cestou ke společné budoucnosti. Téma odpovědnosti je i tématem této práce.

Člověk utváří podobu planety Země ke svému obrazu již několik tisíc let, ale ke konfliktu biosféry a technosféry došlo teprve nedávno, což jak podotýká filozof Josef Šmajš,<sup>2</sup> a já se s ním plně ztotožňuji, je příčinou současné ekologické krize. K tomu navíc přistupuje skutečnost, že příroda se nemůže, i přes samočisticí mechanismy, účinně bránit sama a nápravy ztrát na životním prostředí musí být docíleno, z důvodů omezené aplikace soukromoprávních prostředků, veřejnoprávními prostředky skrze prevenci a nápravu uvedením do původního stavu. Zájem na zachování druhového bohatství a systému ekologické stability je dle

---

1 WENK, N. *Naturalrestitution und Kompensation bei Umweltschäden: unter besonderer Berücksichtigung der Monetarisierung ökologischer Schäden*. 1. Aufl. Göttingen: Cuvillier, 1994. ISBN 39-303-4068-2. str. 9.

2 ŠMAJS, J. *Filosofie psaná kurzívou: rozhlasové ekologické eseje*. 1. vyd. Brno: Doplněk, 2003. 113 s. ISBN 80-723-9152-6. str. 19.



Ústavního soudu legitimní ústavní cíl a veřejný zájem.<sup>3</sup> Ochrana životního prostředí je předně zájmem člověka, ale její účinné realizace může být docílena pouze na úrovni společnosti za užití účinných nástrojů a mechanismů, přestože k odpovědnosti bude pohnán jednotlivec.

Zájem o ochranu životního prostředí formuluje výrazně i mezinárodní společnost, ale na této úrovni je mnohdy těžké dosáhnout přijatelného konsenzu a třebaže je ho i dosaženo, bývá problematické domoci se účinné nápravy. Často jde více než o samotné životní prostředí především o otázku politiky a prosazování partikulárních ekonomických zájmů.

Právo životního prostředí je obor s velice specifickým předmětem ochrany, neboť příroda je médiem, které nezná člověkem vytvořených hranic a na rozdíl od ostatních národních specifíků jako je právo, kultura či jazyk přechází plynule v závislosti na zeměpisné šířce a délce a geografických podmínkách. Vzhledem k provázanosti ekosystémů náležejících místně do jednoho kontinentu, je možno dosáhnout účinné nápravy pouze koordinací postupů v rámci nadnárodního celku. Právě Evropská unie je tvůrcem právního předpisu, který zavádí veřejnoprávní odpovědnost za škody na životním prostředí do národních právních řádů všech 27 členských států. Děje se tak právním předpisem sekundárního práva - směrnicí Evropského parlamentu a Rady - která vzhledem ke svému charakteru a principům subsidiarity a proporcionality<sup>4</sup> ponechává členským státům jistou míru volnosti při její transpozici do vnitrostátního práva. Role občanského práva při náhradě škod na životním prostředí, která v doposud platném právním stavu neumožňuje náhradu škody na takových složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnického práva či nejsou věcmi v právním smyslu, ustupuje do pozadí. S novou koncepcí veřejnoprávní odpovědnosti navíc přichází u zákonem stanovených provozních činností, které představují riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí, objektivní odpovědnost provozovatelů takových činností. Na rozdíl od dosavadní právní situace není také dána možnost pro původce škod vyvázat se z povinnosti

---

3 Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publikovaný pod č. 256/2010 Sb. (N 137/58 SbNU 115).

4 Srovnej článek 5 *Smlouvy o Evropské unii*.

k náhradě škod na životním prostředí pouhým poukazem na skutečnost, že nedošlo k porušení právních předpisů.

## 2. Rámcová úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí v Evropské unii

### 2.1. Evropská společenství a Evropská unie a ochrana životního prostředí

Proaktivní politika ochrany životního prostředí v rámci Evropských společenství sahá do 80. let 20. století. V roce 1981 bylo v rámci Evropské komise zřízeno Generální ředitelství pro životní prostředí, které má zejména iniciační, administrativní a kontrolní úlohu. S *Jednotným evropským aktem* se v primárním evropském právu dostalo politice životního prostředí samostatného oddílu, do té doby byla nepřímo regulována v rámci politiky jednotného trhu. Problematika životního prostředí byla podrobněji rozpracována v dalších revizích *Římských smluv*, zejména ve *Smlouvě z Maastrichtu* a ve *Smlouvě z Amsterdamu*.

Preambule *Smlouvy o Evropské unii* ve znění *Lisabonské smlouvy* (dále jen "SEU") vyjadřuje odhodlání Evropské unie (dále jen "Unie") jako nástupkyně Evropských společenství posilovat ochranu životního prostředí. V čl. 3 odst. 3 SEU je vyjádřeno, že Unie usiluje o udržitelný rozvoj, který spočívá mimo jiné na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Politikou životního prostředí se zabývá druhá z tzv. evropských smluv, *Smlouva o fungování Evropské unie*, taktéž ve znění *Lisabonské smlouvy* (dále jen "SFEU" nebo společně SEU a SFEU jen "Smlouvy"). Dle čl. 4 SFEU patří problematika životního prostředí do oblasti pravomocí sdílených Uníí a členskými státy. Politika životního prostředí je v SFEU upravena v samostatné hlavě XX. (čl. 191 - 193). Článek 191 SFEU stanoví cíle, které Unie sleduje při provádění sdílené politiky v oblasti životního prostředí. Mezi ně patří zejména udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů, jakožto zájem Unie na podpoře mezinárodních opatření majících za cíl řešení jak regionálních, tak

celosvětových problémů, a to zejména boj proti změnám klimatu. **Unijní politika životního prostředí je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí přímo u zdroje a na zásadě “znečišťovatel platí”.** Zaměřuje se na vysokou úroveň ochrany a předpokládá spolupráci na mezinárodní úrovni, kam se řadí uzavírání tzv. vnějších smluv. Vnější smlouvy je označení pro druh mezinárodních smluv, kdy jednou smluvní stranou je vždy třetí stát nebo mezinárodní organizace a druhým spolukontrahentem je Evropská unie nebo i její členské státy. Vnější smlouvy stojí hierarchicky na pomezí primárního a sekundárního práva, přičemž jejich přednost před sekundárními právními akty plyne ze závaznosti pro orgány Unie dle čl. 216 odst. 2 SFEU. K tomu přispívá skutečnost, že Soudní dvůr Evropské unie je dle čl. 218 odst. 11 oprávněn zkoumat soulad návrhu vnější smlouvy s primárním právem. Ke všeobecnému zmocnění Unie dle čl. 216 odst. 1 SFEU přijmout vnější smlouvu přistupují další, SFEU předvídané podmínky. Tak za prvé uzavření takové smlouvy musí předvídat primární právo, nebo je-li toto nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami nebo je-li to stanoveno právně závazným aktem Unie a konečně v případě, může-li se uzavření takové mezinárodní smlouvy dotknout společných pravidel či změnit oblast jejich působnosti. Procesní rámec přijímání vnějších smluv je obsažen v čl. 216 - 219 SFEU, k zahájení jednání o jejich uzavírání a k jejich uzavření je zmocněna Rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu ve vyjmenovaných případech či po konzultaci s ním v ostatních případech.<sup>5</sup>

**Právo rozhodovat o tom, jakou činnost bude Unie k dosažení stanovených cílů v oblasti životního prostředí vyvíjet, náleží dle čl. 192 SFEU po revizi primárního práva ve znění Lisabonské smlouvy vedle Rady ještě Evropskému parlamentu.** Naopak zůstává zachována pravomoc Rady (na úkor iniciativy Komise) v rámci zvláštního legislativního postupu v otázkách zavádění ochranných opatření týkajících se předpisů fiskální povahy, opatření v oblasti územního plánování, hospodaření s vodními zdroji a využívání půdy (s výjimkou hospodaření s odpady) a v otázkách přijímání opatření týkajících se energetického směřování členských států. Pravomoc Evropského parlamentu byla rozšířena i do

---

5 SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 304 s. ISBN 978-807-4003-134. str. 88 - 89.

oblasti přijímání všeobecných programů činnosti, v nichž se stanoví přednostní cíle, kterých má být dosaženo.

Evropská politika životního prostředí je, co se týče rozsahu úpravy, harmonizována minimálně, což znamená, že ačkoli jsou členské státy povinny dostát požadavkům stanoveným harmonizačními normami, mohou v souladu se Smlouvami a po oznámení Komisi zavést přísnější ochranná opatření. Taktéž pokud ve směrnici přijaté na základě čl. 192 SFEU nejsou přesně určeny prvky jejího provedení, jsou členské státy oprávněny přijmout opatření nezbytná ke konkretizaci a aplikaci takových ustanovení a při dodržení pravidel Smluv disponují poměrně širokým prostorem ohledně provedení zásady “znečišťovatel platí”.<sup>6</sup>

## 2.2. Společná cesta k odpovědnosti

**Téma odpovědnosti za životní prostředí začalo na prahu nového tisíciletí nabývat na aktuálnosti. Vedle faktické hrozby starých ekologických zátěží, které dodnes představují značná zdravotní rizika pro obyvatele Evropy, a neustávající ztrátu biologické rozmanitosti, vyvstala potřeba naplnit zásady stanovené na úrovni primárního práva.** Jednalo se zejména o zásadu “znečišťovatel platí”, zakotvenou v čl. 174 odst. 2 *Smlouvy o založení Evropského společenství* a obecnou zásadu trvale udržitelného rozvoje vyjádřenou v preambuli *Smlouvy o Evropské unii* (ve znění *smlouvy z Nice*). Poprvé bylo toto téma nastoleno již na počátku 90. let, kdy se promítlo do tzv. *Zelené knihy (Green Paper)* z roku 1993. Ta jako tzv. koncepční nástroj zahájila proces konzultací na dané téma. Přestože tento proces byl zahájen pouze na úrovni soukromoprávního konceptu odpovědnosti za škody na majetku s enviromentálním aspektem, *Zelená kniha* počítala vedle zavedení subjektivní odpovědnosti i s odpovědností objektivní, a to ve vztahu ke zvláště rizikovým činnostem. Po ní téměř o deset let později v roce 2000 následovala tzv. *Bílá kniha o ekologické odpovědnosti (White Paper)*, která, byť je také pouze koncepčním nástrojem, již přišla s konkrétními návrhy, zejména s nutností zakotvení, uplatňování a dalšího rozšiřování zásady “znečišťovatel platí”,

---

<sup>6</sup> Srovnej Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. července 2009, ve věci Futura Immobiliare a další, C-254/08, Sbírka rozhodnutí 2009, strana I-06995, body 48, 52 a 55.

jež je jednou z hlavních zásad sdílené evropské politiky v oblasti životního prostředí a co více, zavedla odpovědnost za škodu na životním prostředí jako takovém. Taktéž *6. akční program na ochranu životního prostředí*<sup>7</sup> z roku 2002 povýšil otázku odpovědnosti za škody na přírodních zdrojích na jednu ze svých priorit. Komise předně formulovala potřebu učinit toto téma předmětem legislativních nástrojů a řešení spatřovala v přijetí rámcové směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, jejímž cílem by bylo vytvoření právního rámce odpovědnosti založeného na principu “znečišťovatel platí”, předcházení škodám a jejich samotná náprava. **V roce 2001 vznikl na půdě Generálního ředitelství pro životní prostředí při Evropské komisi pracovní návrh této směrnice**, který byl poté předložen k připomínkovému řízení Evropské agentuře životního prostředí, členským a kandidátským státům a nevládním organizacím.<sup>8</sup> **Návrh směrnice o odpovědnosti za životní prostředí<sup>9</sup> spatřil světlo světa dne 23. ledna 2002.** V samotném návrhu byl předně formulován požadavek příčinné souvislosti a zákaz retroaktivního účinku, kdy se tato směrnice neměla vztahovat na staré ekologické zátěže, ale jen na budoucí vzniknuvší ekologické škody. Věcná působnost budoucí úpravy se měla, až na ochranu půdy,<sup>10</sup> dotýkat pouze *acquis communautaire*, tedy harmonizovaných složek životního prostředí a oblastí zvýšené ochrany. Návrh byl taktéž inspirován tzv. *Luganskou úmluvou (Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí)*, kterou přijala v roce 1993 Rada Evropy. *Luganská úmluva* však z důvodu nedostatečného počtu ratifikací dosud nevstoupila v platnost. Ta vůbec poprvé na mezinárodní úrovni rozšířila problematiku odpovědnosti za škody na životním prostředí s přeshraničním prvkem směrem k objektivní odpovědnosti a zakotvila významný institut přenosu důkazního břemene na provozovatele vybraných činností. Taktéž prodloužila významně

---

7 6. akční program na ochranu životního prostředí přijatý z rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES.

8 MLČOCH, S. *Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti*. In *České právo životního prostředí*: časopis České společnosti pro právo životního prostředí. 1/2003. ISSN 1213-5542. str. 20.

9 Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady ES COM (2002) 17 a 2002/0021(COD).

10 V sekundárním unijním právu doposud neexistuje rámcová úprava ochrany půdy i přes návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady KOM (2006) 232, o zřízení rámce pro ochranu půdy. Jedinou výjimkou je směrnice Rady 86/278/EHS ze dne 12. června 1986, o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství.

objektivní promlčecí lhůtu k vymáhání náhrady škod, a to na 30 let. Otázka odpovědnosti za škodu se tak posunula směrem k veřejnoprávnímu pojetí.<sup>11</sup>

**Samotná směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí<sup>12</sup> (*Environmental Liability Directive*), (dále jen “směrnice o odpovědnosti za životní prostředí” nebo “Směrnice”) byla přijata 21. dubna 2004 ve znění 21 článků a IV Příloh, vyhlášena k 30. dubnu 2004 a datum transpozice Směrnice bylo určeno nejpozději ke 30. dubnu 2007.** Jak vyplývá ze Zprávy Evropské Komise ze dne 12. října 2010<sup>13</sup> (dále jen “Zpráva o účinnosti Směrnice”), byla směrnice o odpovědnosti za životní prostředí včas transponována pouze 4 členskými státy. S ostatními 23 členskými státy bylo zahájeno řízení o porušení Smluv dle čl. 258 SFEU (včetně České republiky a Spolkové republiky Německo), avšak Soudnímu dvoru Evropské unie byla věc předložena pouze v případě 7 členských států. **Jak plyne ze Zprávy o účinnosti Směrnice, mezi tři hlavní důvody pozdního přijetí Směrnice patří skutečnost, že ve většině států bylo nutno Směrnici transponovat do již existujícího právního rámce odpovědnosti za životní prostředí, dále složitost technických požadavků spočívající v ekonomickém hodnocení škod, v mnohosti typů nápravy na chráněných druzích a přírodních stanovištích a nakonec v rámcovém charakteru Směrnice, který ponechává členským státům poměrně široké pole působnosti při její transpozici.**

Zpráva o účinnosti Směrnice byla předpokládána čl. 14 odst. 2 Směrnice a má za cíl zhodnotit účinnost Směrnice z hlediska skutečné prevence a nápravy ekologické újmy, a taktéž účinnost finančního zajištění k jehož podpoře byly členské státy povinny přijmout bližší opatření. Jak ale dále plyne ze závěru Zprávy o účinnosti Směrnice, vzhledem ke zpoždění transpozice směrnice o odpovědnosti za životní prostředí a k odložené účinnosti ustanovení o povinném finančním

---

11 STEJSKAL, V. *Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě*. In *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. 4/2004. ISSN 1213-5542. str. 10, 11.

12 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí ve znění směrnice 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES.

13 Zpráva Evropské komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů KOM (2010)581, o účinnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí a podmínkách finančního zajištění.

zajištění, neexistuje prozatím dostatek zkušeností s jejím prováděním a informace, které má Komise k dispozici v doslovném znění českého překladu “*zatím neumožňují učinit konkrétní závěry o účinnosti Směrnice z hlediska nápravy škod na životním prostředí*”. Členské státy prozatím nebyly povinny předložit Komisi seznam evidovaných případů ekologické újmy, a tak Komise vycházela z informací poskytnutých vládními odborníky a neziskovým sektorem na bázi dobrovolnosti. Přesto se dá z dostupných informací shrnout, že se většina evidovaných případů týkala činností uvedených v Příloze III Směrnice, a tyto se dále dotýkaly škod na vodě a půdě, a dále že byla v těchto případech povětšinou uplatněna nápravná primární opatření.

Komise se zabývala především způsoby transpozice směrnice o odpovědnosti za životní prostředí do právních řádů jednotlivých členských států. Vzhledem k rámcovému charakteru Směrnice byla **členskými státy ponechána poměrně široká transpoziční volnost**. Ta se např. týkala rozšíření oblasti působnosti v rámci škody způsobené na chráněných druzích a přírodních stanovištích. Této možnosti využilo 14 členských států (včetně České republiky v případě chráněných druhů),<sup>14</sup> když do oblasti působnosti zahrnulo druhy a stanoviště chráněné ve své jurisdikci. Dále většina členských států rozšířila definici pojmu “provozovatel” a taktéž se necelá polovina transponujících států rozhodla využít výjimku z povinnosti nést náhradu nákladů z financování preventivních a nápravných opatření za využití “výjimky na základě povolení” (*Permit Defence*) a “výjimky na základě stavu znalostí” (*State-of-the-art Defence*) (opět včetně České republiky), zatímco druhá část členských států neuplatnila výjimku žádnou. Z Komisi dostupných informací se členskými státy jako nejproblematictější jevíly technické požadavky spojené s ekonomickým ohodnocením poškozených přírodních zdrojů a zhoršením jeho funkcí, metody nápravy škod na životním prostředí dle Přílohy III Směrnice (i přes vypracování projektu s případovými studiemi a sadou nástrojů REMEDE - *Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU*)<sup>15</sup> a konečně absence pevně stanovených mezních hodnot pro klíčové pojmy. Jako nejproblematictější se z pohledu adresátů normy ukázala

---

14 § 2 písm. b) bod 3 zákona ekologické újmy. Vyhláška Ministerstva životního prostředí však nebyla doposud přijata.

15 Srovnej <http://www.envliability.eu> [online]. [cit. 2012-12-10].

otázka informovanosti provozovatelů rizikových činností podle Přílohy III Směrnice. Jak vyplývá z pohovorů vedených s těmito provozovateli a ze šetření provedených samotnou Komisí, většina adresátů připustila vysokou míru nejistoty ohledně svých povinností předpokládaných Směrnicí.

**Pravděpodobně nejdůležitějším tématem byla otázka zavedení finančního zajištění.** Česká republika a dalších sedm členských zemí zavedlo systém povinného finančního zajištění. Ostatní členské státy, takové zajištění nezavedly, neboť shledaly jako dostatečnou úpravu již existujících specializovaných systémů zajištění (kaptivy, pojišťovací pooly) nebo jiných samostatných finančních produktů jako např. pojištění odpovědnosti vůči třetím osobám (*GTPL - General Third Party Liability*) či pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí (*EIL - Enviromental Impairment Liability*). Limity stávajících pojistných produktů jsou spatřovány zejména v maximálních částkách krytí odpovědnosti a v nepojistitelnosti tzv. postupně vznikajících škod. Ke změně kurzu ze strany pojišťovacího sektoru však může dojít až po vyhodnocení příslušných dat, což nepřímo souvisí s informovaností provozovatelů a jejich zájmem o zajištění finančního rizika.<sup>16</sup> Přesto se trh s finančními produkty od roku 2004, kdy téměř neexistovalo pojištění rizik, jejichž ekonomické důsledky nebylo možno přesně předvídat, rozšířil o celou řadu nových produktů. Nejfrekventovanějším finančním nástrojem se stalo vedle bankovních záruk pojištění, ale uplatňují se i jiné tržní nástroje jako dluhopisy a fondy. Komise se dále zabývala otázkou harmonizace povinného finančního zajištění na úrovni Unie, ale vzhledem k rozdílnému přístupu členských států k zavedení povinného finančního zajištění a k prozatímní nemožnosti jeho komplexního vyhodnocení uzavřela, že je tento krok zatím předčasný. **Komise posuzovala tři aspekty finančního zajištění, a to postupný přístup, nejvyšší částku pro finanční záruky a vyloučení málo nebezpečných činností.** Postupným přístupem se rozumí fázované zavedení povinného finančního zajištění, a to nejprve na ty nejrizikovější činnosti. Členské státy povětšinou zavedly povinné finanční zajištění pro provozní činnosti uvedené v Příloze III Směrnice (včetně České republiky), část z nich se rozhodla zatím jen pro ty nejrizikovější (činnosti podléhající vydání integrovaného povolení). Dále Komise posuzovala nejvyšší

---

16 HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 86, 86.



částku pro finanční záruky, která se běžně vyskytuje v soukromoprávním pojištění ekologických škod a kterou zavedla část členských států, zatímco ostatní ponechaly otázku nejvyšší částky na dohodě mezi pojistitelem a provozovatelem (včetně České republiky). Některé členské státy zavedly výjimku z povinného finančního zajištění vztahující se na tzv. málo nebezpečné činnosti, které jsou definovány buď horní hranicí předpokládané výše jejich nápravy, či jako činnosti, jejichž provozovatel je současně registrován v programu EMAS<sup>17</sup> anebo má certifikovaný systém enviromentálního řízení (opět včetně České republiky). Toto kritérium je ale vnímáno jako diskutabilní, neboť i takové činnosti by mohly způsobit závažné škody.

Zatím malý počet případů zjištěné ekologické újmy podle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí může mít hned několik vysvětlení. Komise ve Zprávě o účinnosti Směrnice uzavírá, že vedle poměrně nízké znalosti mezi provozovateli a četnosti případů, kdy nebylo možno určit odpovědného provozovatele, jakož také kvůli existenci četných výjimek z působnosti Směrnice, může být toto důsledkem zachování přísnějších opatření o nápravě škod členskými státy. V potaz přichází i možný preventivní účinek Směrnice. Tvrdit ale s jistotou, že výjimky z působnosti Směrnice mohou mít vliv na počet případů zjištěné ekologické újmy, není zatím zcela případné, neboť dosavadní zkušenosti s její aplikací jsou zatím nedostatečné a krátkodobé.

I přes ne příliš jasné závěry, které ze Zprávy o účinnosti směrnice vyplývají, **zvýšila tato obecně informovanost a znamená vodítko pro členské státy**, které mají povinnost podat nejpozději do 30. dubna 2013 Komisi zprávu o zkušenostech s aplikací Směrnice v praxi. Ta by měla obsahovat seznam případů škod na životním prostředí a případy odpovědnosti podle Směrnice. Na základě těchto zpráv pak předloží Komise do 30. dubna 2014 Evropskému parlamentu a Radě zprávu, která představí návrhy na změny a naznačí další vývoj.

---

17 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 761/2001 ze dne 19. března 2001 o dobrovolné účasti organizací v systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS).

## 2.3. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v judikatuře Soudního dvora Evropské unie

Soudní dvůr Evropské unie (dále jen “Soudní dvůr”) se poprvé zabýval výkladem směrnice o odpovědnosti za životní prostředí ve sporu mezi italskými petrochemickými společnostmi<sup>18</sup> a italskými státními, regionálními a komunálními orgány ohledně rozhodnutí o uložení opatření k nápravě škod na životním prostředí. Italské soudní orgány se na Soudní dvůr obrátily s předběžnou otázkou dle čl. 234 SES v rámci sporů týkajících se znečištěné průmyslové lokality v zátocě Rada di Augusta v Itálii.

V první věci<sup>19</sup> se předkládající soud,<sup>20</sup> obrátil na Soudní dvůr se čtyřmi předběžnými otázkami. První tři otázky se týkaly zásady “znečišťovatel platí”, která je zakotvena v primárním právu v čl. 191 SFEU a rozvedena ve Směrnici, a to konkrétně tak, zda tato zásada **brání ustanovením vnitrostátního práva, která dovolují uložit orgánům povinnost provést opatření k nápravě těm podnikatelům, kteří vykonávají dlouhodobě svou provozní činnost v kontaminované oblasti, aniž by bylo provedeno šetření za účelem zjištění odpovědného subjektu.** Dále, zda-li tato zásada taktéž **brání vnitrostátní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby uložil provozovateli, který má věcná práva či vykonává podnikatelskou činnost v kontaminované oblasti, specifickou odpovědnost za nápravu škody, pouze na základě místního určení provozní činnosti tohoto subjektu, aniž by byla prokazována příčinná souvislost** mezi chováním takového provozovatele a vzniklou škodou. S tím úzce souvisí otázka **nutnosti prokazování subjektivní podmínky ve formě úmyslu nebo nedbalosti** takového provozovatele. Čtvrtá otázka se týkala zadávání veřejných zakázek na stavební práce a **sice, zda zásady Společenství v oblasti ochrany hospodářské soutěže stanovené v primárním právu a koordinované**

---

18 Jednalo se o společnosti Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA a Syndial SpA.

19 Rozsudek Soudního dvora (Velkého senátu) ze dne 9. března 2010 ve věci C378/08.

20 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia

**sekundárním právem<sup>21</sup> brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje orgánu veřejné moci v případě území, které je v majetku státu, takovou zakázku zadat soukromému subjektu přímo bez předchozího postupu vyžadovaného předpisy Unie.**

Soudní dvůr shledal žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách přípustnou, třebaže poznamenal, že nemůže v rámci řízení o předběžné otázce rozhodovat o slučitelnosti vnitrostátního práva s právem Unie a může toliko jen poskytnout vnitrostátnímu soudu veškeré poznatky k výkladu práva Unie (čl. 267 SFEU). Soudní dvůr se zabýval také otázkou časové působnosti Směrnice, kdy shledal na základě argumentu *a contrario*, že dle úmyslu zákonodárce Unie se tato **Směrnice vztahuje na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po 30. dubnu 2007**, a to buď v důsledku činnosti vykonané po tomto datu, nebo **v důsledku činnosti vykonané před tímto datem, pokud tato činnost nebyla před tímto datem ukončena**. V případě, že předkládající soud shledá, že se ve věci v původním řízení aplikuje (z důvodu časové působnosti) Směrnice, je třeba zodpovědět předběžné otázky následovně.

Po zvážení vyjádření předložených vládami členských států a Komisí, vynesl Velký senát Soudního dvora rozsudek, ve kterém vyslovil, že pokud nejsou splněny časová (*ratione temporis*) a věcná podmínka (*ratione materiae*) působnosti Směrnice, uplatní se na takový skutkový stav vnitrostátní právo, přičemž tím nesmí být dotčena ani ustanovení Smluv ani jiné akty sekundárního práva. Dále vyjádřil, že **samotná Směrnice nebrání vnitrostátní právní úpravě, aby stanovila domněnku příčinné souvislosti** (včetně případu znečištění difúzního charakteru) mezi vzniklým znečištěním a provozní činností provozovatele, jehož zařízení se nachází v blízkosti kontaminovaného území. K tomu ale dodal, že **příslušný veřejný orgán rozhodující o povinnosti k provedení nápravných opatření musí opatřit věrohodné důkazy, které mohou domněnku příčinné souvislosti bezpečně podložit** (takovým věrohodným důkazem může být např. skutečnost, že se znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele či že existuje shoda

---

21 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce.

mezi látkami způsobujícími znečištění a látkami, které provozovatel užívá k uskutečňování své činnosti). **Z toho vyplývá, že důkazní břemeno nese provozovatel a pokud se mu nepodaří tuto domněnku vyvrátit, spadá taková situace do působnosti této Směrnice.**

**Soud dále vyslovil, že pokud odpovědný provozovatel vykonává provozní činnost stanovenou v Příloze III Směrnice, není příslušný orgán povinen prokazovat zavinění (ať už úmyslné či nedbalostní) takového subjektu, jestliže jeho činnost je považována za příčinu škod na životním prostředí. Naopak vždy je takový orgán povinen prokázat příčinnou souvislost mezi škodou a činností jednotlivého provozovatele, s čímž souvisí zejména identifikace zdroje znečištění ze strany příslušného orgánu. Soudní dvůr poznamenal, že v tomto ohledu disponuje příslušný orgán širokým prostorem pro uvážení, pokud jde o volbu prostředků a postupů a délku takového šetření.**

Poslední předběžnou otázku, která souvisela s původním předmětem řízení jen nepřímo, Soudní dvůr z důvodu nedostatečného objasnění kontextu této otázky předkládajícím soudem, prohlásil za nepřijatelnou.

Ve druhém případě se Soudní dvůr zabýval ve spojených věcech<sup>22</sup> v rámci téhož sporu třemi předběžnými otázkami. **Podstatou prvních dvou bylo, zda čl. 7** (“Stanovení nápravných opatření”) **a čl. 11 odst. 4 Směrnice** (“Náležitosti rozhodnutí o uložení preventivních a nápravných opatřeních”) **ve spojení s přílohou II Směrnice** (“Stanovení společného rámce pro nápravu škod na životním prostředí”) **opravňuje příslušný orgán veřejné moci k tomu, aby ex officio nařídil podstatnou změnu opatření, která byla přijata ve spolupráci s dotčenými provozovateli a která byla již zčásti vykonána, a to bez posouzení dopadu a nákladů provedených změn a bez konzultace s dotčenými provozovateli. Třetí otázka směřovala k oprávnění příslušného orgánu (v souladu se zněním Směrnice) podmínit výkon dalšího práva dotčených provozovatelů užívat pozemků, které nejsou předmětem znečištění, provedením určitých prací stanovených v opatření.**

---

<sup>22</sup> Rozsudek Soudního dvora (Velkého senátu) ze dne 9. března 2010 ve spojených věcech C379/08 a C380/08.

Po zvážení vyjádření předložených vládami členských států a Komisí a po slyšení stanoviska generální advokátky, **rozhodl Soudní dvůr, že příslušné články Směrnice (viz výše) musí být vykládány v tom smyslu, že příslušnému orgánu veřejné moci přísluší přijmout podstatnou změnu opatření**, která byla v původním kontradiktorním řízení schválena ve spolupráci s dotčenými provozovateli a jež byla vykonána nebo jejichž výkon započal. **To vše ale za splnění následujících podmínek**, a sice že tento orgán (a) předem vyslechne dotčené provozovatele, s výjimkou situace, kdy si naléhavost případu žádá okamžitý zásah, (b) vyzve další osoby, na jejichž pozemcích se mají tato opatření uskutečnit k předložení vyjádření, která následně tento orgán zohlední a (c) že byť Směrnicí není přímo stanovena metodologie pro stanovení nápravných opatření, je příslušný orgán povinen přihlédnout ke kritériím pro volbu nápravných opatření stanovených v Příloze II Směrnice a ve svém rozhodnutí uvést důvody, na nichž se jeho volba zakládá či případně zdůvodnit, proč nemohl být proveden náležitý přezkum přijatých opatření. **Ke třetí předběžné otázce Soudní dvůr vyslovil, že vzhledem k okolnostem případu** (výjimečná povaha lokality v zátocě Rada di Augusta, kde znečištění mořského břehu a jeho podloží přímo souvisí s pozemky, které jsou předmětem nápravných opatření a které přiléhají k mořskému břehu) **nebrání Směrnice příslušným orgánům podmínit výkon práv k pozemkům provedením prací vyžadovaných těmito opatřeními**, a to i v situaci, kdy tyto pozemky nikdy nebyly znečištěny či nebyly předmětem dřívějších sanačních opatření. Z důvodu, že by v tomto případě mohlo dojít ke kolizi s právem vlastnit majetek, musí být takové opatření zdůvodněno s odkazem na cíle obecného zájmu, mezi které ochrana životního prostředí patří nebo za použití zásady obezřetnosti, která má za cíl předejít vzniku nebo opětovnému výskytu dalších škod na předmětných pozemcích.

## *2.4. Shrnutí*

Evropská politika životního prostředí patří do oblastí tzv. sdílených politik mezi Unií a členskými státy. Primární právo stanoví cíle, které Unie při jejím provádění

sleduje. Tato politika je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení přímo u zdroje a na zásadě “znečišťovatel platí”.

Důvodem přijetí směrnice o odpovědnosti za životní prostředí byla vedle faktické hrozby starých ekologických zátěží a neustávající ztráty biologické rozmanitosti také potřeba naplnit zásady stanovené na úrovni primárního práva. Více než 20 let trvající snaha o sjednocení odpovědnosti za škody na životním prostředí, která zahrnovala četné koncepční nástroje v podobě *Zelené a Bílé knihy* přes *6. akční program na ochranu životního prostředí*, vyvrcholila v roce 2004 přijetím rámcové směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, která jako akt sekundárního práva uložila povinnost členským státům přijmout taková opatření ve vnitrostátních právních řádech, aby bylo co nejúčinněji dosaženo cílů v ní stanovených.

Jak plyne ze Zprávy Komise o účinnosti Směrnice, členské státy se při transpozici Směrnice potýkaly s nejedním problémem. Tak např. pouze 4 členské státy transponovaly do svých právních řádů Směrnici včas (do 31. dubna 2007). Jak dále vyplývá z této zprávy za hlavní problémy včasného nepřijetí byla považována skutečnost, že ve většině členských států bylo nutno transponovat Směrnici do již existujícího právního rámce odpovědnosti za životní prostředí, dále složitost technických požadavků na ekonomické hodnocení škod a mnohost typů nápravy na chráněných druzích, přírodních stanovištích a vodách a konečně také rámcový charakter Směrnice, který ponechal členským státům poměrně široké pole působnosti při její transpozici. To spočívalo zejména v možnosti rozšíření oblasti působnosti Směrnice směrem k národní jurisdikci chráněnými druhy a přírodními stanovišti, či využití výjimky z povinnosti nést náhradu nákladů na financování preventivních a nápravných opatření, tzv. výjimku na základě povolení a výjimku na základě stavu znalostí a konečně také otázku zavedení nepovinného finančního zajištění.

Ze závěru Zprávy Komise o účinnosti Směrnice pak plyne poměrně nízká informovanost podnikatelského sektoru (provozovatelů rizikových činností a ostatních provozovatelů) a vysoká míra nejistoty ohledně povinností ukládaných Směrnici. Členské státy jsou do 30. dubna 2013 povinny podat Komisi zprávu

o zkušenostech s aplikací Směrnice v praxi, na základě které pak předloží do jednoho roku Komise zprávu Evropskému parlamentu a Radě, která představí návrhy na změny a naznačí další směřování.

Soudní dvůr Evropské unie se poprvé zabýval výkladem Směrnice v rámci řízení o předběžné otázce v rámci sporu mezi italskými petrochemickými společnostmi a italskými státními, regionálními a komunálními orgány. Soudní dvůr se vedle meritorních otázek zabýval i časovou působností Směrnice, přičemž vyslovil, že se tato vztahuje i na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po datu transpozice (30. dubna 2007), a to pokud tato činnost nebyla před tímto datem ukončena. V meritu věci se vyjádřil v tom smyslu, že Směrnice nebrání vnitrostátní úpravě, aby stanovila domněnku příčinné souvislosti (včetně případů znečištění difúzního charakteru), ale zároveň k tomu dodal, že příslušný orgán rozhodující o povinnosti k provedení nápravných opatření musí opatřit věrohodné důkazy, které mohou tuto domněnku bezpečně podložit. Soudní dvůr dále judikoval, že pokud se jedná o odpovědnost provozovatele vykonávajícího provozní činnost stanovenou v Příloze III Směrnice, není příslušný orgán povinen prokazovat zavinění takového subjektu, naopak vždy je ale povinen prokázat příčinnou souvislost mezi škodou a činností jednotlivého provozovatele, s čímž souvisí zejména identifikace zdroje znečištění ze strany příslušného orgánu.

Ve druhém posuzovaném případě, který obsahově souvisel s prvním řízením o předběžné otázce, Soudní dvůr judikoval, že příslušné články Směrnice o stanovení nápravných opatření musí být vykládány v tom smyslu, že příslušnému orgánu veřejné moci přísluší přijmout podstatnou změnu těchto opatření, která byla v původním kontradiktorním řízení schválena a jež byla zcela vykonána nebo jejichž výkon započal, a to v případě že předem vyslechne dotčené provozovatele a další osoby, jichž by se tato opatření mohla dotýkat a ve svém rozhodnutí uvede důvody opřené o kritéria pro volbu nápravných opatření tak, jak jsou unijním zákonodárcem stanovena v Příloze II Směrnice, a na jejichž základě bylo k této změně přistoupeno. Soudní dvůr konečně uvedl, že Směrnice taktéž nebrání příslušným orgánům podmínit výkon práv k pozemkům provedením prací vyžadovaných těmito opatřeními, a to i v situaci, kdy tyto pozemky nebyly znečištěny či nebyly předmětem dřívějších sanačních opatření, a to z důvodu výjimečné povahy předmětné lokality,

na jejímž zachování je dán legitimní veřejný zájem za současného náležitého uvážení možné kolize s právem vlastnit majetek.

### 3. Právní odpovědnost v oblasti životního prostředí

#### 3.1. Ekologicko-právní odpovědnost

Pro právní odpovědnost v oblasti životního prostředí se v právní teorii vžilo označení ekologicko-právní odpovědnost.<sup>23</sup> V jejím rámci rozlišujeme odpovědnost deliktní na jedné straně a odpovědnost za ztráty na životním prostředí na straně druhé. **Odpovědnost za ekologickou újmu je z hlediska právní teorie řazena pod odpovědnost za ztráty na životním prostředí, která zahrnuje vedle odpovědnosti za ekologickou újmu ještě odpovědnost za škodu v soukromoprávním pojetí.**<sup>24</sup> Odpovědnost za ztráty obsahuje jak hledisko materiální v případě odpovědnosti za škodu, tak imateriální charakteristické pro zvláštní vlastnosti ekologické újmy. Zatímco odpovědnost za škodu je institutem soukromého práva, odpovědnost za ekologickou újmu je nástrojem z oblasti práva veřejného. **Společným rysem škody a ekologické újmy v rámci koncepce odpovědnosti za ztráty je skutečnost, že jejich důsledkem je poškození některé ze složek životního prostředí (enviromentální aspekt).** V právní vědě se odpovědností míní sekundární právní povinnost, která vzniká porušením primární právní povinnosti. Současně s povinností škůdce k náhradě škody na jedné straně, vzniká na druhé straně právo oprávněného subjektu tuto náhradu požadovat. Odpovědnost je však pojmem nejen právním, ale dotýká se i jiných vědních disciplín jako ekonomie, filozofie a psychologie. Obecně je přijímáno členění odpovědnosti na odpovědnost morální a odpovědnost právní.<sup>25</sup>

---

23 DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999, 212 s. ISBN 80-718-4827-1.

24 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 16.

25 DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7. str. 80, 81.



**Jak vyplývá z výše uvedeného, český právní řád rozeznává soukromoprávní odpovědnost za škodu a veřejnoprávní odpovědnost za ekologickou újmu.** Dvojí pojetí odpovědnosti je v právní literatuře odlišováno i z lingvistického hlediska, kdy je v souvislosti se škodou používáno termínu “náhrada”, tedy, že “škoda se nahrazuje”, zatímco u ekologické újmy se užívá pojmu “náprava” a “újma se napravuje”.<sup>26</sup> Zákon o životním prostředí odkazuje v souvislosti se vznikem ekologické újmy na obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o náhradě škody. Toto ustanovení odkazující na soukromoprávní předpisy je ale problematické, neboť jak již bylo výše naznačeno, ekologická újma je veřejnoprávním institutem, a tudíž na ni nelze bez obtíží aplikovat soukromoprávní úpravu.<sup>27</sup> Tak zejména **ekologická újma může vznikat na rozdíl od škody na složkách či prvcích životního prostředí, které buď ani nejsou věcmi v právním smyslu nebo na tzv. *res nullius*, tedy věcech, které nejsou předmětem vlastnického práva přímo ze zákona, jako např. podzemní a povrchová voda,<sup>28</sup> či z povahy samotné věci, např. chráněné druhy volně žijících živočichů. Institut náhrady škody podle občanského zákoníku je tedy použitelný pouze na ty případy, kdy škoda způsobená ekologickou újmou vznikla na takové složce životního prostředí, která je jak věcí v právním smyslu, tak předmětem vlastnického práva.** Dalším problematickým bodem je princip volné dispozice ve vztahu k uplatnění náhrady škody, s čímž souvisí i účelové vázání získané finanční náhrady v případě ekologické újmy.<sup>29</sup> V občanském právu jako právu soukromém platí princip volné dispozice, kdy závisí na samotném poškozeném, zda se rozhodne na škůdci uplatňovat náhradu škody, a to na rozdíl od veřejnoprávního pojetí odpovědnosti za ekologickou újmu, kdy je v tomto případě oprávněným subjektem ze vzniklé ekologické újmy stát. Ten tak koná prostřednictvím příslušného orgánu státní správy.<sup>30</sup> Další odlišností mezi úpravou v právu soukromém

---

26 Srovnej PSUTKA, J. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 436 s. ISBN 978-80-7357-559-5. str. 31.

27 DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7. str. 88.

28 § 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

29 DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7. str. 85.

30 Tím je v prvním stupni Inspekce nebo správa NP a CHKO (na území NP a CHKO) nebo újezdní úřad (v případě území vojenských újezdů).

a veřejném, jsou lhůty k uplatnění nároků na náhradu škody. V občanském právu jsou obecně dány lhůty podstatně kratší.<sup>31</sup> To pak brání z důvodu zvláštního charakteru škod na životním prostředí, kdy uplyne často delší doba mezi výkonem škodlivé činnosti a vznikem takové škody, účinné kompenzaci těchto škod. Další skutečností, která může činit při uplatnění náhrady škody s enviromentálním aspektem podle občanského práva problém, je problematika prokazování příčinné souvislosti. Tu zásadně prokazuje poškozený, což se s ohledem na specifický předmět škody na životním prostředí, kdy je často za vznikem škody příčin více, jeví jako zásadní překážka.

### 3.2. Soukromoprávní koncepce odpovědnosti za škodu způsobenou na životním prostředí

**Přestože je zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě<sup>32</sup> (dále jen “zákon o ekologické újmy”) založen na veřejnoprávním přístupu, občanskoprávní odpovědnost zůstává nedotčena.** Podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu se bude vždy postupovat v případě, kdy byla ekologickou újmou způsobena škoda na životě a zdraví. V případě škod na majetku pak pouze za situace, kdy tyto nebyly nahrazeny podle zákona o ekologické újmy a pouze v případě vlastnitelných složek životního prostředí. Náhradu škody podle občanského práva nelze též uplatnit (na rozdíl od koncepce ekologické újmy), pokud je škůdce zároveň vlastníkem věci. Stávající platná úprava odpovědnosti za škodu je upravena v § 420 a násl. občanského zákoníku. **V rámci obecné úpravy odpovědnosti za škodu rozeznává občanský zákoník jednak odpovědnost za škodu, která byla způsobena porušením právní povinnosti a která je založena na subjektivním pojetí s možností exkulpace, jestliže ten, kdo škodu způsobil, prokáže, že ji nezavinil. Protiprávnost je navíc vyloučena také prokázáním určitých okolností, které dokazují, že šlo o jednání v krajní nouzi či nutné obraně. O jinou situaci se jedná v případě škody způsobené jinému provozní činností.** Ta je oproti tomu založena na tzv. objektivní odpovědnosti, tedy odpovědnosti bez

---

31 Srovnej § 106 občanského zákoníku.

32 Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

ohledu na to, zda došlo k porušení právní povinnosti či zda-li je dáno zavinění subjektu. Liberačním důvodem je však i tady situace, kdy ten, kdo škodu způsobil prokáže, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného. Naproti tomu tzv. přísná objektivní odpovědnost nastupuje **v případě zvláštní odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným**. Toto je dáno z důvodu specifik takového provozu, spočívajících v jeho nebezpečnosti a obtížného prokazování zavinění a protiprávnosti. Přesto se nejedná o tzv. absolutní objektivní odpovědnost, neboť občanský zákoník předvídá i pro tuto činnost existenci zvláštních liberačních důvodů, a to jmenovitě pokud byla škoda způsobena okolnostmi nemajícími původ v provozu a pokud jí nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze požadovat. Právě tyto dvě posledně jmenované kategorie odpovědnosti se můžou zejména dotýkat škod způsobených na životním prostředí. **Vznik škody a její rozsah prokazuje zásadně poškozený. Primárním způsobem odčinění ztrát u škody na majetku s enviromentálním aspektem je, na rozdíl od koncepce naturální restituce u ekologické újmy, náhrada v peněžní formě.** Hradí se přitom veškerá skutečná škoda a ušlý zisk, přičemž se vychází z ceny věci v době poškození. Požádá-li však poškozený a je-li to možné a účelné, může se škoda nahradit uvedením do původního stavu. Tento konstrukt je další překážkou pro skutečnou možnou náhradu za ztráty na životním prostředí, neboť např. škodu na mimoprodukčních funkcích životního prostředí nelze přímo kvalifikovat jako škodu na věci, neboť se projevuje nepřímo a mnohdy až po uplynutí určitého času.<sup>33</sup>

**Občanský zákoník upravuje obecnou prevenční povinnost,**<sup>34</sup> jinak také tzv. generální prevenci škod, která je vyjádřením jedné ze základních zásad občanského práva, a to zásady *neminem laedere*, kdy *“každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí”*, a jejíž porušení má za následek vznik odpovědnostního vztahu za škodu tím způsobenou. Generální prevence škod, jak ji chápe občanský zákoník se týká všech subjektů (jak fyzických, tak právnických osob) a obou typů odpovědnosti, tedy

---

33 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 24.

34 § 415 občanského zákoníku.

odpovědnosti subjektivní a objektivní. Občanský zákoník dále vymezuje tzv. **konkrétní prevenci škod**.<sup>35</sup> Jedná se o užší kategorii případů, kdy je ukládána povinnost pouze tomu subjektu, kterému škoda hrozí, a to zakročit k odvrácení či zmírnění škody. Konkrétní prevence škod v sobě zahrnuje i prevenci soudním orgánem, kdy ten, komu škoda hrozí, má právo domáhat se u soudu, aby byla tomu, kdo škodu způsobil, uložena povinnost ji odvrátit (pokud hrozí), či povinnost zdržet se dalších zásahů (pokud ke škodě již došlo). Přestože občanský zákoník rozeznává v ustanovení o generální prevenci škod vedle škod na majetku a zdraví škody na přírodě a životním prostředí, v následujících ustanoveních již škody na životním prostředí blíže nespecifikuje, což se může jevit jako nedostatek platné právní úpravy. K tomuto pojetí se přiklání i Milan Damohorský,<sup>36</sup> a dodává, že *de lege ferenda* by mohlo existovat takové řešení, kdy by byla podobně jako u škody na zdraví prováděcím právním předpisem tato škoda kvantifikována, a na základě k tomu vytvořené hierarchické škály bodově ohodnocena, a následně uhrazena tomu odpovídající částkou v penězích.

**Ohrožování zdraví a životního prostředí zmiňuje jedním ustanovením v rámci úpravy nekalé soutěže i další soukromoprávní kodex, a to obchodní zákoník.**<sup>37</sup> Jedná se o skutkovou podstatu nekalosoutěžního jednání, kdy soutěžitel skrze provozování výroby, uvádění výrobků na trh a provádění výkonů ohrožuje zdraví a životní prostředí, a to s cílem získání prospěchu pro sebe či jiného na úkor jiných soutěžitelů či spotřebitelů. Právním prostředkem ochrany proti takovému jednání je pak vedle oprávnění poškozeného domáhat se na škůdci zdržení se takového jednání a odstranění závadného stavu, i požadavek přiměřeného zadostiučinění, náhrady škody a vydání bezdůvodného obohacení.

---

35 § 417 občanského zákoníku.

36 DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7. str. 85.

37 Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

### 3.3. Odpovědnost za škodu dle nového občanského zákoníku

**Nový kodex občanského práva**<sup>38</sup> přichází s přehlednější systematikou úpravy odpovědnosti za škodu, která vychází z logické výstavby tohoto občanskoprávního deliktu. Škodu definuje jako újmu na jmění (majetkovou újmu). Povinnost k náhradě nemajetkové újmy zakládá tehdy, bylo-li to mezi stranami výslovně ujednáno, či pokud tak stanoví zvláštní zákon. Vedle celé řady změn terminologických přináší i četné změny koncepční. K jejich interpretaci vycházíme z textu *Důvodové zprávy k návrhu nového občanského zákoníku*.<sup>39</sup> Škod s enviromentálním aspektem by se mohlo dotýkat následující:

**Klauzule o generální prevenci škod ve výčtu chráněných statků nově nezahrnuje přírodu a životní prostředí.** To je odůvodněno jejich povahou jako tzv. veřejnoprávních statků, přičemž ty jako takové chrání už zákon o životním prostředí. Dá se ale předpokládat, že nová úprava nebude mít podstatnější dopad na vymahatelnost škod na životním prostředí dle občanského práva, neboť ve stávající úpravě nebyla ochrana životního prostředí dále specifikována a na tzv. vlastnitelné složky životního prostředí se generální prevence dále vztahuje: *“každý je povinen počínat si tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na vlastnictví.”*<sup>40</sup>

Nový občanský zákoník nově rozlišuje odpovědnost na smluvní a mimosmluvní a **upouští tak od koncepce jednotného civilního deliktu**. V případě porušení mimosmluvní povinnosti musí být dáno ke vzniku odpovědnosti zaviněné porušení zákonné povinnosti a tím způsoben zásah do absolutního práva poškozeného. Odpovědnost vzniká i škůdci, který zasáhne do jiného práva poškozeného zaviněným porušením zákonné povinnosti stanovené na ochranu takového práva. Z výkladu tohoto ustanovení vyplývá, že povinnost k náhradě škody nevznikne, jestliže účel porušené normy nesměřuje k ochraně před vzniklou škodou. Smluvní odpovědnost je naproti tomu založena na objektivním pojetí s liberačními

---

38 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinný od 1. ledna 2014.

39 [http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/OZ\\_Duvodova\\_zprava\\_11042011.pdf](http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/OZ_Duvodova_zprava_11042011.pdf)In: [online]. [cit. 2013-01-01].

40 Srovnej HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 121.

důvody, které spočívají v nepředvídatelné a nepřekonatelné překážce vzniklé nezávisle na vůli tzv. “kvaziškůdce”.

**V rámci smluvní odpovědnosti je upravena i odpovědnost tzv. subdodavatele**, to jest osoby, která se při plnění povinnosti smluvně zavázané osoby (dlužníka) zavázala splnit určitou činnost samostatně, a to tak, že subdodavatel odpovídá za případnou vzniklou škodu sám. V případě absence pečlivosti a dohledu nad výběrem subdodavatele je však zákonným ručitelem za splnění povinnosti k náhradě škody smluvně zavázaná osoba (dlužník), která tyto povinnosti zanedbala. Ustanovení tak rozlišuje dvojí režim použití třetí osoby a odpovědnost subdodavatele odděluje od koncepce použití pomocníka, kdy ten, kdo takové osoby při své činnosti užije, odpovídá za jím způsobenou škodu stejně, jako by ji způsobil sám. Pro škody s enviromentálním aspektem se však jeví jako vhodnější úprava odpovědnosti přímo dlužníka, a to s ohledem na otázku jeho informovanosti a solventnosti.<sup>41</sup>

V případě odpovědnosti více škůdců je zachována koncepce solidární odpovědnosti s právem postihu. Nově se solidární odpovědnost vztahuje výslovně i na situace, kdy se více škůdců dopustí samostatných protiprávních činů a kdy každý z nich mohl svým jednáním způsobit škodu s pravděpodobností blížící se jistotě, a nelze-li určit, která osoba škodu způsobila.

**Taktéž došlo k jistým změnám v případě škod vzniklých z provozní činnosti.** Nová úprava rozšiřuje jednak okruh subjektů, na které toto ustanovení dopadá (provozovatel závodu nebo jiného zařízení sloužícího k podnikatelské činnosti). Nově je taktéž vzhledem k širokému spektru případů, na které může toto ustanovení dopadat, nastaven liberační důvod, a to s ohledem na specifika dané činnosti tak, *“že povinnosti se zprostí ten, kdo prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.”*

**Provoz zvláště nebezpečný je nově definován** jako takový provoz, kde nelze předem vyloučit možnost vzniku závažné škody ani při vynaložení řádné péče. Za zvláště nebezpečný se považuje provoz, který je provozován továrním

---

<sup>41</sup> Srovnej HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 122, 123.

způsobem, nebo pokud se v něm nakládá, či jinak užívá s výbušnými či podobně nebezpečnými látkami. Toto ustanovení zakládá vyvratitelnou právní domněnku. Zákon nově výslovně stanoví, že odpovědnost za škodu způsobenou zvláště nebezpečným provozem vzniká v případě, kdy je škoda způsobena zdrojem zvýšeného nebezpečí, tedy nikoli za situace, kdy škoda vznikne sice v rámci tohoto provozu, ale nijak s ním nesouvisí.

**Konečně způsob náhrady škody je nově založen na principu naturální restituce.** Důvodem od upuštění od koncepce náhrady škody v penězích (tzv. relutární restituce) bylo nepřipustné znevýhodnění poškozeného. Náhrada škody v penězích nastupuje v případě, kdy o to poškozený zažádá, či pokud není naturální restituce dobře možná. V případě vzniku nemajetkové újmy se tato nahrazuje přiměřeným zadostiučiněním. To může být provedeno jak kompenzací, tak poskytnutím peněžní náhrady, nezajistí-li tato kompenzace skutečné a dostatečné účinné zadostiučinění.

Nutno dodat, že právo na náhradu škody vzniklé porušením povinnosti, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzuje dle dosavadní právní úpravy. V probíhajícím soudním řízení, kdy nebylo ve věci rozhodnuto do nabytí účinnosti tohoto zákona, může soud přiznat poškozenému na jeho návrh, jsou-li pro to důvody mimořádného zřetele, i náhradu nemajetkové újmy podle tohoto zákona.

### 3.4. Veřejnoprávní koncepce odpovědnosti za ekologickou újmu

**Právní odpovědnosti za ekologickou újmu je dle zákona o ekologické újmě založena jak na koncepci objektivní, tak na koncepci subjektivní odpovědnosti** ve dvou režimech provozovatelů. **Provozovatelem** (*Operator*) zákon o ekologické újmě rozumí jednak právnickou nebo fyzickou osobu vykonávající nebo řídicí provozní činnost obsaženou v Příloze č. 1 k zákonu o ekologické újmě (dále jen “provozovatel rizikové činnosti”), jednak osobu, při jejíž činnosti vznikla či bezprostředně hrozí ekologická újma na chráněném druhu volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin či na přírodním stanovišti nebo osobu, na kterou byla podle

insolvenčního zákona<sup>42</sup> převedena rozhodující ekonomická pravomoc a jejíž provozní činnost není uvedena v Příloze č.1 k zákonu o ekologické újmě (dále jen “ostatní provozovatel”). **Provozní činností** (*Occupational Activity*) rozumí činnost vykonávanou provozovatelem rizikové činnosti či ostatním provozovatelem (dále provozovatel rizikové činnosti a ostatní provozovatel jen “provozovatel”) v rámci hospodářské činnosti, podnikání nebo obchodu, a to bez ohledu na její soukromý, či veřejný charakter nebo ziskovou, či neziskovou povahu.

**Objektivní odpovědnost** (odpovědnost za výsledek) **se týká provozovatelů rizikových činností**. Podstatným rysem takto pojeté odpovědnosti je možná absence protiprávnosti jednání provozovatele, ke vzniku odpovědnostního vztahu postačuje pouhé prokázání příčinné souvislosti mezi tímto jednáním a vznikem či bezprostřední hrozbou ekologické újmy.<sup>43</sup> Toto pojetí zavedl do českého právního řádu až zákon o ekologické újmě, který promítá unijní legislativu ve znění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Jedná se zejména o provozovatele, jejichž činnost podléhá vydání integrovaného povolení,<sup>44</sup> o provozovatele, jejichž předmětem činnosti je nakládání s odpady,<sup>45</sup> o provozovatele činností, při kterých dochází k vypouštění, čerpání, odběru a jiné manipulaci s vodami,<sup>46</sup> dále činností, při nichž je nakládáno s chemikáliemi a jinými přípravky,<sup>47</sup> činností při nichž dochází k přepravě nebezpečných látek v železniční,<sup>48</sup> silniční,<sup>49</sup> vodní vnitrozemské,<sup>50</sup> letecké<sup>51</sup> nebo námořní dopravě,<sup>52</sup> činností, při kterých dochází k nakládání

---

42 Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení.

43 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 78.

44 Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování.

45 Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech.

46 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

47 Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích; zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči; zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh; zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

48 Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách.

49 Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě.

50 Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě.

51 Vyhláška č. 17/1996 Sb., o leteckém přepravním řádu, ve znění vyhlášky č. 15/1971 Sb.

52 Zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě.



s geneticky modifikovanými organismy a produkty,<sup>53</sup> činností, při nichž je realizována přeshraniční přeprava odpadů,<sup>54</sup> činností, jejichž účelem je provozování stacionárních zdrojů znečištění ovzduší podléhajících povolení<sup>55</sup> a konečně činností, jejichž předmětem je nakládání s těžebním odpadem.<sup>56</sup>

**Za splnění tří kumulativních podmínek dopadá zákon o ekologické újmě vedle provozovatelů rizikových činností dále i na ostatní provozovatele. Jedná se o druhý typ odpovědnosti, tzv. odpovědnost subjektivní** (odpovědnost za zavinění). (i) Přičemž se musí jednat o takové provozovatele, při jejichž činnosti vznikla či bezprostředně hrozí ekologická újma na chráněném druhu volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin či na přírodním stanovišti, (ii) výkon provozní činnosti musí být v rozporu s právními předpisy, (iii) a konečně musí být dána příčinná souvislost mezi touto provozní činností a vznikem či bezprostřední hrozbou ekologické újmy. Na rozdíl od koncepce objektivní odpovědnosti spadají v tomto druhém případě ostatní provozovatelé do takového režimu odpovědnostního vztahu, kdy musí být dána protiprávnost takového jednání, které by mohlo zapříčinit hrozbu či vznik ekologické újmy.

**Do přijetí zákona o ekologické újmě se právní úprava ekologické újmy opírala pouze o znění § 27 zákona o životním prostředí,** který na rozdíl od nové koncepce odpovědnosti, jak bylo popsáno výše, ke vzniku odpovědnostního vztahu za způsobenou ekologickou újmu vždy předvídá protiprávní jednání subjektu. Obě tyto úpravy vedle sebe nadále existují paralelně, přičemž zákon o ekologické újmě má ve vztahu k zákonu o životním prostředí postavení *lex specialis*, a tudíž se bude primárně postupovat dle jeho úpravy. Jak již bylo výše zmíněno, **zákon o ekologické újmě se vztahuje pouze na vybrané subjekty či na vybrané oblasti, zatímco úprava v zákoně o životním prostředí se dotýká každého subjektu, který poškodil životní prostředí zhoršením jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy, či který jiným svým protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu.** Režimem ani

---

53 Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

54 Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech.

55 Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

56 Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a změně některých zákonů.

jednoho ze zákonů však není dotčena obecná úprava odpovědnosti za škodu a její náhrady v občanském a obchodním zákoníku (k tomu viz výše). Podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu se však nebude postupovat v případě, že v důsledku nápravy ekologické újmy dle zákona o ekologické újmě bude nahrazena i škoda vzniklá na majetku.

**Z působnosti zákona o ekologické újmě je vyloučena (v souladu se zněním Směrnice) celá řada případů.** Zákon o ekologické újmě podává jejich taxativní výčet, přičemž se jedná o situace, kdy jsou ekologická újma či její bezprostřední hrozba způsobeny válečnými událostmi a ozbrojenými konflikty či činnostmi k zabezpečení obrany České republiky nebo mezinárodní bezpečnosti, živelnými událostmi výjimečné povahy a dále takovými činnostmi, jejichž účelem je chránit životy, zdraví nebo majetek osob před živelnými událostmi, dále činnostmi, na které se vztahuje *Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii* a činnostmi, na které se vztahuje občanskoprávní odpovědnost za jaderné škody podle atomového zákona,<sup>57</sup> nebo konečně činnostmi, na něž dopadá režim odpovědnosti dle mezinárodních smluv stanovených v Příloze č. 2 zákona o ekologické újmě.

Zákon o ekologické újmě se také nevztahuje na oblast starých ekologických zátěží. Z hlediska časové a věcné působnosti se zákon o ekologické újmě vztahuje na ekologickou újmu způsobenou událostí nebo emisí, k níž došlo po nabytí účinnosti tohoto zákona nebo v důsledku činnosti vykonané před tímto datem, která však nebyla před tímto datem ukončena (k časové působnosti dále viz 6.3. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v judikatuře Soudního dvora Evropské unie).

Směrnice ze své působnosti dále vylučuje škody a bezprostřední hrozbu škod způsobené znečištěním neohrazené povahy, kde není možné prokázat příčinnou souvislost mezi činnostmi konkrétních provozovatelů a vzniklou či hrozící

---

<sup>57</sup> Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon).

škodou. To ostatně potvrdil i Soudní dvůr Evropské Unie<sup>58</sup> (viz 2.3. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v judikatuře Soudního dvora Evropské unie).

### 3.5. Deliktní odpovědnost

Jelikož se jednotlivé druhy odpovědnosti nevylučují a naopak mohou být uplatňovány souběžně, bude vhodné na tomto místě pojednat krátce o deliktní odpovědnosti jako o **druhé oblasti ekologicko-právní odpovědnosti**. V jejím rámci rozlišujeme odpovědnost trestní (za trestné činy) a odpovědnost správní (za přestupky a jiné správní delikty). V obou případech je deliktní odpovědnost odpovědností za protiprávní jednání, kterým pachatel trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu poruší předpisy na ochranu životního prostředí a jeho složek.

Přestože **smyslem trestního práva není přímo náhrada poškozeného životního prostředí, ale ochrana společnosti a jejích základních hodnot před trestnými činy**, která se realizuje potrestáním pachatele takového činu, za zmínku stojí i trestněprávní ochrana životního prostředí. V návaznosti na její rostoucí význam věnuje nový trestní zákoník<sup>59</sup> účinný od 1. ledna 2010, oproti do té doby platné právní úpravě, trestným činům v oblasti životního prostředí samostatnou Hlavu VIII. Zvláštní části. Ta obsahuje šestnáct skutkových podstat. Většina deliktů je ohrožovacích s převážně blankethními skutkovými podstatami, které odkazují na složkové právní předpisy z oblasti práva životního prostředí. Druhovým (skupinovým) objektem<sup>60</sup>, který je základem systematiky zvláštní části trestního práva, je zájem společnosti na ochraně životního prostředí. Individuální objekt se promítá do jednotlivých paragrafů a u tzv. obecných skutkových podstat jím je zejména zájem na ochraně půdy, vody, ovzduší a jiných složek životního prostředí. Jednočinný souběh obecných skutkových podstat se zvláštními

---

58 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (Velkého senátu) ze dne 9. března 2010 ve věci C378/08.

59 Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

60 JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, 912 s. ISBN 978-80-87212-49-3. str. 153.

je vyloučen kvůli jejich vzájemnému poměru speciality (*lex specialis derogat legi generali*) a subsidiarity (*lex primaria derogat legi subsidiarie*). Zvláštní skutkové podstaty pak chrání celou řadu dílčích statků, přičemž zájem na jejich zvýšené ochraně je dán jak jejich nezastupitelným významem pro člověka (např. ochrana lesa jako svébytného ekosystému a zdroje komodit, ochrana vodního zdroje jako zásobárny pitné vody), tak jejich exkluzivitou z hlediska genetické neopakovatelnosti (ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin), či pro jejich jinou výjimečnost (ochrana chráněných částí přírody). K tomu přistupují skutkové podstaty, jejichž dispozice postihují neoprávněné nakládání se znečišťujícími a jinak nebezpečnými látkami, odpady a léčivy. Na ochranu životního prostředí je možné aplikovat i mimo Hlavu VIII. stojící skutkové podstaty, jedná se např. o *zneužívání vlastnictví*,<sup>61</sup> *poškození cizí věci*,<sup>62</sup> *nedovolenou výrobu a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky*<sup>63</sup> či o *nedovolenou výrobu a držení jaderného materiálu a dalšího štěpného materiálu*,<sup>64</sup> zde mluvíme o tzv. ostatních skutkových podstatách. Většina deliktů je ohrožovacích,<sup>65</sup> kdy z hlediska objektivní stránky postačí pouhé ohrožení právem chráněného zájmu. K dokonání trestného činu není nutné, aby nastala porucha na objektu trestného činu, stačí pouze její reálná hrozba. Samotné způsobení poruchy (poruchové delikty) má za následek použití vyšší trestní sazby.

Trestní odpovědnost se do konce roku 2011 dotýkala pouze fyzických osob. **Dne 1. ledna 2012 vstoupil v účinnost zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim**<sup>66</sup> (dále jen “zákon o trestní odpovědnosti právnických osob”), který poprvé v historii pohání k odpovědnosti samotné právnické osoby. Do té doby byly právnické osoby pouze deliktně způsobilé, a to jak podle předpisů správního práva (odpovědnost za správní delikty), tak podle norem práva občanského (subjekt odpovědnosti za škodu). Z působnosti zákona je vyloučena Česká republika a územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci.

---

61 § 229 trestního zákoníku.

62 § 228 trestního zákoníku.

63 § 281 trestního zákoníku.

64 § 282 trestního zákoníku.

65 JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, 912 s. ISBN 978-80-87212-49-3 str. 718.

66 Zákon č. 418/2011, o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Trestní odpovědnost právnických osob se netýká všech trestných činů uvedených ve zvláštní části trestního zákona, ale jen části z nich. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob podává taxativní výčet trestných činů, na které se vztahuje. Hlava VIII. zvláštní části trestního zákona je zastoupena deseti trestnými činy, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob se tedy týká více jak poloviny skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. Jedná se o obecné skutkové podstaty,<sup>67</sup> dále o trestné činy proti specifickým statkům<sup>68</sup> a o trestné činy, jejichž společným jmenovatelem je nakládání s rizikovými látkami.<sup>69</sup>

**Trestným činem spáchaným právnickou osobou je takový protiprávní čin, který je spáchaný jejím jménem nebo v jejím zájmu anebo v rámci její činnosti, jednal-li za ní její zástupce** (kterým je ze zákona statutární orgán nebo jeho člen), **či ten, kdo u ní vykonává řídicí či kontrolní funkci, dále ten, kdo vykonává rozhodující vliv na jejím řízení, či její zaměstnanec při plnění pracovních úkolů.** U právnických osob, jako právem uměle vytvořených subjektů, nehovoříme o zavinění jako o podmínce trestní odpovědnosti, neboť tyto nemají vůli a bez vůle není viny, ale o přičitatelnosti spáchání trestného činu. Zavedením jejich trestní odpovědnosti by měla odpadnout překážka nemožnosti prokázání individuální trestní odpovědnosti fyzických osob, což bylo v praxi častým problémem, a vedle toho by v rámci samotných právnických osob mohlo dojít k posílení často absentujících vnitřních kontrolních mechanismů.

Významnou změnou, kterou nová úprava přinesla, je mnohost sankcí. Za trestné činy spáchané právnickou osobou lze pachateli uložit tresty a ochranná opatření. Nejzávažnějším druhem trestu je zrušení právnické osoby, mezi další se řadí trest propadnutí majetku, peněžitý trest, trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí

---

67 § 293 poškození a ohrožení životního prostředí, § 294 poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti.

68 § 294a poškození vodního zdroje, § 295 poškození lesa, § 299 neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami, § 300 neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti, § 301 porušení chráněných částí přírody.

69 § 297 neoprávněné vypuštění znečišťujících látek, § 298 neoprávněné nakládání s odpady, § 298a neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu.

a konečně trest uveřejnění rozsudku. Za trestné činy spáchané právnickou osobou lze uložit ochranné opatření zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty. **Mezi možnými tresty je vedle trestu zrušení právnické osoby patrně nejvýznamnějším peněžitý trest**, jehož výše může dosáhnout až na částku 1 miliardy 460 milionů Kč. Právě hrozba tak vysokým peněžitým trestem by mohla působit jako prevence pro potenciální provozovatele činností, které představují vysoké riziko pro životní prostředí.

**Delikt ní správní odpovědnost v sobě zahrnuje jak odpovědnost fyzických osob za přestupky (a jiné správní delikty), tak odpovědnost podnikajících fyzických osob a osob právnických za jiné správní delikty postihované na základě objektivní odpovědnosti.** Rozdíl je zejména v pojetí odpovědnosti takto jednajících osob, kdy se u delikt ní odpovědnosti fyzických osob jedná o odpovědnost subjektivní, zatímco u podnikajících fyzických osob jakožto “profesionálů” a u právnických osob jde o odpovědnost objektivní bez ohledu na zavinění. Odpovědnost prostých fyzických osob za přestupky na úseku ochrany životního prostředí je upravena relativně celistvě v zákoně o přestupcích<sup>70</sup> (dále jen “přestupkový zákon”). Právní teorie dělí přestupky v oblasti životního prostředí jednak do tzv. základních skutkových podstat<sup>71</sup> a dále do tzv. skutkových podstat zbytkových<sup>72</sup> k tomu přistupují ještě tzv. skutkové podstaty speciální, které jsou obsaženy ve složkových předpisech na ochranu životního prostředí. Při subsumpci zaviněného jednání se postupuje směrem od speciálních skutkových podstat k obecným. Kategorie jiných správních deliktů fyzických osob byla z důvodu nízké účinnosti z ekologických právních předpisů postupně nahrazena odpovědností za přestupky. Zákon o ekologické újmě se však nezabývá přestupky fyzických osob, ovšem obsahuje správní delikty.<sup>73</sup>

**Konstrukce správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob** vychází z předpokladu, že na rozdíl od prostých fyzických osob, by tyto subjekty, **vzhledem k profesionalitě své činnosti, měly nést větší míru**

---

70 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

71 Např. § 35 “Přestupky na úseku zemědělství, rybářství a myslivosti” přestupkového zákona.

72 § 45 “Přestupky na úseku ochrany životního prostředí” přestupkového zákona.

73 Srovnej DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7 str. 78, 79.

**odpovědnosti za své jednání. Druhým a neméně podstatným aspektem je míra potenciální hrozby takového jejich jednání** ve srovnání s jednáním fyzických osob. Ze zásady zákonnosti, kterou je ovládáno správní trestání, vyplývá zákaz retroaktivity, který je v zákoně o ekologické újmě výslovně vyjádřen v přechodných ustanoveních. Tak se povinnost provést preventivní a nápravná opatření a nést tomu odpovídající náklady a důsledky podle tohoto zákona neuloží tomu provozovateli, který je odpovědný za ekologickou újmu, která vznikla před vstupem tohoto zákona v účinnost nebo která sice vznikla po nabytí účinnosti, ale jako důsledek provozní činnosti, která byla nepochybně ukončena přede dnem vstupu zákona o ekologické újmě v účinnost. Zákaz retroaktivity se ale v případě správních deliktů nedotýká situace, kdy se řízení o správním deliktu provádí podle zákona účinného v době řízení, nikoli v době spáchání jednání. Výjimkou z tohoto obecně platného pravidla je řízení o uložení nápravných opatření podle zvláštních právních předpisů,<sup>74</sup> která nebyla pravomocně ukončena před nabytím účinnosti tohoto zákona. Pakliže jsou u těchto řízení splněny podmínky pro uložení nápravného opatření podle platné právní úpravy zákona o ekologické újmě, dokončí se tyto podle dosavadní právní úpravy.

**Zákon o ekologické újmě věnuje správním deliktům pouze jediný paragraf<sup>75</sup> a využívá jak odkazovací dispozice** (kdy odkazuje na příslušná ustanovení v rámci téhož předpisu), **tak neurčité právní pojmy** (např. “všechny důležité okolnosti”, “veškerá proveditelná nápravná opatření”). **Sankcí za správní delikty obsažené v zákoně o ekologické újmě je vždy peněžitá pokuta.** Pakliže provozovatel v případě bezprostředně hrozící ekologické újmy neprovede nezbytná preventivní opatření či neprovede-li je na výzvu příslušného orgánu v řízení na místě, hrozí takovému provozovateli pokuta až do 5 000 000 Kč. Nesplní-li provozovatel informační povinnost spočívající ve sdělení všech důležitých okolností bezprostřední hrozby vzniku ekologické újmy či nesdělí-li příslušnému orgánu informace o již provedených preventivních opatřeních, hrozí mu pokuta do 1 000 000 Kč. Jestliže provozovatel nesplní povinnosti stanovené zákonem a neprodleně neprovede veškerá možná nápravná opatření nebo taková nápravná

---

74 Např. dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách; zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; zákona č. 289/1995 Sb., o lesích.

75 § 19 zákona o ekologické újmě.

opatření, která provozovateli uložil příslušný orgán v řízení na místě, dopustí se správního deliktu, za který takovému provozovateli hrozí pokuta do 5 000 000 Kč. Stejně tak pokud provozovatel nesplní informační povinnost a nespraví příslušný orgán o všech důležitých okolnostech vzniku ekologické újmy nebo o okolnostech, které by jejímu vzniku mohly nasvědčovat nebo o provedených nápravných opatřeních, dopustí se správního deliktu, za který se uloží pokuta až do výše 1 000 000 Kč. Taktéž pokud provozovatel vykonává provozní činnost dle Přílohy č. 1 k zákonu o ekologické újmě bez předchozího zabezpečení finančního zajištění, může mu být uložena pokuta až do výše 1 000 000 Kč.

**Liberačním důvodem pro pachatele správního deliktu je prokázání vynaložení veškerého možného úsilí k zabránění způsobeného následku.**

Důkazní břemeno jde v tomto případě k jeho tíži. Zánik odpovědnosti za správní delikt nastane též uplynutím zákonné lhůty. Zákon o ekologické újmě rozlišuje mezi subjektivní dvouletou lhůtou, kdy odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán nezačal řízení do dvou let ode dne, kdy se o jeho spáchání dozvěděl a objektivní pětiletou lhůtou, kdy k zániku odpovědnosti dochází nejpozději do pěti let ode dne, kdy byl správní delikt spáchán. Řízení o uložení pokuty je upraveno ve správním řádu.<sup>76</sup> Správní delikty v prvním stupni projednávají a pokuty ukládají Česká inspekce životního prostředí (dále jen "Inspekce") a v případě území národních parků a chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem správy národních parků nebo chráněných krajinných oblastí (dále jen "správy NP a CHKO") a v případě území vojenského újezdu újezdní úřady. Při určení výše pokuty přihlédne správní orgán k závažnosti správního deliktu, a to zejména ke způsobu jeho spáchání, k okolnostem, za nichž byl spáchán a k jím způsobeným následkům. Oprávněným k výběru pokut je ten orgán, který je uložil a tyto pokuty jsou příjmem Státního fondu životního prostředí zřízeného na základě zákona o Státním fondu životního prostředí.<sup>77</sup> Státní fond životního prostředí je rozpočtová organizace podřízená Ministerstvu, do které plynou zákonem vymezené příjmy, které jsou opětovně redistribuovány pro účely ochrany životního prostředí.

---

76 § 46 a násl. správního řádu.

77 Zákon České národní rady č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí.



### 3.6. Shrnutí

V této kapitole představuji dvě oblasti ekologicko-právní odpovědnosti, která zahrnuje jak odpovědnost za ztráty na životním prostředí, tak deliktní odpovědnost. Odpovědností za ztráty na životním prostředí se rozumí jednak odpovědnost za škodu s enviromentálním aspektem, jednak odpovědnost za ekologickou újmu. Společným rysem škody a ekologické újmy v rámci koncepce odpovědnosti za ztráty je skutečnost, že jejich důsledkem je poškození některé ze složek životního prostředí (enviromentální aspekt).

Snažím se poskytnout přehledný rozbor odpovědnosti za životní prostředí v českém právním řádu s ohledem na dynamiku vývoje v této právní oblasti (přijetí zákona o ekologické újmě, přijetí nového občanského zákoníku). Zejména zde rozebírám rozdílné pojetí soukromoprávního a veřejnoprávního konceptu odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, a určitou "omezenost" použití občanskoprávní odpovědnosti s ohledem na specifický charakter škod na životním prostředí. Ta spočívá zejména v tom, že institut náhrady škody podle občanského zákoníku je použitelný pouze na ty případy, kdy škoda způsobená ekologickou újmou vznikla na takové složce životního prostředí, která je jak věcí v právním smyslu, tak předmětem vlastnického práva. Dalším problematickým bodem je princip volné dispozice ve vztahu k uplatnění náhrady škody, což je v rozporu se zásadou prevence a nápravy škod na životním prostředí.

Krátce se zmiňuji o změnách v úpravě odpovědnosti za škodu dle nového občanského zákoníku - zejména o odpovědnosti tzv. subdodavatele, jehož odpovědnostní režim se odděluje od stávající koncepce použití pomocníka opět s ohledem na jejich možný dopad na škody s enviromentálním aspektem či změny v případě škod vzniklých z provozní činnosti a v případě provozu zvláště nebezpečného a konečně o stěžejní změně, kdy je náhrada škody založena primárně na principu naturální restituce.

V této kapitole podávám i přehled deliktní odpovědnosti za životní prostředí, a to z toho důvodu, že se jednotlivé druhy odpovědnosti nevylučují, ba naopak mohou být uplatňovány souběžně. Zmiňuji trestné činy, přestupky a správní delikty s ohledem na jejich možný zásah do Směrnic chráněných přírodních zdrojů.

Těžištěm této kapitoly je však konstrukce odpovědnosti za ekologickou újmu dle zákona o ekologické újmě, která přichází na jedné straně s objektivní odpovědností provozovatelů rizikových činností, a na druhé straně se subjektivní odpovědností ostatních provozovatelů. Podstatným rysem objektivní odpovědnosti je možná absence protiprávního jednání provozovatele rizikové činnosti, ke vzniku takto pojaté odpovědnosti postačuje prokázání příčinné souvislosti mezi rizikovou činností a vznikem či bezprostřední hrozbou ekologické újmy. V případě koncepce subjektivní odpovědnosti musí být splněny tři kumulativní podmínky, přičemž se (i) vzniklá či hrozící ekologická újma musí týkat chráněných druhů a přírodních stanovišť, (ii) výkon provozní činnosti musí být v rozporu s právními předpisy a konečně (iii) musí být dána příčinná souvislost mezi touto provozní činností a vznikem či bezprostřední hrozbou ekologické újmy.

## 4. Ekologická újma

### 4.1. Ekologická újma

Už samotný výraz “újma” implikuje narušení rovnováhy, vznik stavu, který se odchyľuje od normálu, nechtěnost. Ve spojení s výrazem “ekologická” však dostává další rozměr, mluvíme o havárii, dopadu, o narušení vztahů *erga omnes*. Ne vždy však musí dojít k *abusus iuris* a vzniku protiprávnosti, ke vzniku odpovědnostního vztahu stačí pouhé prokázání příčinné souvislosti mezi zákonem předvídaným lidským jednáním a vznikem ekologické újmy. Charakteristickým rysem tohoto odpovědnostního vztahu je vznik takového následku, který by byl nežádoucí i bez ohledu na momentálně platný právní stav, děje se něco, co každý vnímá jako špatné a nechtěné a ani samotný škůdce není z tohoto stavu nikterak přímo obohacen, ba naopak vedle zákonné povinnosti k náhradě škody a vzniku odpovědnostního vztahu ke způsobené ekologické újmě na něm navíc ulpívá stigma narušitele. **Právní skutečnost, která vzniku ekologické újmy předchází, je určitá právně kvalifikovaná událost, která má u zákonem stanovených provozních činností v případě prokázání příčinné souvislosti mezi takovou činností a vzniknuvší či alespoň hrozící ekologickou újmou za následek vznik**

**odpovědnostního vztahu, a to bez ohledu na porušení právních povinností.** Následkem ekologické újmy je poškození přirozených podmínek v přírodě, které má za následek ohrožení či narušení celé řady přírodních procesů.

Dle právního slovníku se pojmem “újma” rozumí ohrožení subjektivních občanských práv. Újma je jedním z předpokladů vzniku občanskoprávní odpovědnosti.<sup>78</sup> Slovník dále upravuje jako samostatné heslo pojem “ekologická újma”, přičemž uvádí, že **ekologická újma je relativně nový pojem v českém právu a na rozdíl od škody je institutem veřejného práva, konkrétně práva životního prostředí.** Slovník jde dál a s odkazem na zákon o životním prostředí<sup>79</sup> a na zákon o ekologické újmě podává definici pojmu ekologická újma, přičemž tak činí redefinicí zákonných ustanovení, jak pojem ekologická újma pojímají tyto výše zmíněné právní předpisy. Zejména uvádí, že **k ekologické újmě dochází v důsledku lidské činnosti a na rozdíl od škody je jako imateriální ztráta těžko vyčíslitelná v penězích a týká se i těch složek životního prostředí, které nemohou být předmětem vlastnického práva v občanskoprávním smyslu.** Dle Milana Damohorského je ekologická újma *újmou nejen ve smyslu materiálním a ekonomickém, ale zejména biologickém, estetickém a kulturním, a je pociťována jako ztráta nejen vlastníkem věci, ale i dalšími osobami, často i daleko mimo místo, kde vznikla.*<sup>80</sup> **Ekologická újma tak v sobě zahrnuje obě hlediska jak materiální, tak imateriální.**

Veřejnoprávní charakter ekologické újmy je patrný již ze skutečnosti, že zatímco pouhá újma mající za následek vznik škody a odpovědnostního vztahu v soukromoprávním smyslu znamená, že je plně v dispozici poškozeného, zda bude požadovat na škůdci náhradu škody či *restitutio in integrum*. Ekologická újma je ovládána zásadou oficiality a k jejímu vymáhání je prostřednictvím příslušných

---

78 HENDRYCH, D. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1. str. 1162.

79 Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

80 DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7. str. 87.

orgánů povinen stát jako nositel veřejné moci a ochránce ústavou zaručených práv.<sup>81</sup>

## 4.2. Ekologická újma v zákoně o životním prostředí

**Vůbec jako první zavedl pojem “ekologická újma” zákon o životním prostředí.** Ochranu životního prostředí měla do té doby pokrývat odpovědnost za škodu v občanském zákoníku,<sup>82</sup> která se ale vzhledem ke speciálnímu předmětu životního prostředí ukázala jako nedostatečná. Zákon o životním prostředí definuje základní pojmy, stanovuje základní zásady ochrany životního prostředí a práva a povinnosti osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí v souladu se zásadou obecně udržitelného rozvoje. Zásadu prevence formuluje jako obecnou povinnost k předcházení znečišťování a poškozování životního prostředí, a to především skrze opatření přímo u zdroje, a upravuje další práva a povinnosti v souvislosti s využíváním území nebo přírodních zdrojů. Zavádí i obecnou povinnost k provádění preventivních a nápravných opatření a informační povinnost právnických a fyzických osob oprávněných k podnikání. **Ekologickou újmu definuje širěji jako ztrátu či oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.** Zákon o životním prostředí stanoví povinnost k náhradě škody za způsobenou ekologickou újmu primárně skrze naturální restituci (reparační funkce). Teprve v případě, že není toto možné či účelné, připouští zákon postupně náhradní plnění či náhradu v penězích (kompenzační funkce). Poslední jmenovaná možnost však nemůže být z důvodu neexistence prováděcího právního předpisu zatím aplikována.

Zákon o životním prostředí sice obsahuje sankce za správní delikty, avšak pouhé dvě skutkové podstaty jsou ale formulovány velice obecně (např. “způsobení ekologické újmy porušením právních předpisů”) a o jejich praktické neaplikovatelnosti mohou být důvodné pochybnosti. V zákoně též absentuje

---

81 HENDRYCH, D. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1. str. 204.

82 Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

procesní postup pro uložení nápravných opatření a způsob jejich nápravy.<sup>83</sup> Ten je upraven pro jednotlivé složky životního prostředí nebo v rámci ochrany před zvláštními zdroji ohrožení v jednotlivých složkových zákonech. Jedná se zejména o nápravu za ztráty a oslabení produkčních funkcí a nápravu ztrát a oslabení mimoprodukčních funkcí přírodních zdrojů.<sup>84</sup>

**I přes dvě rozdílné definice tak, jak je podávají oba zákony, lze shrnout, že ekologickou újmou se rozumí vznik nepříznivé změny na životním prostředí způsobené povahou činnosti, která má původ v lidském jednání.**

#### 4.3. Cesta k přijetí zákona o ekologické újmě

Den poté, co směrnice o odpovědnosti za životní prostředí 30. dubna 2004 vstoupila v platnost, se stala Česká republika členským státem Evropské unie. Taktéž pro nás se tak stalo provedení směrnice o odpovědnosti za životní prostředí do právního řádu České republiky ke dni 30. dubna 2007 závazným. Zpočátku však nebylo jasné, jakou formou bude tohoto závazku docíleno. V úvahu přicházela jednak plošná novelizace stávajících předpisů, zejména zákona o životním prostředí a celé řady složkových předpisů, jako zákona o vodách,<sup>85</sup> zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>86</sup> a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu,<sup>87</sup> či uskutečněním výše uvedeného v rámci nového zákona o životním prostředí, tzv. Kodexu životního prostředí. Jako poslední možná varianta se jevílo přijetí samostatného zákona; toto řešení nakonec zvítězilo. Mezi důvody tohoto řešení patřila neexistence mnoha institutů předvídaných Směrnicí ve stávající právní úpravě (jako např. koncepce objektivní odpovědnosti provozovatelů vybraných rizikových činností, způsoby nápravy u jednotlivých složek, otázka finančního zajištění) a z toho plynoucí

---

83 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 28.

84 Např. v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; v zákoně č. 254/2001 sb., o vodách; v zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích; zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší; zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a další.

85 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

86 Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

87 Zákon České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

komplikované novelizace. Dalším důvodem byla neexistence komplexního zákona o ochraně půdy jako jedné ze složek životního prostředí.<sup>88</sup>

**Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí zejména zavedla princip “znečišťovatel platí”** (*Polluter Pays Principle*), který byl již předtím součástí primárního evropského práva (viz 6.2. Společná cesta k odpovědnosti). Tato zásada je naplněním požadavku, aby ten provozovatel, který pobírá výhody z provozování činnosti, která je riziková pro životní prostředí a jehož činností byla vyvolána bezprostřední hrozba ekologické újmy či jehož činností byla újma způsobena, nesl veškeré myslitelné náklady na preventivní či nápravná opatření. To znamená, že jeho odpovědnost vzniká nejen vůči poškozeným subjektům, ale i vůči veřejnému zájmu (veřejnosti) na ochraně životního prostředí. K úhradě nákladů je povinen i v situaci, kdy primárně tyto náklady vynaloží příslušný správní orgán. Zákon o ekologické újmě uvádí výjimky, kdy příslušný provozovatel není povinen k náhradě nákladů (viz 4.5. Náhrada nákladů).

**Směrnice dále zavedla princip “odpovědnosti původce”**, který úzce souvisí se zásadou “znečišťovatel platí”, a kdy musí být pohnán k odpovědnosti ten subjekt, mezi jehož činností a ekologickou újmou či její bezprostřední hrozbou existuje příčinná souvislost. **Směrnice přichází s objektivní odpovědností** (*Strict Liability*) **provozovatelů vybraných provozních činností**, přičemž v souvislosti s prevencí a nápravou škod připouští přijetí přísnějších opatření členskými státy, nevyjímaje rozšíření počtu provozních činností a stanovení dalších odpovědných stran. Pozitivní věcná působnost se dle čl. 3 Směrnice vztahuje na hrozící nebo vzniknuvší škody na životním prostředí způsobené Směrnicí předvídanými provozními činnostmi (Příloha III). **Škodami na životním prostředí je míněno znečištění podzemních a povrchových vod**, které má za následek nepříznivý účinek na stav dotčených vod, jak je vymezen evropskou směrnicí,<sup>89</sup> kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen “směrnice o vodách”). **Dále se oblast působnosti Směrnice vztahuje na škody**

---

88 VÍCHA, O. *Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR*. In *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. 1/2007. ISSN 1213-5542. str. 23, 24.

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

na **biodiverzitě**, tzn. na škody vzniklé na chráněných druzích rostlin a živočichů a přírodních stanovištích, jak jsou chápány ve znění směrnice o ochraně volně žijících ptáků<sup>90</sup> (dále jen “směrnice o ptácích”) a směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin<sup>91</sup> (dále jen “směrnice o stanovištích”). Česká republika využila možnosti rozšíření oblasti působnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v rámci škody způsobené na chráněných druzích. Zákon o ekologické újmě se tak vedle Směrnic chráněných druhů a stanovišť vztahuje ještě na chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které Ministerstvo stanoví vyhláškou. Doposud se tak ale nestalo. **Konečně se Směrnice vztahuje na škody na půdě**, které mají za následek její kontaminaci a která představuje závažné riziko pro lidské zdraví, a to i přestože dodnes není ochrana půdy kvůli odporu několika členských států (včetně Spolkové republiky Německo) na evropské úrovni rámcově upravena. **Kromě objektivní odpovědnosti upravuje Směrnice i odpovědnost subjektivní (*Non-fault Liability*), dopadající na jakéhokoli provozovatele** (to jest nejen činností uvedených v Příloze III), **jestliže se jím způsobená či bezprostředně hrozící škoda dotýká chráněných druhů či přírodních stanovišť (biodiverzity), a pakliže je zde prokázáno zavinění takto jednajícího subjektu.** U obou druhů odpovědnosti musí být vždy naplněn požadavek příčinné souvislosti mezi škodou (škodami) a činností jednotlivých provozovatelů. Právní úprava je vymezena také s ohledem na hmotné nositele škody. Za ně se považují zejména nebezpečné látky a z nich vzešlé přípravky, organismy nebo mikroorganismy, biocidy a další.<sup>92</sup>

**Oblast působnosti Směrnice je vymezena i negativně**, přičemž je stanoveno, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nepokrývá škody nebo hrozby takových škod, jsou-li způsobeny válkou či jakýmkoli jiným ozbrojeným konfliktem, událostí *vis maior*, dále se nedotýká škod, na které se vztahuje odpovědnostní režim dle mezinárodních smluv uvedených v Příloze IV Směrnice a dalších mezinárodních smluv, které se týkají zejména přeshraničních škod a které

---

90 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009, o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění).

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

92 MLČOCH, S. *Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti*. In *České právo životního prostředí*: časopis České společnosti pro právo životního prostředí. 1/2003. ISSN 1213-5542. str. 22.

jsou kryty občanskoprávní odpovědností, jak je předvídá znění Směrnice<sup>93</sup> a také se nedotýká činností, jejichž hlavním účelem je národní obrana či mezinárodní bezpečnost.

#### 4.4. Pojetí ekologické újmy dle zákona o ekologické újmě

**Zákon o ekologické újmě**, který vstoupil v účinnost 17. srpna 2008 a který je ve vztahu k zákonu o životním prostředí a dalším složkovým předpisům *lex specialis*, je transpozicí směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, jejímž cílem je předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je. **Zákon o ekologické újmě upravuje práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmě a při její nápravě**, tedy hrozí-li nebo došlo-li k ní na chráněných druzích volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích či na vodě a půdě **a výkon státní správy v této oblasti**.

**Pod pojmem ekologická újma** (*Environmental Damage*) rozumí nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se na tomto zdroji může projevit přímo nebo nepřímo. **Ekologická újma se dotýká jak funkcí produkčních**, které znamenají ekonomický potenciál pro vlastníka či jinou oprávněnou osobu a které se dají vyčíslit v penězích, jako např. bonita půdy, užitné vlastnosti surovin atd., **tak funkcí mimoprodukčních**, kterými se rozumí vzájemná souvztažnost ekologických, estetických a kulturních aspektů jednotlivých složek životního prostředí.<sup>94</sup> **“Přírodní zdroj”** je souhrnný název pro vybrané složky (kategorie) životního prostředí, který **zahrnuje chráněné druhy volně žijících**

---

93 Např. *Protokol o občanskoprávní odpovědnosti a náhradě za škodu způsobenou účinky průmyslových havárií přesahujícími hranice států na přeshraniční vody* sjednaný v Kyjevě v roce 2003 k *Úmluvě EHK OSN o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer a Úmluvě EHK OSN o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států* sjednané v Helsinkách v roce 1992; *Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním* sjednaná v Bruselu v roce 1969 a její *Protokol* z roku 1992; *Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škodu způsobenou naftou ze zásobníků* sjednaná v Londýně v roce 2001; *Úmluva o odpovědnosti a náhradě škody související s přepravou škodlivých a nebezpečných látek po moři* sjednaná v Londýně v roce 1996; *Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu* sjednaná v roce 1989.

94 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 22.



**živočichů a planě rostoucích rostlin** nebo **jejich přírodní stanoviště**, dále **podzemní a povrchové vody** včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a **půdu** včetně hornin a přírodních léčivých zdrojů peloidu. Ačkoli to zákon o ekologické újmě výslovně nestanoví, Směrnice říká, že **nepřímo se ekologická újma vztahuje i na škody způsobené vzduchem roznášenými částicemi**, pokud jsou poškozeny vybrané složky (přírodní zdroje) nebo jejich funkce. Rozsah škod na ovzduší je jednak obtížně určitelný, a tak se jeví jako logické, postihovat škody na této složce životního prostředí prostřednictvím hmatatelných ztrát na složkách jiných,<sup>95</sup> jednak je Směrnice založena na zásadě “odpovědnosti původce”, a proto by bylo v rozporu s touto zásadou přičítat odpovědnost za škodu subjektu, jehož původcovství nelze bezpečně určit.

Aby se na vzniknuvší ekologickou újmu mohla vztáhnout úprava podle zákona o ekologické újmě, **musí být tato měřitelná a musí dosahovat určitého stupně intenzity**. Tak musí být v případě chráněných druhů a přírodních stanovišť prokázány závažné nepříznivé účinky na dosahování a udržování příznivého stavu ochrany takových druhů a stanovišť<sup>96</sup> (*Favourable Conservation Status*). Např. sledování stavu ptačích oblastí a evropsky významných lokalit a druhů zajišťují orgány ochrany přírody a zjištěné informace předávají Ministerstvu životního prostředí (dále jen “Ministerstvo”), které na základě tohoto sledování vypracuje zprávu, kterou předloží Evropské komisi a veřejnosti.<sup>97</sup> V případě podzemních a povrchových vod musí újma vyvolat závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množství stav vody nebo na její ekologický potenciál. Půdy se musí týkat znečištění, které představuje závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj.

---

95 HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 134.

96 Kritéria pro posouzení významu účinků na dosahování nebo udržování příznivého stavu chráněných druhů a přírodních stanovišť stanoví Příloha č. 3 k zákonu o ekologické újmě.

97 § 45 f zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

## 4.5. Shrnutí

Kapitola pojednává o transpozici a působnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, která zavádí do českého právního řádu veřejnoprávní pojetí odpovědnosti za škody na životním prostředí. Stručně pojednávám o genezi transpozice Směrnice, k níž došlo přijetím samostatného zákona o ekologické újmě, namísto rozsáhlé novelizace stávajících složkových předpisů. Stručně jsou též představeny stěžejní principy ochrany životního prostředí, které tato Směrnice zavádí, a to zejména princip “znečišťovatel platí” a s ním související princip “odpovědnosti původce”, který je naplněním požadavku, aby veškeré myslitelné náklady na opatření podle tohoto zákona nesl provozovatel, který pobírá výhody z provozování činnosti, jež představuje riziko pro životní prostředí.

Nejprve se věnuji rozboru pojmu “ekologická újma”, a to jak ze sémantického hlediska, tak zejména z hlediska obsahového, jak jej rozdílně pojímá na jedné straně transpoziční zákon o ekologické újmě a na druhé straně zákon o životním prostředí. Zákon o ekologické újmě jí rozumí nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí (a to jak produkčních, tak mimoprodukčních), která se může projevit na tomto zdroji jak přímo, tak nepřímo. Z vůle unijního zákonodárce se odpovědnost za ekologickou újmu vztahuje pouze na vybrané přírodní zdroje - chráněné druhy rostlin a živočichů, přírodní stanoviště, vodu a půdu - jejichž zvýšená ochrana je dána jejich celoevropským významem.

K ekologické újmě dochází v důsledku lidské činnosti a na rozdíl od škody je často i jako nemateriální ztráta těžko vyčíslitelná v penězích a týká se i těch složek životního prostředí, které nemohou být předmětem vlastnického práva v občanskoprávním smyslu. V této kapitole též představím nový koncept veřejnoprávní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, který zavádí dvojí pojetí odpovědnosti za ekologickou újmu. Směrnice přichází jednak s objektivní odpovědností provozovatelů vybraných rizikových činností, za současné existence příčinné souvislosti mezi touto činností a vzniklou či hrozící ekologickou újmu na přírodních zdrojích, a jednak se subjektivní odpovědností, která dopadá na jakéhokoli provozovatele, přičemž ekologická újma (či její hrozba) se musí dotýkat chráněných druhů či přírodních stanovišť, a současně musí být prokázáno

zavinění takto jednajícího subjektu. Oblast působnosti Směrnice je vymezena také negativně, přičemž se tato nevztahuje na škody, které jsou způsobeny událostí *vis maior*, válkou či jiným ozbrojeným konfliktem nebo činnostmi, jejichž účelem je mezinárodní obrana a bezpečnost, jakož i na škody, na které se vztahuje odpovědnostní režim dle mezinárodních smluv.

## 5. Právní nástroje v oblasti problematiky ekologické újmy

### 5.1. Úvod do problematiky

Princip prevence (*Prevention Principle*), který uvádí *Smlouva o fungování Evropské unie* ve znění *Lisabonské smlouvy* v čl. 191, je vedle dalších zásad uplatnitelných v politice životního prostředí jedním z vůdčích principů této sdílené politiky Evropské unie (dále i "Unie"). Samotný princip prevence, jak už je patrné ze samotného etymologického výkladu tohoto pojmu, spočívá v takovém chování subjektu (provozovatele), které má vzniku ekologické újmy předcházet. Tedy v takovém jeho chování, které má za cíl vyvarovat se byť i jen hrozbě ekologické újmy. Prevenci jako takovou, je třeba odlišovat od pojmu preventivní opatření, které jsou rozvedením pojmu prevence. **Princip prevence je obecně platná zásada vyšší míry abstraktnosti než provádění již konkrétních preventivních opatření.** Aplikace samotných preventivních opatření, jak je předvídá zákon o ekologické újmě, souvisí až s případnou hrozbou ekologické újmy, nikoli tedy ve smyslu pouhé prevence, tedy takového chování provozovatele, které má za cíl vyvarovat se pouze hypoteticky hrozící újmě. Ve smyslu prevence jsou takovými opatřeními všeobecné povahy např. různé havarijní plány vyhotovované dle zvláštních zákonů či opatření dle EIA.<sup>98</sup> **Zákon o ekologické újmě ukládá povinnost provádět preventivní nebo nápravná opatření a nést s tím související náklady provozovateli rizikové činnosti, a to pokud je dán kauzální nexus mezi takovou**

---

98 Např. dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách; dle zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty; zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí či jiná opatření dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování.

**činností a ekologickou újmou nebo její bezprostřední hrozbou.** Přitom se jedná o objektivní odpovědnost s možností liberace s odkazem na situace či činnosti, na něž se zákon o ekologické újmě nevztahuje. **Odlišně je opět upravena povinnost k provádění preventivních a nápravných opatření,** jakožto nesení nákladů s tím souvisejících, **pro ostatního provozovatele,** který způsobil ekologickou újmu nebo vyvolal její hrozbu na chráněných druzích volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlinách či na přírodních stanovištích. **V tomto případě se ke vzniku odpovědnostního vztahu vyžaduje vedle vzniku nebo bezprostřední hrozby ekologické újmy a příčinné souvislosti mezi jednáním ostatního provozovatele a takovou újmou či alespoň její hrozbou, ještě protiprávnost takového jednání.** Protiprávnost může spočívat jak v porušení složkových právních předpisů na ochranu životního prostředí, tak v porušení předpisů regulujících činnosti neuvedené v Příloze č. 1 k zákonu o ekologické újmě.<sup>99</sup> Jestliže je ekologická újma způsobena více provozovateli za splnění podmínky příčinné souvislosti s každou provozní činností zvlášť, jsou tito provozovatelé povinni k provádění preventivních nebo nápravných opatření solidárně. **Koncepce solidární odpovědnosti provozovatelů obecně posiluje postavení poškozeného subjektu.** V případě plnění jednoho z více odpovědných provozovatelů se takto vzniklý závazkový vztah mění na právo regresní náhrady již plněního provozovatele vůči ostatním provozovatelům. Rozsah odpovědnosti každého provozovatele se určí dle míry jeho účasti na způsobené újmě. Souhrn těchto povinností, ať vzniklých na základě zákona či z rozhodnutí příslušného orgánu, přechází na právní nástupce provozovatele.<sup>100</sup>

Orgány oprávněnými k výkonu kontroly nad dodržováním povinností stanovených nebo uložených podle zákona o ekologické újmě jsou Inspekce a správy NP a CHKO v případě území NP a CHKO či újezdní úřady v případě vojenských újezdů (dále jen "kontrolní orgán"). Zaměstnanci kontrolních orgánů a další osoby jsou v souvislosti s výkonem kontroly oprávněni v nezbytném rozsahu

---

99 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti.* 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 81.

100 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti.* 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 75.

vstupovat na pozemky a jiné nemovitosti, a to po předchozím oznámení vlastníkovi této nemovitosti. V případě, kdy situace vyžaduje neodkladné opatření, lze toto právo vykonat i bez vědomí vlastníka. Kontrolní orgán je pak povinen vlastníka s uvedením důvodů o tomto opatření bez zbytečného odkladu informovat. Na výkon kontroly podle tohoto zákona se subsidiárně užití ustanovení zvláštních právních předpisů.<sup>101</sup>

## 5.2. Preventivní opatření

Preventivními opatřeními zákon o ekologické újmě rozumí taková *“opatření přijatá v důsledku události, jednání nebo opomenutí, která vedla k bezprostřední hrozbě ekologické újmy a jejichž cílem je takové újmě předejít nebo ji alespoň minimalizovat”*. **K provedení preventivních opatření je provozovatel povinen, pakliže hrozí vznik ekologické újmy bezprostředně.** Vedle toho je povinen neprodleně informovat příslušný orgán státní správy<sup>102</sup> (dále jen “příslušný orgán”) a spravít jej o všech okolnostech bezprostředně hrozící ekologické újmy a o jím provedených preventivních opatřeních. Tato oznamovací povinnost není v zákoně o ekologické újmě nikterak specifikována, použije se tedy obecná úprava dle správního řádu.<sup>103</sup> Příslušný orgán sám může na provozovateli žádat poskytnutí jakýchkoli informací o bezprostředně hrozící ekologické újmě a ten je povinen je příslušnému orgánu bez zbytečného odkladu poskytnout. Příslušný orgán je také oprávněn, byť i před samotným zahájením řízení s tímto provozovatelem, na něm požadovat provedení preventivních opatření a udílet mu za tímto účelem pokyny.

---

101 Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, respektive zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který je účinný od 1. 1. 2014.

102 Výkon státní správy podle tohoto zákona vykonávají příslušné orgány, které jsou stanoveny v § 16 zákona o ekologické újmě. Postavení ústředního správního úřadu na úseku předcházení a nápravy ekologické újmy má Ministerstvo. To vykonává mimo jiné vrchní státní dozor nad výkonem působnosti stanovené tímto zákonem, vede souhrnnou evidenci případů ekologické újmy a její bezprostřední hrozby, spolupracuje s ostatními členskými státy Evropské unie v případě přeshraniční ekologické újmy a plní úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii. Prvoinstančními orgány v řízení o uložení preventivních a nápravných opatření jsou Inspekce, správy NP a CHKO pro území NP, CHKO a jejich ochranných pásem a konečně újezdní úřady pro území vojenských újezdů. Druhoinstančními orgány jsou Ministerstvo, pod které spadá přezkum rozhodnutí vydaných Inspekci a správami NP a CHKO a Ministerstvo obrany pro přezkum rozhodnutí vojenských úřadů.

103 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Přestože se ještě nejedná o samotné správní řízení zahájené s provozovatelem dle správního řádu, uplatní se v případě bezprostředně hrozící nebo existující ekologické újmy ustanovení zákona o ekologické újmě,<sup>104</sup> které stanoví, že příslušný orgán může uložit povinnosti dle tohoto zákona v řízení na místě.<sup>105</sup> V samotném správním řízení je příslušný orgán oprávněn provozovateli nařizovat v rozhodnutí provedení preventivních opatření a určovat lhůty k jejich provedení. Pokud provozovatel tato preventivní opatření sám neprovede nebo není-li znám, je příslušný orgán povinen bez zbytečného odkladu preventivní opatření sám zajistit. K tomu účelu je oprávněn zajistit taková preventivní opatření prostřednictvím třetí technicky a odborně vybavené právnické či podnikající fyzické osoby. Na tento postup se uplatní režim zákona o veřejných zakázkách,<sup>106</sup> kde má příslušný orgán postavení veřejného zadavatele.<sup>107</sup>

Vedle preventivních opatření předvídaných zákonem o ekologické újmě je nutno ještě zmínit **pravomoc příslušných správních orgánů zastavit nebo omezit provozní činnost, která zapříčinila hrozbu vzniku ekologické újmy.**<sup>108</sup> S touto možností počítá v obecné rovině i zákon o životním prostředí, který stanoví, že příslušné orgány státní správy jsou v případě hrozícího poškození životního prostředí nebo v případě, že k takovému poškození již došlo, oprávněny rozhodnout o dočasném zastavení nebo omezení předmětné činnosti. Tato pravomoc je upravena pro jednotlivé případy ve složkových předpisech práva životního prostředí, jedná se např. o pravomoc Inspekce v ochraně lesa,<sup>109</sup> přírody a krajiny<sup>110</sup> a vod.<sup>111</sup>

---

104 § 21 odst. 2 zákona o ekologické újmě.

105 § 143 správního řádu.

106 Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

107 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 87.

108 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 84.

109 § 3 odst. 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

110 § 66 a § 80 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

111 § 112 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona.

### 5.3. Nápravná opatření

**Oproti preventivním opatřením je k provedení nápravných opatření povinen až ten provozovatel, který svou činností způsobil ekologickou újmu.** K provedení nápravných opatření jsou povinni ti provozovatelé, mezi jejichž činností a vzniklou ekologickou újmou byla prokázána příčinná souvislost. Nápravnými opatřeními se rozumí *“opatření přijatá ke zmírnění dopadu ekologické újmy, jejichž cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje či jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto zdrojů nebo jejich funkcí.”*

Provozovatel, který zapříčinil vznik ekologické újmy, provede neprodleně nápravná opatření ke kontrole, omezení a jinému zvládnutí situace, která měla za následek vznik ekologické újmy (tzv. bezprostřední nápravná opatření). **S tím je spojena na jedné straně informační povinnost provozovatele vůči příslušnému orgánu a na straně druhé právo tohoto orgánu požadovat informace od provozovatele** o vzniklé ekologické újmě a o provedených nápravných opatřeních. Informační povinnost provozovatele se vztahuje i na situace, kdy již provedené nápravné opatření nevedlo k nápravě ekologické újmy. Zákon o ekologické újmě opět nestanoví pro tento právní úkon formu ani podstatné náležitosti (viz 4.2. Preventivní opatření). Provozovatel je vedle informační povinnosti dále povinen bez zbytečného odkladu zpracovat návrh již konkrétních nápravných opatření.<sup>112</sup> **Zákon rozlišuje mezi nápravou ekologické újmy na chráněných druzích** volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, **na přírodních stanovištích a na vodách na jedné straně a na půdách na straně druhé.** V případě vod zakládá výjimku z jeho působnosti, tedy je-li příčinou vzniku ekologické újmy havárie, která má za následek mimořádné ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod (kvalitu), postupuje se při jejím odstraňování a zneškodňování jejích následků podle vodního zákona. Nápravná opatření se při takové havárii uloží podle zákona o ekologické újmě.

**V případě chráněných druhů** volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, **přírodních stanovišť a vod se tak děje skrze plán nápravy ekologické**

---

<sup>112</sup> Srovnej HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 137, 138.

**újm**y dle Přílohy č. 4 k zákonu o ekologické újmě. Tento plán pak provozovatel předloží příslušnému orgánu ke schválení. Zákon o ekologické újmě nestanoví povinnost zahájit o schvalování plánu nápravy správní řízení. Pokud příslušný orgán shledá nápravná opatření vyhovující podmínkám vzniklé ekologické újmy, tuto skutečnost provozovateli pouze sdělí úkonem dle části čtvrté správního řádu. **Statu quo je docíleno pomocí návratu do původního stavu nebo směrem k tomuto stavu, a to prostřednictvím primární, doplňkové a vyrovnávací nápravy**, přičemž doplňkové nápravy se užije v případě, že primární opatření nevedlo k plné nápravě poškozených přírodních zdrojů a jejich funkcí. V tomto je promítnuta **zásada uvedení do původního stavu** (princip naturální restituce), která je zakotvena v § 27 odst. 1 zákona o životním prostředí a která má při vzniku ekologické újmy přednost před náhradním plněním a finanční kompenzací, přičemž zákon o životním prostředí upřesňuje, že souběh těchto náhrad se nevylučuje. Zatímco **účelem primární nápravy je obnovení přímo poškozených přírodních zdrojů zpět do původního stavu nebo alespoň směrem k němu, účelem doplňkové nápravy je dosáhnout kvalitativně srovnatelného účinku, avšak na náhradní lokalitě**, která by měla tvořit geografický celek s původní poškozenou lokalitou. **Vyrovnávací náprava slouží k zajištění přechodných ztrát**, a to dokud není završena primární náprava. Vyrovnávací opatření mohou být provedena jak na poškozené lokalitě či přírodním zdroji samotném, tak na náhradní lokalitě nebo na jiném přírodním zdroji. Doplňková a vyrovnávací náprava se užije jen tehdy, pokud se účinek primární nápravy nedostaví bezprostředně po jejím provedení.

Při stanovení primárních nápravných opatření je třeba vzít v potaz zejména taková opatření, která by vedla k přímé obnově zdrojů a jejich funkcí a posoudit také jejich časové dispozice. Při aplikaci doplňkových a vyrovnávacích nápravných opatření je nutné nejprve posoudit zda zvažovaná opatření kvantitativně a kvalitativně odpovídají poškozeným přírodním zdrojům a jejich funkcím. Nemůže-li být tohoto dosaženo, pak je možno hledat rovnovážnost mezi aplikovanými doplňkovými a vyrovnávacími opatřeními. Není-li možné aplikovat ani jeden z výše uvedených postupů, je následně možno využít náhradních postupů, přičemž příslušný orgán může zejména po ohodnocení poškozených přírodních zdrojů a jejich funkcí uložit provozovateli poskytnutí finanční kompenzace. **Při volbě nápravných opatření se využijí nejlepší dostupné technologie** (*Best Available*



*Techniques*) a posoudí se celá řada aspektů jejich dopadu. Jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora<sup>113</sup> (viz 6.3. Judikatura Soudního dvora Evropské unie ve vztahu k směrnici o ekologické újmě), ve kterém se tento zabýval výkladem nápravných opatření dle Přílohy II Směrnice, unijní zákonodárce sice ponechal příslušnému orgánu poměrně širokou diskreční pravomoc při posouzení významu škod a při volbě nápravných opatření, přesto však považoval za relevantní stanovit společný rámec výčtem určitých skutečností, ke kterým by měl příslušný orgán přihlížet. Mezi tato kritéria patří zejména dopad na lidské zdraví a bezpečnost, náklady na provedení příslušného nápravného opatření, pravděpodobnost jejich úspěšnosti a jejich potenciální vliv na zabránění budoucí ekologické újmě a vhodnost opatření z hlediska celé řady faktorů relevantních pro danou lokalitu a příslušnou složku životního prostředí.

**Ekologickou újmou na půdě se rozumí takové její znečištění, které představuje závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj, přičemž účelem nápravy ekologické újmy na půdě je dle zákona o ekologické újmě vyloučení jakéhokoliv významného rizika nepříznivého účinku na lidské zdraví.**<sup>114</sup> Půdou zákon rozumí i horniny včetně přírodních léčivých zdrojů peloidu. Pakliže existuje důvodné podezření, že v důsledku provozní činnosti uvedené v Příloze č. 1 k zákonu o ekologické újmě hrozí vznik ekologické újmy na půdě, příslušný orgán nechá bez zbytečného odkladu zpracovat analýzu rizik, ke které si následně vyžádá stanovisko příslušné krajské hygienické stanice, která posoudí rizika pro lidské zdraví a která je orgánem ochrany veřejného zdraví podle zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>115</sup> Samotná analýza rizik podléhá odbornému zpracování k tomu způsobilými osobami podle zákona o geologických pracích.<sup>116</sup> Analýza rizik sestává z průzkumu stavu znečištění půdy, charakteru postiženého prostředí a možnosti eventuální migrace

---

<sup>113</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (Velkého senátu) ze dne 9. března 2010 ve spojených věcech C379/08 a C380/08.

<sup>114</sup> STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 108.

<sup>115</sup> Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

<sup>116</sup> Zákon č. 62/2008 Sb., o geologických pracích.

znečištění, z vyhodnocení výsledku tohoto průzkumu a z hodnocení zdravotních rizik. Metody, podrobný způsob zpracování analýzy rizik, způsob hodnocení vhodnosti a proveditelnosti nápravných opatření, stanovování cílů a prokazování jejich dosažení, jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva ve spolupráci s resortem Ministerstva zdravotnictví.<sup>117</sup> Bylo-li zahájeno řízení o uložení nápravných opatření, do doby předložení analýzy rizik se toto řízení přeruší. Pakliže byla analýzou rizik a příslušným stanoviskem krajské hygienické stanice prokázána ekologická újma, příslušný orgán zajistí zpracování návrhu možných nápravných opatření a jejich hodnocení, které zahrnuje zejména porovnání alternativních postupů omezování nebo eliminace rizik, finanční odhad a časovou náročnost jednotlivých alternativ. Provozovatel pak odstraní ekologickou újmu a minimalizuje její nepříznivé důsledky realizací nápravných opatření uložených příslušným orgánem.

**V případě, že návrh nápravných opatření shledá příslušný orgán nevyhovujícím, zahájí s provozovatelem správní řízení podle správního řádu.** Nevyhovující návrh nápravných opatření je podnětem k zahájení správního řízení z moci úřední, v němž příslušný orgán uloží provozovateli plán nápravných opatření doplnit či pozměnit. Vedle toho je příslušný orgán oprávněn vyzvat provozovatele k provedení nezbytných nápravných opatření i před samotným zahájením správního řízení a udělit mu k tomu účelu závazné pokyny. Procesně se bude postupovat jako v řízení na místě.<sup>118</sup> V samotném správním řízení může příslušný orgán provozovateli uložit v rozhodnutí provedení samotných nápravných opatření, včetně stanovení podmínek jejich provedení a k tomu účelu stanovit lhůtu. Toto řízení je zahájeno z moci úřední buď v okamžiku, kdy se příslušný orgán dozví o nebezpečí ekologické újmy, nebo na odůvodněnou žádost fyzické či právnické osoby, která je takovou hrozící újmou alespoň potenciálně dotčena. Stejně tak jako u provádění preventivních opatření příslušný orgán zajistí provedení nezbytných nápravných opatření sám, pakliže tak bezodkladně neučiní provozovatel, nebo neví-li se, kdo je za vzniklou ekologickou újmu odpovědný. K tomu účelu je oprávněn zajistit taková preventivní opatření prostřednictvím třetí technicky a odborně vybavené právnické či podnikající fyzické osoby. Pakliže je ekologická újma plošného charakteru

---

<sup>117</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě.

<sup>118</sup> § 143 správního řádu.

a příslušný orgán nemůže zajistit současné provedení všech nápravných opatření, může při zohlednění rozsahu a závažnosti jednotlivých případů závazným způsobem určit za podmínek stanovených v zákoně pořadí jejich provedení.

#### 5.4. Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření

**Účelem** řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření je **vydání rozhodnutí**, v němž příslušný správní orgán uloží provozovateli provést buď preventivní, nebo nápravná opatření **a zároveň stanovení podmínek a lhůt pro jejich provedení**. Toto rozhodnutí musí splňovat obecné náležitosti stanovené správním řádem a dle Směrnice v něm musí být uvedeny přesné důvody, na kterých je založeno. Jak dále plyne ze Směrnice<sup>119</sup> jsou provozovatelé oprávněni podat **opravné prostředky** k napadení preventivních nebo nápravných opatření, jakož i napadení existence příčinné souvislosti. Směrnice stanoví liberační důvody<sup>120</sup> (viz 4.5. Náhrada nákladů), s tím že, pokud jejich existenci provozovatel rizikové činnosti prokáže, pak není povinen nést náklady za uložená opatření. Zákon o ekologické újmě vylučuje odkladný účinek odvolání proti tomuto rozhodnutí.

**K zahájení řízení** o uložení preventivních a nápravných opatření **dochází jak ex offo** v situaci, kdy se příslušný správní orgán dozví o pravděpodobném vzniku ekologické újmy nebo v situaci, kdy již bezprostředně hrozí její vznik, **tak na základě relevantní žádosti fyzických nebo právnických osob**, které jsou ekologickou újmu zasaženy, nebo pokud je taková situace alespoň pravděpodobná. O zahájeném řízení informuje příslušný orgán provozovatele na portálu veřejné správy a dále též neprodleně informuje správní orgány příslušné rozhodovat o preventivních a nápravných opatření dle složkových právních předpisů.<sup>121</sup> **Předmětem řízení** o uložení preventivních nebo nápravných opatření je **posouzení, zda nedošlo k ekologické újmě nebo její bezprostřední hrozbě**. Toto řízení

---

119 Čl. 11 odst. 4 Směrnice.

120 Čl. 8 odst. 3 Směrnice.

121 Např. dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách; z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; z. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; z. č. 289/1995 Sb., o lesích.

podléhá režimu části druhé správního řádu a uplatní se v něm základní zásady činnosti správních orgánů.<sup>122</sup>

Při ukládání preventivních nebo nápravných opatření se postupuje (pokud zákon o ekologické újmě nestanoví jinak) podle zvláštních právních předpisů.<sup>123</sup> Správní orgán rozhodující podle zvláštních právních předpisů si může vyžádat vyjádření příslušného orgánu, zda jde o ekologickou újmu nebo její hrozbu podle tohoto zákona. **Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření podle tohoto zákona zahájené *ex officio*** je zahájeno dnem, kdy příslušný správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkům řízení, tedy dotčeným osobám, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají, nebo nemají, a to doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li příslušnému správnímu orgánu takový účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí zejména obsahovat označení příslušného správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Příslušný správní orgán může spojit oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem v tomto řízení. **Řízení zahájené na návrh** je zahájeno dnem, kdy takový návrh nebo žádost došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Taková žádost (návrh) musí být doložena relevantními informacemi a důkazy, z nichž musí být patrné, že došlo k ekologické újmě, nebo že bezprostředně hrozí její vznik. Žádost musí splňovat obecné náležitosti podání, tedy z ní musí být patrné, kdo ji podává, které věci se týká a co navrhuje.<sup>124</sup> Pakliže žádost nemá předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže příslušný správní orgán takové nedostatky podateli odstranit na místě a nebo jej k odstranění nedostatků pouze vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu, přičemž může za tím účelem řízení i přerušit. Příslušný správní

---

122 Tak zejména příslušný správní orgán postupuje v souladu se zásadou materiální pravdy tak, aby byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro takový úkon a dbá přitom, aby bylo postupováno v souladu se zákony, ostatními právními předpisy, jakožto i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, dále zejména dbá, aby jakkoli nezneužil svou pravomoc k těmto účelům na základě zákona svěřenou, aby bylo šetřeno práv a oprávněných zájmů dotčených osob a konečně, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a při rozhodování skutkově podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

123 Např. dle § 86 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; § 42 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách; § 51 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích; § 3 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

124 K tomu podrobněji § 37 odst. 2 správního řádu.

orgán zároveň poučí podatele o následcích neodstranění nedostatků ve stanovené lhůtě. Žadatel je oprávněn zúžit předmět své žádosti nebo ji vzít zpět. Pokud jsou ale v tomto řízení dány důvody pro zahájení řízení z moci úřední, řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření zahájené na základě žádosti se z důvodu zpětvzetí žádosti nezastaví. Žadatelova dispozice s řízením je v tomto případě potlačena.<sup>125</sup> V řízení zahájeném na žádost jsou účastníky řízení žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv a povinností se žadatelem bude také vztahovat rozhodnutí příslušného správního orgánu (tzv. přímí účastníci), dále pak další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech (tzv. nepřímí účastníci) a dále pak osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (tzv. účastníci ze zákona).

**Úprava účasti veřejnosti v řízení o uložení preventivních a nápravných opatření**, jak ji předvídá směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, vychází z *Aarhuské úmluvy*,<sup>126</sup> jejíž smluvní stranou je jak Česká republika, tak Evropská unie jako právní nástupkyně Evropských společenství. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí zaručuje fyzickým nebo právnickým osobám, jsou-li tyto dotčené nebo pravděpodobně dotčené škodami na životním prostředí, nebo mají-li na rozhodování o věci dostatečný zájem (typicky nevládní organizace, jejichž účelem je ochrana životního prostředí), nebo prohlašují-li, že došlo k porušení práva (je-li to požadováno správním právem procesním členského státu jako podmínka), právo předložit příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí nebo s jejich bezprostřední hrozbou a jsou oprávněny požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle této Směrnice. Tyto osoby mají taktéž právo na přístup k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému veřejnému orgánu, který je s to přezkoumat hmotněprávní a procesní stránku rozhodnutí, jednání nebo nečinnosti příslušných orgánů podle této Směrnice.<sup>127</sup> Zákon o ekologické újmě se tématice účasti veřejnosti věnuje

---

125 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 103.

126 Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 124/2004 Sb.m.s.

127 Čl. 12 a 13 Směrnice.

velice vágně (právo dotčených fyzických a právnických osob na podání žádosti o zahájení řízení),<sup>128</sup> a oproti původnímu návrhu Ministerstva zde chybí úprava práv občanských sdružení a dalších neziskových organizací, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí a které mají zájem na výsledku řízení ve smyslu Směrnice. Přesto **Ize dovodit bezprostřední vertikální účinek směrnice o odpovědnosti za životní prostředí**, neboť tato v případě účasti veřejnosti na řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření zakládá práva jednotlivcům (subjektům). Pavel Svoboda<sup>129</sup> uvádí, že přímého účinku směrnice se může dovolat jak konečný recipient práva, které daná směrnice zakládá, tak neadresát konkrétního práva, pakliže aplikace směrnice slouží k ochraně jeho zájmů nebo právního postavení. Vertikální bezprostřední účinek tedy představuje náhradní právní nárok jednotlivce (subjektu) za situace, kdy členský stát nesplnil svou povinnost, která spočívala v náležitě transpozici směrnice. Přímý účinek směrnice a otázku aktivní legitimace “dotčené veřejnosti” ostatně opakovaně dovedl ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud.<sup>130</sup>

**Podklady pro vydání rozhodnutí** mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé příslušnému správnímu orgánu z úřední povinnosti, jakožto podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci (včetně předběžných otázek adresovaných jiným správním orgánům či orgánům veřejné moci) nebo tzv. notoriety. Asi nejdůležitější roli pak budou hrát odborná posouzení specializovaných subjektů<sup>131</sup> jako tomu bude např. v případě chráněných druhů a přírodních stanovišť, odborná posouzení Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, správ národních parků či správ chráněných krajinných oblastí či v případě vznikuvší či hrozící ekologické újmy na podzemních nebo povrchových vodách posudek Výzkumného ústavu vodohospodářského T. G. Masaryka nebo jednotlivých správ Povodí. Pakliže se příslušnému správnímu orgánu nepodaří zajistit odborné

---

128 § 8 zákona o ekologické újmě.

129 SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. 304 s. ISBN 978-807-4003-134. str. 125.

130 Srovnej Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6AO 5/2010 - 43 ze dne 13. října 2010, body 51 a 52.

131 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 99.

podklady výše uvedeným postupem, ustanoví usnesením znalce podle správního řádu, a o tomto kroku vyrozumí účastníky řízení. Znalec (znalecký ústav) vypracuje písemný posudek ve lhůtě určené v usnesení o jeho ustanovení. Za účelem opatření podkladů pro rozhodnutí může být znalec také vyslechnut, v tomto případě se bude postupovat podle ustanovení o provedení důkazu svědeckou výpovědí. Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje příslušný správní orgán z úřední povinnosti, ale pakliže to neohrozí účel řízení, může jejich zajištěním pověřit na žádost účastníka samotného účastníka. Příslušný správní orgán je povinen zjistit všechny potřebné okolnosti k ochraně veřejného zájmu a postupovat nestranně.

**V řízení o uložení preventivních a nápravných opatření k předcházení nebo nápravě ekologické újmy mají postavení dotčených orgánů orgány uvedené v § 17 zákona o ekologické újmě.**<sup>132</sup> Dotčeným orgánem rozumí správní řád takový orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon a dále správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Práva a povinnosti dotčených orgánů jsou obecně upravena ve správním řádu. Tak zejména dotčené orgány poskytnou příslušnému orgánu, který vede řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona, všechny informace důležité pro řízení. Mezi práva dotčených orgánů náleží právo nahlížet do spisu a obdržet jeho kopii v souvislosti s posouzením otázky zda zahájit řízení, s probíhajícím řízením či s výkonem dozoru, právo vyjadřovat se k ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí a právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Spolu s příslušným orgánem, který vede řízení mohou dotčené orgány až na vydání rozhodnutí činit společné úkony, nebo v samotném řízení může být využito výsledků úkonu dotčeného orgánu, a to za předpokladu nemůže-li tím být způsobena újma na právech účastníků a je-li dán souhlas příslušného orgánu, který vede řízení.

---

<sup>132</sup> Takovým dotčeným orgánem je v případě povrchových nebo podzemních vod vodoprávní úřad příslušný k povolení provozní činnosti, v případě chráněných druhů a přírodních stanovišť příslušný orgán ochrany přírody (obecní úřad obce s rozšířenou působností), v případě lesní půdy příslušný orgán státní správy lesů (obecní úřad obce s rozšířenou působností), v případě zemědělského půdního fondu je dotčeným orgánem příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu (obecní úřad obce s rozšířenou působností). Zvláštní příslušnost je dána v případě, pakliže je provozovatelem organizace podle § 3a zákona o hornické činnosti, kdy je dotčeným orgánem příslušný obvodní báňský úřad a příslušný krajský úřad v případě, pakliže je provozovatelem taková osoba, jejíž činnost podléhá vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci.

## 5.5. Náhrada nákladů

**V souladu se zásadou “znečišťovatel platí” je provozovatel,** který způsobil ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu, **povinen nést náklady za uložení preventivní či nápravná opatření,** a to i v případě, kdy je zajistí příslušný orgán. Způsobilo-li ekologickou újmu či její bezprostřední hrozbu více provozovatelů, nesou tyto náklady solidárně. **Zákon o ekologické újmě stanoví liberační důvody,** které, pokud provozovatel rizikové činnosti prokáže, zaniká jeho povinnost nést náklady na provedení preventivní nebo nápravná opatření a pakliže je již vynaložil, vzniká mu naopak právo na proplacení všech prokázaných nákladů od příslušného orgánu. Mezi tyto důvody patří případy, kdy byla ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba způsobena třetí stranou, přestože byla ze strany provozovatele přijata vhodná bezpečnostní opatření či je-li vzniklá újma nebo její hrozba důsledkem splnění rozhodnutí nebo jiného závazného pokynu orgánu veřejné moci.

**Zákon o ekologické újmě dále upravuje výjimky z jeho působnosti.** Český zákonodárce se při transpozici Směrnice rozhodl pro jejich uplatnění, neboť Směrnice dala členským státům v tomto případě na výběr. **Jedná se o tzv. výjimku na základě povolení,** kdy příslušný orgán může rozhodnout, že provozovatel rizikové činnosti neponese náklady na provedení nápravná opatření, pokud tento prokáže, že neporušil právní předpisy nebo akty vydané na jejich základě a ekologická újma byla způsobena emisí nebo událostí, která byla povolena podle zvláštních právních předpisů. **Dále se jedná o výjimku na základě stavu znalostí,** kdy v době vzniku ekologické újmy nebylo možné na základě stavu dostupných vědeckých a technických znalostí rozumně předpokládat, že by ke vzniku takové újmy došlo. Tento druhý liberační důvod jde však proti smyslu prevence jako jedné z podstatných zásad odpovědnosti, neboť provozovatel rizikové činnosti by měl být naopak motivován k takovému chování, které jde právě ve smyslu prevence nad limit zákonné úpravy.<sup>133</sup>

---

133 HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 19.



**Řízení o náhradě nákladů lze nařídít do 5 let** ode dne, kdy byla příslušná preventivní nebo nápravná opatření ukončena, nebo ode dne, kdy byl zjištěn odpovědný provozovatel nebo třetí osoba. Pokud uhradil vzniklé náklady příslušný orgán, uloží provozovateli bez zbytečného odkladu jejich náhradu, která je příjmem státního rozpočtu. Směrnice stanoví, že příslušný orgán vymáhá náklady od dotčeného provozovatele i prostřednictvím zajištění majetku nebo jiných vhodných záruk. Nelze-li zjistit, kdo je provozovatel či tento provozovatel zanikl nebo zemřel bez právního nástupce, či prokáže-li provozovatel existenci liberačního důvodu, nese tyto náklady stát. Jestliže takto nelze uložit náhradu nákladů, a jestliže se jedná o náhradu nákladů za zajištěná nápravná opatření na podzemních a povrchových vodách, lze tyto uhradit ze zvláštního účtu zřízeného krajem podle vodního zákona.<sup>134</sup> Zde Směrnice opět předpokládá, že členské státy přijmou vhodná opatření umožňující vymáhat vynaložené náklady těm provozovatelům, u kterých je dána existence liberačního důvodu. Zákon o ekologické újmě v tomto případě určil, že orgánem povinným k proplacení vynaložených nákladů provozovateli je ten orgán veřejné správy, který vydal rozhodnutí nebo jiný závazný akt či povolení k výkonu činnosti.

## 5.6. Finanční zajištění

Od 1. ledna 2013 nabývá účinnosti ustanovení o povinném finančním zajištění provozních činností, která splňují přísnější kritéria na krytí odpovědnosti za preventivní a nápravná opatření podle zákona o ekologické újmě. **Na rozdělení rizika (ztrát) se dá nahlížet jako na jeden z nástrojů efektivního prosazení veřejnoprávního pojetí odpovědnosti.**<sup>135</sup> To se v praxi děje skrze institut finančního zajištění (pojištění) rizikových činností, kdy je při vzniku ekologické újmy k náhradě (či spoluúčasti) zpravidla povolán další (smluvní) subjekt. Tímto subjektem je určitá instituce finančního trhu, která jednak disponuje dostatkem finančních prostředků k tomuto účelu, a která skrze výši pojistného a poskytování

---

<sup>134</sup> § 42 odst. 5 vodního zákona.

<sup>135</sup> HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 17.

informací svým způsobem zabezpečuje snížení rizikovosti chování provozovatele. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí předvíдалa přijetí opatření k podpoře rozvoje nástrojů a trhů finančního zajištění členskými státy (včetně případů platební neschopnosti) pomocí k tomu vhodných finančních a jiných ekonomických subjektů, a tím vytvořila podmínky pro umožnění či usnadnění pokrytí záruk provozovatelům rizikových činností. Česká republika se spolu s dalšími sedmi členskými státy rozhodla zavést systém povinného finančního zajištění. **Výkon určitých provozních činností uvedených v Příloze č. 1 k zákonu o ekologické újmě je tak podmiňován povinným finančním zajištěním** a rozsah zajištění musí po celou dobu výkonu takové činnosti pokrývat možnou vzniknuvší náhradu nákladů podle tohoto zákona. Vedle toho je provozovatel rizikové činnosti povinen průběžně provádět hodnocení rizik jednotlivých provozních činností. Toto ustanovení tak nepřímo novelizuje jednotlivé složkové zákony, dle kterých jsou tyto činnosti povolovány.<sup>136</sup>

Ze systému povinného finančního zajištění jsou vyloučeny méně nebezpečné činnosti, kterými se rozumí takové provozní činnosti, jejichž náprava si na základě hodnocení rizik vyžádá náklady nižší než 20 000 000 Kč nebo činnosti, jejichž náprava si vyžádá sice náklady vyšší než 20 000 000 Kč, ale provozovatel takové činnosti je současně registrován v Programu EMAS nebo má certifikovaný systém environmentálního řízení uznaný podle souboru norem ČSN EN ISO 14000 či zahájili přípravu na takovou registraci nebo certifikaci. Povinné finanční zajištění se dále dle zákona nevztahuje na provozovatele, který vypouští odpadní vody, které neobsahují nebezpečné závadné látky nebo zvláště nebezpečné závadné látky.<sup>137</sup>

**Vláda stanovila prováděcím nařízením<sup>138</sup> způsob hodnocení rizik, kritéria posuzování dostatečného finančního zajištění a bližší podmínky provádění a způsobu finančního zajištění** k provedení preventivních a nápravných opatření. Příslušný provozovatel je povinen provádět hodnocení rizik

---

136 STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2. 2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073. str. 124.

137 Viz. § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona.

138 Nařízení vlády č. 295 ze dne 14. září 2011, o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění.

zvlášť pro každé místo provozní činnosti. Místem provozní činnosti se rozumí objekt nebo zařízení příslušného provozovatele, ve kterém vykonává provozní činnost a v němž jsou umístěny nebezpečné látky nebo v němž se zachází nebo nakládá se závadnými látkami, vybranými výrobky, odpady a zařízeními. **Nařízení zavádí dvoustupňový systém hodnocení, tzv. základní a podrobné hodnocení rizika.** Ministerstvo vydalo metodické pokyny<sup>139</sup> pro provádění podrobného a základního hodnocení rizik ekologické újmy, které jsou určeny příslušným právníkům a podnikajícím fyzickým osobám, ale též orgánům státní správy, které jsou příslušné k provádění kontroly podle zákona o ekologické újmě.

Kritériem posouzení základního hodnocení rizika je vyhodnocený počet bodů podle Přílohy č. 1 k tomuto nařízení. Základní hodnocení provádí ti provozovatelé, jejichž celkový počet bodů nedosáhl více než 50 a ti, kteří jsou registrováni v Programu EMAS nebo ti, kteří mají certifikovaný systém enviromentálního řízení uznaný podle souboru norem ČSN EN ISO 14000 či zahájili-li přípravu na takovou registraci nebo certifikaci. Náležitosti základního a podrobného hodnocení rizika a způsob provádění jejich kontroly jsou stanoveny v přílohách k nařízení a v metodických pokynech. **V základním hodnocení rizika se uvede** vedle počtu dosažených bodů souhrn základních informací o provozovateli a místě provozní činnosti, identifikace a popis této činnosti včetně druhu a množství látek a materiálů, které jsou způsobilé přivodit ekologickou újmu, popis životního prostředí v okolí místa provozní činnosti z hlediska možnosti vzniku ekologické újmy, předpokládané situace vzniku takové újmy a odhad jejích následků a informace o dřívější havárii nebo ekologické újmě.

**Cílem podrobného hodnocení rizika je zejména odhad nákladů na nápravná opatření** (včetně preventivních). Zpracovává se jako písemný dokument dle schématu přílohy k vládnímu nařízení a musí obsahovat náležitosti stanovené v metodickém pokynu pro provádění podrobného rizika ekologické újmy. **V podrobném hodnocení rizika** se vedle vyhodnoceného celkového počtu bodů dosažených v základním hodnocení rizika (část B “rekapitulace”) a souhrnu

---

139 Metodický pokyn odboru enviromentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí pro provádění podrobného hodnocení rizika ekologické újmy ze dne 7. května 2012; Metodický pokyn odboru enviromentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí pro provádění základního hodnocení rizika ekologické újmy ze dne 2. listopadu 2012.

základních informací o provozovateli (část A “identifikační”) a místě provozní činnosti, identifikaci a popisu této činnosti včetně druhu a množství látek a materiálů, které jsou způsobilé přivodit ekologickou újmu (část C “popisná - místo provozní činnosti”), popisu životního prostředí v okolí místa provozní činnosti z hlediska možnosti vzniku ekologické újmy (část D “popis okolí - předmětu ochrany, na kterém může vzniknout ekologická újma”)  **uvedou předpokládané situace vzniku havarijních stavů a jiných událostí, které mohou způsobit ekologickou újmu včetně odhadu jejich četnosti a velikosti ekologické újmy (část E “stanovení scénáře ekologické újmy a popis preventivních opatření”) a existujících či navrhovaných nápravných opatření, návrhu způsobů na odstranění takových havarijních stavů, a to včetně provedení nápravných opatření a jejich ocenění (část F “náprava ekologické újmy a její finanční vyčíslení”).** Kritériem posouzení podrobného hodnocení rizika je hodnocení rizik podle Přílohy č. 2 k tomuto nařízení a posouzení, zda toto hodnocení provozovatele odpovídá současnému stavu v místě provozní činnosti a životnímu prostředí v jeho okolí. Povinnost příslušných provozovatelů ke zpracování hodnocení rizik vzniká k 1. lednu 2013. Kritériem hodnocení dostatečného finančního zajištění jsou doklad o jeho zabezpečení, jeho výše s ohledem na vyhodnocené riziko ekologické újmy, typy ekologické újmy a existence omezení ve finančním zajištění neslučitelná s vyhodnoceným rizikem. Provozovatel provádí posouzení dostatečnosti finančního zajištění vzhledem k navrhovaným preventivním a nápravným opatřením a jejich ocenění v podrobném hodnocení rizika podle Přílohy č. 4 k tomuto nařízení.

Nařízení vlády k provedení ustanovení o finančním zajištění a příslušná příloha k tomuto nařízení stanoví pouze obecná kritéria posuzování dostatečného finančního zajištění. Podrobnější informace poskytují až přílohy k metodickým pokynům,<sup>140</sup> které obsahují odhad rámcových nákladů na nápravu ekologické újmy na jednotlivých přírodních zdrojích. V případě ekologické újmy na půdě a vodách byly orientačně oceněny jednotlivé sanační metody a tyto údaje byly v rámci přílohy

---

140 Příloha č. 1 k metodickému pokynu odboru environmentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí pro provádění podrobného hodnocení rizika ekologické újmy (Rámcové náklady na nápravu ekologické újmy na půdě a vodě); Příloha č. 2 k metodickému pokynu odboru environmentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí pro provádění podrobného hodnocení rizika ekologické újmy (Podklady pro odhad nákladů na nápravná opatření při nápravě ekologické újmy na biotické složce životního prostředí - na druzích a/nebo stanovištích).

zpracovány do tabulek. V případě biotických složek životního prostředí, tzn. chráněných druhů a přírodních stanovišť bylo z důvodu neexistence jednotné metodiky v rámci celé Evropské unie, která by obsahovala postup stanovení nápravných opatření a způsob odhadu jejich nákladů, přistoupeno k apelu na zachování základního postupu, tak jak je stanoven v metodickém pokynu Ministerstva.

Jak plyne ze *Zprávy Komise o účinnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí a podmínkách finančního zajištění*,<sup>141</sup> členské státy se v rámci vývoje produktů finančního zajištění povětšinou omezily na rozhovory s pojišťovnami a dalšími finančními institucemi. Trh s novými produkty zajišťujícími dostatečné krytí nákladů spojených s ekologickou újmou vznikl z iniciativy samotných pojistitelů, což je případ i České republiky. V České republice se v současnosti jako nejvhodnější forma finančního zajištění jeví pojištění nebo bankovní záruka. Finanční trh nabízí i zpracování základního a podrobného hodnocení rizik a návrhu preventivních a nápravných opatření. Kontrolním orgánem nad dodržováním ustanovení ohledně dostatečnosti finančního zajištění (Příloha č. 4 k nařízení) a ohledně kontroly základního a podrobného hodnocení rizik (Příloha č. 3 k nařízení) je Inspekce.

## 5.7. Shrnutí

Kapitola se zabývá preventivními a nápravnými opatřeními dle zákona o ekologické újmě, specifiky řízení o jejich uložení a s tím souvisejícími právy a povinnostmi provozovatelů a výkonem státní správy v této oblasti.

Úvod do problematiky se odvíjí od principu prevence, který zakládá primární evropské právo a provádí směrnici o odpovědnosti za škody na životním prostředí a který coby zásada vyšší míry abstraktnosti představuje právní východisko pro preventivní a nápravná opatření podle zákona o ekologické újmě. Cílem preventivních opatření je předejít vzniku ekologické újmy nebo alespoň

---

<sup>141</sup> Zpráva Evropské Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o účinnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí a podmínkách finančního zajištění, KOM (2010)581 ze dne 12. 10. 2010.

minimalizovat její rozsah, pakliže bezprostředně hrozí její vznik. Oproti tomu k provedení nápravných opatření je povinen až ten provozovatel, který svou činností způsobil ekologickou újmu. Cílem nápravných opatření je obnova či náhrada poškozených přírodních zdrojů a jejich funkcí či poskytnutí přiměřené náhrady za tyto zdroje.

K provedení preventivních opatření a nápravných opatření a k nesení nákladů s tím souvisejících je povinen provozovatel rizikové činnosti, mezi jehož provozní činností a ekologickou újmou či její bezprostřední hrozbou je dán kauzální nexus. Toto je vyjádřením objektivní koncepce odpovědnosti provozovatelů rizikových činností. V případě provozovatele jiné než rizikové činnosti je ke vzniku odpovědnostního vztahu a s tím souvisejících povinností k nesení nákladů na preventivní a nápravná opatření vedle kauzálního nexu v souladu se subjektivním pojetím odpovědnosti zapotřebí ještě protiprávnost takového jeho jednání. Je-li vzniklá škoda způsobena více provozovateli za současné existence příčinné souvislosti s každou provozní činností zvlášť, jsou tito provozovatelé povinni k provádění preventivních a nápravných opatření solidárně.

Preventivní a nápravná opatření jsou dále podrobněji rozebrána s ohledem na jejich specifika pro chráněné druhy, přírodní stanoviště a vody na jedné straně, a půdu na straně druhé. V případě prvně jmenované kategorie se tak děje vypracováním plánu nápravy, jehož smyslem je návrat k původnímu stavu nebo směrem k tomuto stavu, a to prostřednictvím primární, doplňkové a vyrovnávací nápravy. V případě půdy se jedná o zpracování analýzy rizik a vydání stanoviska krajské hygienické stanice, jejichž účelem je přijetí takových opatření, která by vyloučila existenci jakéhokoli významného rizika nepříznivého účinku na lidské zdraví.

V případě nesení nákladů a jejich náhrady za provedená opatření, se promítá další zásada sdílené evropské politiky životního prostředí; a to zásada “znečišťovatel platí”, avšak za existence liberačních důvodů. Těmi jsou výjimka na základě povolení a výjimka na základě stavu znalostí. Pokud je jejich existence provozovatelem rizikové činnosti prokázána, je tento nadále zproštěn k nesení nákladů na nápravná opatření.

V rámci řízení o uložení preventivních a nápravných opatření zdůrazňují otázku účasti veřejnosti na tomto řízení. Český zákonodárce se při transpozici Směrnice rozhodl poměrně omezit prvek veřejnosti v tomto řízení, nicméně přesto nelze toto právo at' už fyzickým nebo právnickým osobám, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo vysoce pravděpodobně dotčeny (typicky nevládním organizacím, jejichž předmět činnosti je ochrana životního prostředí), upřít. To se dá dovodit jak z bezprostředního vertikálního účinku Směrnice, tak z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.

Úplně nakonec se věnuji povinnému finančnímu zajištění, k jehož zavedení se při transpozici Směrnice rozhodl český zákonodárce a jež je nahlíženo jako nástroj efektivního prosazení veřejnoprávního pojetí odpovědnosti. Trh s produkty zajišťujícími dostatečné krytí nákladů spojených s ekologickou újmou nabízí nejčastěji pojištění odpovědnosti či bankovní záruky. Povinné finanční zajištění se vztahuje na zvlášt' rizikové činnosti, které splňují českým zákonodárcem stanovená kritéria. Způsob hodnocení rizik je podroben dvoustupňovému systému hodnocení; tzv. základnímu a podrobnému hodnocení rizika, jehož náležitosti upravuje příslušné nařízení vlády. Vzhledem ke skutečnosti, že ustanovení o povinném finančním zajištění nabylo účinnosti až 1. ledna 2013, zůstává zatím otázka jeho zhodnocení nezodpovězena.

## 6. Právní odpovědnost za škody na životním prostředí ve srovnávacím pohledu se Spolkovou republikou Německo

### 6.1. Ekologicky odpovědný stát

Ve Spolkové republice Německo (dále jen "SRN" nebo "Německo") sahají kořeny moderní ochrany životního prostředí do 60. let 20. století. **Politickým impulsem, který položil základy pro moderní zákonodárství v této oblasti, se stal Program Spolkové vlády pro životní prostředí (*Umweltprogramm der Bundesregierung*) z roku 1971**, který definoval moderní ekologickou politiku skrze

formulaci souboru základních tezí, a sice, že životní prostředí je nezbytným předpokladem pro lidské zdraví a existenci lidstva, a proto je na něm samotném životní prostředí udržovat. Zdůraznil také ochranu základních složek životního prostředí - půdy, ovzduší, vody, rostlin a živočichů před nepříznivými účinky lidských zásahů a nutnost odstranění již vzniklých škod. Společenský diskurz konce 60. let podstatně ovlivňoval politické směřování, které formovalo sílící vědomí vlastní odpovědnosti za současný stav světa. Německá společnost stanuvší na prahu nového desetiletí hlasitě vyjadřovala odpor proti konzumnímu stylu života 60. let a spolu s četnými protesty proti válce ve Vietnamu a ve snaze poukázat na ekologickou odpovědnost, se ostře vymezovala i proti novým průmyslovým projektům, které představovaly potenciální hrozbu pro životní prostředí. Na myšlenkových základech ekologických hnutí 60. let byla v roce 1980 založena německá strana zelených (*Die Grünen*), která aktivně přispívala na vládní úrovni za vlády kancléřů Helmuta Schmidta (1974 - 1982) a Helmuta Kohla (1982 - 1998) k prosazování ekologických témat. V roce 1974 byl zákonem<sup>142</sup> zřízen Spolkový úřad pro životní prostředí (*Umweltbundesamt*, dále jen "UBA"), který je ústředním spolkovým úřadem ochrany životního prostředí (dnes v gesci Spolkového ministerstva životního prostředí). Krátce po havárii v černobylské jaderné elektrárně v dubnu 1986 bylo zřízeno i Spolkové ministerstvo životního prostředí (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*).<sup>143</sup> V roce 1993 vznikl taktéž Spolkový úřad pro ochranu přírody<sup>144</sup> (*Bundesamt für Naturschutz*, dále jen "BfN"), který je podřízen Spolkovému ministerstvu pro životní prostředí a který je poradním orgánem pro otázky ochrany přírody a krajiny.

**V 90. letech**, kdy po pádu železné opony stanulo takřka po 50 letech na mezinárodní scéně znovu sjednocené Německo, **došlo k prudkému nárůstu enviromentálních předpisů**. Jak v úvodu ke sborníku statí a úvah *Umweltstaat als Zukunft*,<sup>145</sup> který byl výsledkem práce konference "Umweltstaat" pořádané nadací

---

142 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes, 1974.

143 KLOEPFER, M. *Umweltschutzrecht*. 2. Aufl. München: 2011, Beck. ISBN 978-340-6629-112. str. 8.

144 Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Naturschutz, 1993.

145 KLOEPFER, M. *Umweltstaat als Zukunft: juristische, ökonomische und philosophische Aspekte: Ergebnisse des Ladenburger Kollegs "Umweltstaat"*. Bonn: Economica, 1994. ISBN 3870810947. str 3.



Gottlieb Daimler - und Karl Benz ve spolupráci s výzkumným centrem pro právo životního prostředí (*Forschungszentrum Umweltrecht*) při Humboldtově univerzitě v Berlíně, poznamenává významný německý enviromentální profesor a právník Michael Kloepfer, na začátku debat o nové ekologické roli státu bylo třeba položit celou řadu otázek. Mezi hlavní z nich patřilo, jakým způsobem a zda vůbec by měla být ochrana životního prostředí zanesena do německé ústavy (*Grundgesetz*, dále jen "GG"), jakou případnou kolizi se základními právy jednotlivců by toto mohlo vyvolat, jak by se měla utvářet vnitrostátní ekologická politika v kontextu Evropských společenství a konečně jaké nástroje a prostředky je třeba zvolit k jejímu nejefektivnějšímu provádění. Pojem "Umweltstaat" tak neměl do budoucna konotovat ani ekologicky autoritářský stát, ani být vnímán jako nová sociální role státu. Za spolkového kancléře Helmuta Kohla a společné vládnutí křesťanských demokratů a liberálů (CDU/CSU a FDP) byla přijata celá řada důležitých zákonů, např. federální zákon o ochraně půd;<sup>146</sup> tuto fázi nazýváme jako modernizační fázi (*Modernisierungsphase*). **Do tohoto období spadá také přijetí článku 20a do GG, který povýšil ochranu životního prostředí na jedno ze základních lidských práv.** Dalším významným předělem byl konec 90. let a období následující, kdy za společného vládnutí sociálních demokratů a zelených (SPD a *die Grünen*) došlo k podstatným změnám ve směřování německé ekologické politiky. Tak byly např. položeny základy pro postupné upouštění od atomové energie (*Atomaustieg*) směrem k využívání obnovitelných energetických zdrojů. Taktéž bylo zakotveno právo na informace o životním prostředí.<sup>147</sup> Koaliční smlouva z roku 2005 (*Koalitionsvertrag*), která dala vzniknout tzv. velké koalici (CDU/CSU a SPD) a která vynesla bývalou ministryni životního prostředí Angelu Merkelovou do křesla německé kancléřky, učinila politiku životního prostředí jedním z hlavních vládních programových témat.<sup>148</sup> To souviselo také s německým předsednictvím Radě EU v první polovině roku 2007, neboť právě Německo je hlavním spolutvůrcem při vytváření evropské ekologické politiky.<sup>149</sup> Do tohoto období spadá i opětovná

---

146 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten - Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998.

147 Umweltinformationsgesetz, 2004.

148 SCHMIDT, R., KAHL, W. *Umweltrecht*. 8. Aufl. München: Beck, C.H., 2010. ISBN 978-340-6600-098. str. 4.

149 Dokument/tDrNWKcg2kgr9pgo. Wwww.cizp.cz [online]. [cit. 2012-12-10].

a dlouhodobá snaha kodifikovat velké množství ekologických předpisů do jediného kodexu práva životního prostředí,<sup>150</sup> která až dodnes nenalezla konsenzus potřebný pro přijetí. Taktéž současná vládnoucí křesťansko-liberální koalice (CDU/CSU a FDP) se zabývá vedle otázek klimatu zejména změnami v energetickém směřování země a za jejího vládnutí došlo k přijetí novel významných zákonů, např. federálního zákona o ochraně přírody (dále jen “BNatSchG”),<sup>151</sup> či zákona o nakládání s vodními zdroji (dále jen “WHG”).<sup>152</sup>

## 6.2. Soukromoprávní odpovědnost za škody na životním prostředí

S rozšířením veřejnoprávního pojetí odpovědnosti za škodu na životním prostředí, ke kterému došlo transpozicí směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, se i v německém právním řádu nachází mnohdy si konkurující úprava.<sup>153</sup> Přesto se dá shrnout, že zatímco účelem soukromého práva je náhrada skutečně vzniklé škody (byť je i soukromému právu do jisté míry přiznána preventivní funkce), právo veřejné spatřuje především zájem na udržení veřejného blaha a vedle samotné represe v podobě náhrady škody, nabízí i preventivní prostředky nápravy.<sup>154</sup>

Německý koncept odpovědnosti za škodu stojí na pomezí generálního deliktu a individualizovaných deliktů.<sup>155</sup> Civilním deliktem se v německém občanském právu rozumí jak zaviněné protiprávní porušení právem výslovně chráněných statků (*Rechtsgüter*), tak porušení předpisů na ochranu práv druhých a úmyslné porušení dobrých mravů.

---

150 KLOEPFER, M. Hsgb. von Eberhard Bohne. *Das Projekt eines Umweltgesetzbuchs 2009*. Berlin: Duncker, 2009. ISBN 978-342-8131-730.

151 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege - Bundesnaturschutzgesetz, 2009.

152 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts - Wasserhaushaltgesetz, 2009.

153 Srovnej <http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/umweltrecht.htm> [online]. [cit. 2012-12-10].

154 SCHMIDT, R., KAHL, W. *Umweltrecht*. 8. Aufl. München: C.H. Beck, 2010. ISBN 9783406600098. str. 39.

155 Srovnej ELISCHER, D. *Protiprávnost a škoda jako předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu - česká úprava ve světle evropských deliktních trendů*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2005. str. 40.

**Odpovědnost za škodu na životním prostředí<sup>156</sup> (*Umwelthaftung*)** se dá v soukromém právu dovést z právního nároku vlastníka a oprávněného držitele věci **v rámci institutu odpovědnosti za škodu**. Německý občanský zákoník (*Bürgerliches Gesetzbuch*, dále jen "BGB") upravuje odpovědnost za škodu způsobenou zásahem do vlastnického práva (*das Eigentum*) pomocí **nároku na náhradu škody (*der Schadensersatzanspruch*) způsobenou jak úmyslně, tak nedbalostně.**<sup>157</sup> Druhá deliktní klauzule upravuje zaviněné porušení právních předpisů na ochranu práv jednotlivců (*die schuldhafte Verletzung eines Schutzgesetzes*). To znamená, že za škodu je odpovědný i ten, kdo poruší normu na ochranu práv druhých.

BGB dále upravuje i věcněprávní nárok, a to **nárok poškozeného vlastníka<sup>158</sup> či držitele<sup>159</sup> na zdržení se protiprávního jednání (*der Unterlassungsanspruch*)**, který stojí vedle nároku na náhradu škody. Náprava škody se uskuteční primárně odstraněním škodlivého stavu, a pakliže tento přetrvává, je dotčený vlastník (či držitel) oprávněn obrátit se na soud s žalobou na zdržení se protiprávního jednání. To však neplatí v případě, kdy je u vlastníka (či držitele) dána povinnost takové jednání strpět.<sup>160</sup> To se děje v případě, kdy jsou na jeho pozemek zavedeny látky způsobivé jeho pozemek poškodit jen nepodstatným způsobem. Určení této míry je závislé na konkrétních právních předpisech.

**Náhrada škody je primárně provedena uvedením do původního stavu**, v případě poškození věci může věřitel namísto naturální restituace požadovat peněžitou náhradu.<sup>161</sup> V případě, že by náklady na náhradu škody uvedením do původního stavu byly nepřiměřené, může škůdce poskytnout peněžitou

---

156 Srovnej PĚTIVLASOVÁ, Š. Vorschlag für die Richtlinie über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt. In *Europäisches Umweltrecht in Deutschland und der Tschechischen Republik: Sammelband aus dem vom Seminar 17.-18. Oktober 2003 im Institut für Seerecht und Seehandelsrecht in Hamburg*. Editor Rainer Lagoni, Milan Damohorský. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2004, 171 s. ISBN 80-858-8956-0.

157 § 823 BGB.

158 § 1004 odst. 1 BGB.

159 § 862 a 858 BGB.

160 § 906 BGB.

161 § 249 BGB.

náhradu.<sup>162</sup> V případě zvláštního charakteru ekologických škod se však oba nároky obtížně uplatňují, neboť důkazní břemeno jde k tíži poškozeného a prokázání příčinné souvislosti a zavinění (*Verschulden*) je v praxi obtížný problém.

**Vedle obecné úpravy v BGB existuje speciální úprava v zákoně o odpovědnosti za škody na životním prostředí (*Umwelthaftungsgesetz*, dále jen "UmweltHG"), který je součástí německého právního řádu od roku 1990.<sup>163</sup> Německý zákonodárce se snažil přijetím tohoto zákona vyřešit problém obtížného dokazování příčinné souvislosti a častého nedostatku důkazů v případě civilních nároků za škody na životním prostředí.<sup>164</sup>**

**Koncept odpovědnosti je vystavěn na objektivní odpovědnosti vlastníků (*Inhaber*) v příloze UmweltHG vyjmenovaných rizikových podniků (*Anlagen*), a to za podmínky, je-li tímto podnikem způsobena škoda na životě, zdraví či věci. Působnost UmweltHG se vztahuje na nepříznivé účinky na výše uvedených stacích, ať už jsou způsobené různými nosiči jako látkami, plyny, parami, hmotami a hlukem a jestliže tyto jsou schopné se šířit půdou, ovzduším nebo vodami. Přestože UmweltHG zakládá domněnku příčinné souvislosti (*Ursachenvermutung*) mezi vzniklou škodou na životě, zdraví a věci a skutečností, že je tento podnik potenciálně způsobilý tuto škodu způsobit, existuje současně více možností jejího vyvrácení. To se jeví jako slabá stránka této úpravy. Tak zejména se povinnost k náhradě škody nevztahuje na situace, kdy takový podnik vykonává svou činnost v souladu s předpisy. Tím UmweltHG rozumí výkon činnosti nejen v souladu se zákonem a podzákonými právními předpisy, ale i se zvláštními povinnostmi, které vyplývají z povolení a dalších podkladů vydaných správními orgány. Další výjimkou je existence další okolnosti (*Umstand*), která je způsobilá zapříčinit škodu bez ohledu na skutečnost, že by v jiném případě byla dána odpovědnost podniku. UmweltHG zároveň zakládá nárok poškozeného subjektu (*Geschädigte*) na informace vůči vlastníku potenciálně odpovědného podniku, popřípadě vůči**

---

162 § 251 odst. 2 BGB.

163 Srovnej <http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/umweltrecht.htm> [online]. [cit. 2012-11-11].

164 SCHMIDT, R., KAHL, W. *Umweltrecht*. 8. Aufl. München: C.H. Beck, 2010. ISBN 9783406600098. str. 42.

správnímu orgánu (Behörde), který vydal povolení předmětnému podniku a který je povinen dohlížet na výkon jeho činnosti.

**Rozsah povinnosti k náhradě škody je ze zákona omezen nejvyšší částkou**, která činí u všech typů škody 80 milionů EUR (*die Haftungshochstgrenze*). Provozovatelé zvláště nebezpečných podniků jsou povinni k zákonnému krytí ztrát (*die Deckungsvorsorge*), které se uskuteční zejména skrze tzv. pojištění zákonné odpovědnosti za škody na životním prostředí (*die Haftpflichtversicherung*). K uplatnění nároků na náhradu škody podle tohoto zákona se použijí lhůty dle BGB.

**Omezená použitelnost UmweltHG spočívá předně v tom, že tento sleduje především ochranu individuálních práv** a realizaci samotné kompenzace za škody na životním prostředí prostřednictvím obnovy do původního stavu předvídá pouze v případě, vznikla-li tato vedle škody na věci. Na tento případ se použije úprava dle BGB, což znamená další omezení principu naturální restituce. Dle BGB se totiž v případě, že by náklady na náhradu škody uvedením do původního stavu byly nepřiměřené, škůdce vyváže poskytnutím peněžité náhrady (viz výše). **Vedle toho je zde výše zmíněný požadavek protiprávnosti jednání**, což v praxi příliš nepřispívá účinné nápravě škod na životním prostředí.

V souvislosti s přijetím zákona UmweltHG vydal spolek německých pojistitelů (*GDV - Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.*, dále jen "GDV") v roce 1992 celou řadu doporučení ohledně pojistných produktů, které měly reflektovat zvláštní povahu škod s enviromentálním aspektem. Bylo přistoupeno např. k zavedení pevných finančních stropů ve výši od 2 do 5 milionů EUR. Tyto produkty však pokrývaly pouze soukromoprávní režim náhrady škody na majetku, životě a zdraví skrze škodu s enviromentálním aspektem.<sup>165</sup>

---

165 Srovnej [http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/Vortrag3\\_Versicherung\\_Klein.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/Vortrag3_Versicherung_Klein.pdf) [online]. [cit. 2013-1-21]

### 6.3. Srovnání české a německé transpozice směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

**Taktéž v Německu bylo při transpozici směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, i přes stále aktuální diskuzi na téma přijetí kodexu životního prostředí, přistoupeno k přijetí samostatného zákona.** Tímto zákonem se stal zákon o škodách na životním prostředí (*Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden - Umweltschadengesetz*, dále jen "USchadG") ze dne 10. května 2007, který vstoupil v účinnost 14. listopadu 2007. SRN též jako Česká republika transponovala Směrnici se zpožděním. Tato norma založila odpovědnost za ekologické škody (*Umweltschäden*), což je taktéž v německém právu ochrany životního prostředí nový institut založený na veřejnoprávním pojetí odpovědnosti. Tato koncepce odpovědnosti **nezasahuje do soukromoprávní úpravy odpovědnosti**,<sup>166</sup> což v praxi znamená existenci možného dvojího režimu odpovědnosti pro odpovědný subjekt (*der Verantwortliche*).

USchadG zavádí informační povinnost (*Informationspflicht*), povinnost k odvracení nebezpečí (*Gefahrenabwehrpflicht*) a povinnost k provedení nápravných opatření (*Sanierungspflicht*), a to vůči příslušným správním orgánům, nikoli vůči poškozené osobě. Přichází s **objektivní odpovědností** provozovatelů v příloze 1 vyjmenovaných provozních činností (*berufliche Tätigkeit*), pakliže je mezi takovou činností a vzniklou škodou na životním prostředí či bezprostředním nebezpečí vzniku takové škody dána podmínka příčinné souvislosti ... Vedle toho počítá taktéž se **subjektivní odpovědností** provozovatelů činností, jež nejsou uvedeny v příloze 1, hrozí-li či vznikla-li škoda na chráněných druzích či přírodních stanovištích. USchadG novelizoval federální předpisy, zejména BNatSchG a BBodSchG a dále též WHG, a z toho důvodu je transpoziční zákon omezen na pouhých 14 paragrafů a tři přílohy.

**Působnost USchadG** je stanovena tak, že se tento zákon použije, pokud federální předpisy nebo předpisy spolkových zemí neurčí něco jiného nebo pokud mu odporují. Taktéž nejsou dotčeny již existující předpisy zakládající přísnější úpravu (to plyne přímo z čl. 16 Směrnice). Oblast ochrany přírody (*der Naturschutz*),

---

<sup>166</sup> § 823 BGB a následující; § 89 WHG; § 1 UmweltHG.

nakládání s vodními zdroji (*Wasserhaushalt*) a oblast ochrany půd (*Bodenverteilung*) spadají s určitými výjimkami, do oblasti tzv. konkurujícího zákonodárství<sup>167</sup> (*Konkurrierende Gesetzgebung*), kdy mohou spolkové země přijímat zákony tehdy, nejsou-li tyto primárně přijaty na federální úrovni.<sup>168</sup>

**USchadG je prvním zákonem v německém právním řádu, který upravuje čistě odpovědnost za ekologické škody.** Na rozdíl od české právní terminologie a v souladu se Směrnicí užívá jednotného pojmu “škoda na životním prostředí” (*Umweltschaden*), která pokrývá jak materiální, tak nemateriální ztráty na chráněných druzích a přírodních stanovištích, vodě a půdě. Kvantifikace škody na životním prostředí je v případě chráněných druhů a přírodních stanovišť (*die Arten und natürliche Lebensräumen*) a v případě vodních zdrojů (*die Gewässer*) určena odkazem na složkové předpisy,<sup>169</sup> které při určení míry poškození užívají pojmu “závažné nepříznivé účinky” (*erhebliche nachteilige Auswirkungen*), přičemž působnost USchadG se nevztahuje na taková poškození, které těchto účinků nedosáhnou. V případě půdy<sup>170</sup> (*der Boden*) je hraniční určení vymezeno vznikem nebezpečí pro lidské zdraví. Z poměrně vysoké míry neurčitosti těchto pojmů vyplývá, že jejich bližší určení přinese až soudní rozhodovací praxe.<sup>171</sup>

**USchadG přímo stanoví, že se jeho působnost vztahuje i na škody způsobené difúzním znečištěním,** které má za následek vznik znečištění neohraničené povahy, pakliže je možné určit příčinnou souvislost mezi provozní činností odpovědného subjektu a vzniklou škodou. Jelikož je SRN přímořským státem vztahuje se působnost USchadG i na škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích nebo na bezprostřední nebezpečí takových škod, hrozí-li tyto v oblasti hospodářské zóny a pevninského šelfu (*die Wirtschaftszone und der Festlandsockel*) v souladu s *Úmluvou OSN o mořském právu* (*Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen*, 1982).

---

167 Článek 72 GG.

168 STORM, P.C. *Umweltrecht: Einführung*. 8., vollst. überarb. und erw. Aufl. Berlin: Erich Schmidt, 2006. ISBN 978-350-3090-785. str. 58.

169 § 19 odst. 1 věta první BNatSchG; § 90 odst. 1 WHG.

170 § 2 odst. 2 BBSchG.

171 SCHMIDT, R., KAHL, W. *Umweltrecht*. 8. Aufl. München: C.H. Beck, 2010. ISBN 9783406600098. str. 45.

**Německá transpozice rozeznává vedle preventivních (*Vermeidungsmaßnahme*) a nápravných (*Sanierungsmaßnahme*) opatření ještě opatření ke zmírnění škody (*Schadensbegrenzungsmaßnahme*), kterými se rozumí každé opatření směřující neprodleně ke kontrole, omezení a odstranění škodlivých látek a ostatních škodlivých faktorů a k omezení a zabránění dalších škod na životním prostředí a škodlivých účinků na lidské zdraví. V české transpoziční normě spadají tyto povinnosti provozovatele pod nápravná opatření (ve své práci je nazývám “bezprostředními nápravnými opatřeními”). V případě nápravných opatření je odpovědný subjekt povinen tyto přijmout v souladu se složkovými předpisy<sup>172</sup> (*fachrechtliche Vorschriften*) a předložit je příslušnému orgánu (*die zuständige Behörde*) ke schválení. Z toho důvodu USchadG vůbec neupravuje správní řízení.**

**Účast veřejnosti je v USchadG upravena širěji než v zákoně o ekologické újmě.** Dotčená osoba (*Betroffener*) či ekologická sdružení (*Vereinigung*) mohou podat žádost o zahájení řízení k příslušnému orgánu, ve které musí důvěryhodným způsobem doložen vznik ekologické újmy. Zákonem<sup>173</sup> uznaná sdružení jsou oprávněna k podání opravných prostředků proti rozhodnutí nebo opomenutí příslušného orgánu, a to za splnění podmínek v tomto zákoně stanovených. USchadG také zakládá povinnost příslušného orgánu tyto subjekty informovat o připravovaných nápravných opatřeních a poskytnout jim příležitost k tomu, aby se ve věci vyjádřily a taková vyjádření je pak povinen zohlednit.

**Náhrada nákladů** za provedená opatření, stejně tak jako ustanovení o osvobození od povinnosti tyto nést (výjimka na základě povolení, výjimka na základě stavu znalostí) včetně lhůt k jejich vymáhání **je výslovně svěřena do legislativní kompetence zemí.** USchadG používá též solidární odpovědnost subjektů, kdy odkazuje na občanskoprávní předpisy a zároveň zde upravuje zvláštní promlčecí lhůtu k nároku na náhradu nákladů v délce 3 roky. Tato lhůta počíná běžet od okamžiku, kdy příslušný orgán tyto náklady sám vynaloží a v ostatních případech

---

172 Těmi jsou dle USchadG zákon o ochraně přírody (*Bundesnaturschutzgesetz*), zákon o nakládání s vodními zdroji (*Wasserhaushaltgesetz*) a zákon o ochraně půdy (*Bundes-Bodenschutzgesetz*), stejně tak jako nařízení přijatá k jejich provedení.

173 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG - Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, 2006.



od okamžiku, kdy byla ukončena opatření provedená provozovatelem podle zvláštních právních předpisů. Nejpozději se však tento nárok promlčí do 30 let po ukončení těchto opatření. Časová působnost USchadG se v souladu se zněním Směrnice nevztahuje na škody, které byly způsobeny emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před datem, ke kterému měla být Směrnice transponována nebo na škody, které vznikly po tomto datu, ale v důsledku činnosti, která byla ukončena před tímto datem. USchadG vstoupil v účinnost 14. listopadu 2007 a s ohledem na skutečnost, že datum transpozice Směrnice bylo stanoveno na 30. dubna 2007, zakládá USchadG mezi 1. květnem 2007 a 14. listopadem 2007 nepravou retroaktivitu.<sup>174</sup>

Spolková republika Německo nepřistoupila k zavedení povinného finančního zajištění. Po přijetí USchadG zareagoval však téměř okamžitě GDV, který vypracoval ke stávajícím pojistným produktům další (přídavné) modely krytí odpovědnosti, které odpovídají veřejnoprávnímu pojetí odpovědnosti podle USchadG. Tyto “přídavné bloky” (*Zusatzbaustein*) ke stávajícím pojistným produktům pokrývají nově škody na biodiverzitě a na půdách a vodách, které jsou v majetku škůdce.<sup>175</sup>

#### 6.4. Shrnutí

Kořeny moderní ochrany životního prostředí sahají ve Spolkové republice Německo do 60. let 20. století, zakotvení jeho ochrany na ústavní úrovni je však i tady dílem 90. let. Významnou skutečností je i fakt, že SRN byla zakládajícím členem Evropských společenství a prosazování ekologické politiky tak činila vždy i v rámci tohoto celku.

Německá úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí byla i před transpozicí směrnice o odpovědnosti za životní prostředí díky existenci speciálního zákona o odpovědnosti za škody na životním prostředí (*Umwelthaftungsgesetz*)

---

174 KLOEPFER, M. *Umweltschutzrecht*. 2. Aufl. München: Beck, 2011. ISBN 978-340-6629-112. str. 146.

175 Srovnej [http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/Vortrag3\\_Versicherung\\_Klein.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/Vortrag3_Versicherung_Klein.pdf) [online]. [cit. 2013-1-21]

mnohem více vyhovující z hlediska účinné nápravy škod na životním prostředí oproti právní úpravě v českém právním řádu. Omezená použitelnost tohoto zákona se však i tady ukázala zejména v tom, že tento sleduje především ochranu individuálních práv a realizaci samotné kompenzace za škody na životním prostředí uvedením do původního stavu předvídá pouze okrajově.

Taktéž v Německu bylo při transpozici směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí, i přes stále aktuální diskuzi na téma přijetí kodexu životního prostředí, přistoupeno k přijetí samostatného zákona. Tímto se stal zákon o škodách na životním prostředí (Umweltschadengesetz), který byť upravuje povětšinou odpovědnost subjektů soukromého práva, je předpisem veřejnoprávní povahy a uplatní se v něm veřejnoprávní režim odpovědnosti. To plyne i z informační, ochranné a nápravné povinnosti provozovatele vůči státu, nikoli vůči poškozeným soukromým subjektům, které nemohou své nároky dle USchadG uplatnit.

Umweltschadengesetz novelizoval příslušné složkové předpisy, což se projevilo na jeho stručnosti. Další skutečností je, že úprava určitých otázek patří do zákonodárné pravomoci spolkových zemí (např. ustanovení o osvobození nést náhradu nákladů skrze zavedení výjimky na základě povolení a na základě stavu znalostí včetně lhůt k jejich vymáhání). Německá transpozice rozeznává vedle preventivních a nápravných opatření ještě opatření ke zmírnění škody, ke kterým musí být přistoupeno k okamžitému omezení, kontrole a odstranění škodlivých látek, než bude přistoupeno k přijetí nápravných opatření. Taktéž je zde šířeji upravena účast veřejnosti. Spolková republika Německo taktéž nezavádí povinné finanční zajištění.

## 7. Závěry

### 7.1. Cíle Směrnice a realita po transpozici zákona o ekologické újmě

Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí uvádí jako svůj základní cíl zavedení společného rámce pro prevenci a nápravu škod na životním prostředí, což se, myslím, i přes pozdní transpozici v mnoha členských státech, bez výjimky povedlo. Do stávajících právních rámců většiny členských států přibyla veřejnoprávní úprava odpovědnosti za škody na vybraných složkách životního prostředí tak, jak je zájem na jejich ochraně stanoven unijním zákonodárcem. Nepochybně nejdůležitějším cílem této úpravy je však její aplikace členskými státy v praxi.

Jak je patrné z informačního portálu Inspekce,<sup>176</sup> která je dle zákona o ekologické újmě příslušná ke zjišťování a evidenci případů ekologické újmy, ke dni 14. ledna 2013 doposud nebylo podle tohoto zákona zahájeno jediné správní řízení a Inspekce taktéž neeviduje žádný zjištěný případ ekologické újmy. Na otázku, proč je tomu tak, není možné najít vyčerpávající odpověď. Níže rozeberu možné důvody.

### 7.2. Možná doporučení z pohledu *de lege ferenda*

Budeme-li dosavadní neexistenci případu ekologické újmy dle zákona o ekologické újmě považovat za důvod neúspěchu transpozice Směrnice, je možné jej spatřovat v určité izolovanosti zákona o ekologické újmě. Pokud se přikloníme k názoru, že by bylo bývalo vhodnější zvolit variantu zapracování Směrnice do stávajících složkových předpisů, je možné, že by to znamenalo i jeho snazší aplikovatelnost ze strany orgánů veřejné moci, neboť by tím došlo pouze k rozšíření stávající agendy a znamenalo by to větší jistotu jak pro orgány aplikující zákon o ekologické újmě, tak pro samotné adresáty normy.<sup>177</sup> Nejistota ohledně aplikace

---

<sup>176</sup> Srovnej <http://www.cizp.cz/Ekologicka-ujma/Informace-o-zahajeni-rizeni>.

<sup>177</sup> Srovnej HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 133.

Směrnice jak na straně orgánů státu, tak na straně provozovatelů ostatně vyplývá ze Zprávy Komise o účinnosti Směrnice (viz 2.2. Společná cesta k odpovědnosti).

Dalším možným důvodem neúspěchu je nesprávné nastavení liberačních důvodů. Český zákonodárce využil tzv. výjimky na základě povolení (což se může jevit na jedné straně jako žádoucí apel na dodržování právních předpisů), na druhé straně je ale pak těžko prokazatelné, že činnost provozovatele byla vykonávána v rozporu s povolením. Výjimka na základě povolení se týká provozovatelů rizikových činností, na které dopadá režim objektivní odpovědnosti, což znamená, že jsou tito provozovatelé odpovědní za ekologickou újmu vzniklou i jednáním po právu. S ohledem na skutečnost, že téměř všechny rizikové činnosti podléhají vydání povolení ze strany orgánu veřejné moci, budou za existence této výjimky z působnosti zákona o ekologické újmě tito provozovatelé odpovědní pouze za situace, kdy bude jejich jednání v rozporu s tímto povolením. Existence této výjimky přibližuje objektivní odpovědnost spíše subjektivnímu pojetí odpovědnosti, a právě tato poměrně rozsáhlá výjimka se může jevit jako nepřiměřené změkčení přísně nastavené odpovědnosti a potírá tak částečně její smysl.<sup>178</sup> Druhá aplikovatelná výjimka tzv. výjimka na základě stavu znalostí zase implikuje, že orgány vydaly povolení na základě znalosti deklarovaného stavu a obě výjimky jsou tak provázány. U toho provozovatele, který vykonává činnost v souladu s povolením, se má za to, že jedná podle stavu vědeckých a technických znalostí.

S ohledem na absenci případů ekologické újmy v České republice a na datum vstupu v účinnost ustanovení o povinném finančním zajištění, je v současné době předčasné hodnotit otázku účinnosti jeho zavedení. Lze pouze teoreticky nadnést, zda by nebylo rozumné vedle povinnosti finančního zajištění pro rizikové činnosti ještě založit existenci určitého garančního či kompenzačního fondu, který by fungoval jako paralelní záruka v případě jeho selhání. Tato varianta s sebou nese celou řadu dalších otázek, a to zejména, jak by byl takový fond financován a případně jaká další kritéria pro povinnou účast v něm by bylo nutno zavést. O čemž však není pochyb, je ten fakt, že by sloužil jako záruka zejména

---

<sup>178</sup> Srovnej HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011. str. 24, 25, 136.

pro individuální poškozené a znamenal by účinnější prosazení zásady “znečišťovatel platí”.<sup>179</sup>

Aby mohla být ekologická újma účinně odstraňována, je také nutné obrátit pozornost na veřejnou správu, neboť jejím úkolem je zjišťovat a evidovat případy jejích zásahů. To se může dít pouze v případě důsledného a kvalitního monitoringu chráněných druhů a přírodních stanovišť a v případě včasného zásahu, ověřením skutečnosti byla-li tímto pozorováním zjištěna ekologická újma či její hrozba. Taktéž prokázání vzniku ekologické újmy by mohlo vzhledem k neurčitosti pojmů jako např. “příznivý stav” v praxi činit problém. Aby toto mohlo být účinně zabezpečeno, je nutné jednak přijmout příslušné prováděcí předpisy (které stávající legislativa předvídá) a přijmout jednotné metodické pokyny pro orgány ochrany přírody.<sup>180</sup> Taktéž je s ohledem na zásady správního řízení nutné dbát zejména na to, aby v zahájeném řízení nedocházelo k nedůvodným průtahům a ekologická újma mohla být včas sanována.

### 7.3. Občanskoprávní odpovědnost za škody s enviromentálním aspektem ve světle nového občanského zákoníku

Jelikož nový kodex občanského práva přichází s přehlednější systematikou úpravy odpovědnosti za škodu, dá se předpokládat, že to bude v praxi znamenat i jeho snazší aplikovatelnost na škody s enviromentálním aspektem, a to i přes to, že klauzule o generální prevenci škod ve výčtu chráněných statků nově nezahrnuje přírodu a životní prostředí. K tomuto by mohla přispět zejména kvalifikace v případě škod vzniklých provozní činností, neboť tato zvláštní kategorie se může zejména týkat škod s enviromentálním aspektem. Novou úpravou dojde k rozšíření okruhu subjektů, na které toto ustanovení dopadá, a to na provozovatele závodu nebo jiného zařízení, tedy fakticky na jakoukoli osobu, která je zodpovědná za provoz podniku. Problematickou se však jeví úprava odpovědnosti tzv. subdodavatele,

---

<sup>179</sup> Tamtéž. str. 32.

<sup>180</sup> Srovnej VÍCHA, O. *Zákon o předcházení a nápravě ekologické újmy z pohledu ochrany přírody*. In *Ochrana přírody*: časopis státní ochrany přírody [online]. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v nakladatelství ENVIRONS, [cit. 2013-01-05].

to jest třetí smluvně zavázané osoby, která se podílí na plnění primárního závazku samostatně. Odpovědnost subdodavatele se nově oddělila od koncepce použití pomocníka, za jehož jednání odpovídá sám dlužník. Pro škody s enviromentálním aspektem se jeví vhodnější úprava odpovědnosti přímo dlužníka, a to zejména s ohledem na otázky jeho informovanosti a solventnosti. Zvláště významnou pozitivní změnou pro škody s enviromentálním aspektem je způsob náhrady škody, který je nově založen primárně na principu naturální restituce, což by v praxi mohlo znamenat účinnější nápravu škod způsobených na životním prostředí.

#### 7.4. Komparace české a německé právní úpravy problematiky odpovědnosti za škody na životním prostředí

Odpovědnost za škodu s enviromentálním aspektem lze dovodit z obecné úpravy odpovědnosti za škodu podle německého občanského zákoníku (*Bürgerliches Gesetzbuch*), ze které do jisté míry vychází i náš nový občanský zákoník (k této problematice viz výše). Ve Spolkové republice Německo však existuje ještě vedle obecné úpravy odpovědnosti za škodu v občanském právu ještě speciální úprava v zákoně o odpovědnosti za škodu na životním prostředí (*Umwelthaftungsgesetz*), který je součástí německého právního řádu již od roku 1990. Přijetím tohoto zákona se německý zákonodárce snažil vyřešit problém obtížného dokazování příčinné souvislosti a častého nedostatku důkazů v případech civilních nároků za škody na životním prostředí. Koncept odpovědnosti v tomto zákoně je vystavěn na objektivní odpovědnosti vlastníků v příloze k zákonu vyjmenovaných rizikových podniků, a to za podmínky, je-li tímto způsobena škoda na životě, zdraví či věci. Přesto se i tato úprava jeví jako nedostačující ve vztahu ke škodám na životním prostředí, neboť zákon o odpovědnosti za škodu na životním prostředí sleduje především ochranu individuálních práv a realizaci samotné kompenzace škody na životním prostředí prostřednictvím jeho obnovy do původního stavu předvídá pouze v případě, vznikla-li tato vedle škody na věci.

Německý transpoziční zákon o škodách na životním prostředí (*Umweltschadengesetz*) novelizoval příslušné složkové předpisy, což se projevilo

na jeho poměrné stručnosti. Navíc vzhledem ke skutečnosti, že oblasti, které tento zákon upravuje, spadají s určitými výjimkami do tzv. dělených kompetencí mezi federaci a spolkové země, zůstávají některá jeho ustanovení nenaplněna (např. volba ustanovení o osvobození nést náhradu nákladů skrze zavedení výjimky na základě povolení a na základě stavu znalostí včetně lhůt k jejich vymáhání). Německá transpozice rozeznává vedle preventivních a nápravných opatření ještě opatření ke zmírnění škody, ke kterým musí být přistoupeno, aby došlo k okamžitému omezení, kontrole a odstranění škodlivých látek, než bude přistoupeno k přijetí nápravných opatření. V německém transpozičním zákoně je taktéž upravena účast veřejnosti, kdy osoby dotčené škodou na životním prostředí či zvláštním zákonem uznaná ekologická sdružení mohou podat nejen žádost o zahájení řízení, ale i vyjádření se ve věci s právním nárokem na zohlednění takového vyjádření příslušným orgánem. Právě tato zvláštním zákonem uznaná sdružení jsou oprávněna i k podání opravných prostředků proti rozhodnutí či opomenutí příslušného orgánu. Zákon taktéž zavádí informační povinnost ze strany příslušného orgánu vůči těmto subjektům. Spolková republika Německo také vzhledem k rozvinutému trhu s pojistnými produkty nezavádí povinné finanční zajištění.

## 7.5. Slovo závěrem

Zájem na ochraně životního prostředí je beze všech pochyb veřejným zájmem a ten musí být vždy v konkrétních případech prokazován orgány moci výkonné za současně stanovených zákonných kritérií.<sup>181</sup> Na samý závěr je nutno podotknout, že apel k dodržování „příznivého stavu“ životního prostředí však směřuje i na jednotlivce a širší občanskou společnost, neboť tito jsou v souladu s požadavky směrnice o odpovědnosti za životní prostředí oprávněni jak k podání podnětu orgánu veřejné správy, tak k podání návrhu na zahájení samotného řízení o uložení preventivních a nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě. A já k tomu dodávám: *“In dubio pro natura ... .”*

---

181 Srovnej PETRŮV, Helena. *Ústavněprávní aspekty posuzování existence veřejného zájmu*. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2/2010. Univerzita Karlova v Praze: 2010, nakladatelství Karolinum. str. 97-107.

## 8. Přílohy

### 8.1. Seznam použité literatury

#### **Knihy**

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999, 212 s. ISBN 80-718-4827-1.

DAMOHORSKÝ, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

HENDRYCH, D a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, 912 s. ISBN 978-80-87212-49-3.

KLOEPFER, M. *Umweltstaat als Zukunft: juristische, ökonomische und philosophische Aspekte : Ergebnisse des Ladenburger Kollegs "Umweltstaat"*. Bonn: Economica, c1994. ISBN 3870810947.

KLOEPFER, M. Hsgb. von Eberhard Bohne. *Das Projekt eines Umweltgesetzbuchs 2009*. Berlin: Duncker, 2009. ISBN 978-342-8131-730.

KLOEPFER, M. *Umweltschutzrecht*. 2. Aufl. München: 2011, Beck. ISBN 978-340-6629-112.

PĚTIVLASOVÁ, Š. *Europäisches Umweltrecht in Deutschland und der Tschechischen Republik*: Sammelband aus dem vom Seminar 17.-18. Oktober 2003 im Institut für Seerecht und Seehandelsrecht in Hamburg. Editor Rainer Lagoni, Milan Damohorský. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2004, 171 s. ISBN 80-858-8956-0.

PSUTKA, J. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 436 s. ISBN 978-80-7357-559-5.



SCHMIDT, R., KAHL, W. *Umweltrecht*. 8. Aufl. München: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-340-6600-098.

STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vyd. podle právního stavu platného k 1.2.2009. Praha: Leges, 2009, 333 s. ISBN 978-808-7212-073.

STORM, P.C. *Umweltrecht: Einführung*. 8., vollst. überarb. und erw. Aufl. Berlin: Erich Schmidt, 2006. ISBN 978-350-3090-785.

SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. 304 s. ISBN 978-807-4003-134.

ŠMAJS, J. *Filosofie psaná kurzívou: rozhlasové ekologické eseje*. 1. vyd. Brno: Doplněk, 2003, 113 s. ISBN 80-723-9152-6.

WENK, N. *Naturalrestitution und Kompensation bei Umweltschäden: unter besonderer Berücksichtigung der Monetarisierung ökologischer Schäden*. 1. Aufl. Göttingen: Cuvillier, 1994. ISBN 39-303-4068-2.

## **Časopisy**

MLČOCH, S. *Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti*. In *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. 1/2003. ISSN 1213-5542.

HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 3/2011. *Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. 3/2011. Univerzita Karlova v Praze: nakladatelství Karolinum, 2011.

STEJSKAL, V. *Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě.* In *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí.* 4/2004. ISSN 1213-5542.

PETRŮV, Helena. *Ústavněprávní aspekty posuzování existence veřejného zájmu.* In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica. Dynamika současného konstitucionalismu.* 2/2010. Univerzita Karlova v Praze: nakladatelství Karolinum, 2010.

VÍCHA, O. *Zákon o předcházení a nápravě ekologické újmy z pohledu ochrany přírody.* In *Ochrana přírody: časopis státní ochrany přírody [online].* Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v nakladatelství ENVIRONS.

VÍCHA, O. *Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR.* In *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí.* 1/2007. ISSN 1213-5542.

## **Kvalifikační práce**

ELISCHER, D. *Protiprávnost a škoda jako předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu - česká úprava ve světle evropských deliktních trendů.* Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2005.

HUMLÍČKOVÁ, P. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí.* Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2011.

## **Judikatura**

NÁLEZ Ústavního soudu České republiky ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publikovaný pod č.256/2010 Sb. (N 137/58 SbNU 115).

ROZSUDEK Nejvyššího správního soudu 6AO 5/2010 - 43 ze dne 13. října 2010, body 51 a 52.

ROZSUDEK Soudního dvora Evropské unie (Velkého senátu) ze dne 9. března 2010 ve věci C378/08.

ROZSUDEK Soudního dvora Evropské unie (Velkého senátu) ze dne 9. března 2010 ve spojených věcech C379/08 a C380/08.

USNESENÍ Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 10.

## Internet

<http://www.envliability.eu> [online]. [cit. 2012-12-10].

[http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/OZ\\_Duvodova\\_zprava\\_11042011.pdf](http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/OZ_Duvodova_zprava_11042011.pdf)ln: [online]. [cit. 2013-01-01].

Dokument/tDrNWKcg2kgr9pgo. [www.cizp.cz](http://www.cizp.cz) [online]. [cit. 2012-12-10].

<http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/umweltrecht.htm> [online]. [cit. 2012-11-11].

[http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/Vortrag3\\_Versicherung\\_Klein.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/Vortrag3_Versicherung_Klein.pdf) [online]. [cit. 2013-1-21]

<http://www.cizp.cz/Ekologicka-ujma/Informace-o-zahajeni-rizeni>. [online]. [cit. 2013-1-21]

## 8.2. Summary

In Czech legal theory, liability for environmental damages (in the broad sense) consists of two parts: (i) liability for environmental "injury", and (ii) liability for environmental damage (in the narrow meaning of the term). The common characteristic of these elements is damage to some components of the environment (environmental aspect). In the following text, the term "environmental damage" is used primarily in the meaning of the Czech concept of environmental "injury".

Even though the Act on Environmental Damage is based on public-law approach, procedures for imposing obligations are governed by the formality principle and its enforcement is vested with the public authorities. Private-law liability remains unaffected. The general rules of liability apply in cases where environmental injury caused damage to life and on health. In an event of damage to a property, general rules of liability will apply only in situations where the damage has not been replaced by the Act on Environmental Damage and only in situations where the damage was caused to environmental components which can be in private ownership. Damages under civil law cannot be applied (as opposed to the concept of environmental injury) in situations where the damage was caused on the things owned by the originator of the damage.

The Act on Environmental Damage (legally binding from August 17, 2008, as *lex specialis* to the Act on Environment and other Acts on respective environmental components) is the transposition of the Directive on Environmental Liability (the "Directive"), the aim of which is prevention and remedy of environmental damage. EU environmental policy is based on principles of caution, prevention, preventing environmental damage at its source and "polluter pays" principle. The Directive primarily fulfills the "polluter pays" principle. According to this principle an operator whose activity has caused the environmental damage or the imminent threat of such damage is to be held financially liable for preventive or remedial measures induced. The term "damage" is defined by the Directive as a measurable adverse change in a natural resource or measurable impairment of a natural resource service which may occur directly or indirectly.

According to the Act on Environmental Damage, there is strict liability for operators of certain high-risk activities. "Environmental damage" means: (i) water damage, i.e. any damage that significantly adversely affects the ecological, chemical and/or quantitative status and/or ecological potential; (ii) damage to biodiversity, i.e. damage to protected species and natural habitats; and finally (iii) land damage, i.e. any land contamination that creates a significant risk of human health being adversely affected. Apart from strict liability the Directive also provides for public liability to be applicable to all operators if damage caused by such operator affects protected species and natural habitats (biodiversity) in situations where operator's responsibility is duly established. The Act on Environmental Damage imposes obligations on operators of high-risk occupational activities to implement preventive and remedial measures and to bear associated costs - in situations where there is a causal link between such activity and environmental damages or its imminent threat. Furthermore, in order to establish liability of an operator who caused environmental damage or imminent threat of such damage to biodiversity, its actions must be unlawful. There is also a duty imposed on operators to provide information on request of respective public authorities.

The Act on Environmental Damage distinguishes between remedy of environmental damage to biodiversity and water on the one hand, and damage to land on the other. In the first case, the *status quo* is achieved through the restoration of the environment to its baseline condition by way of primary, complementary and compensatory remediation. Whereas the aim of remedy of environmental damage to land is to ensure that it no longer poses any significant risk of adversely affecting human health.

The provisions on mandatory financial security came into force on January 1, 2013. The financial security is compulsory for operators who meet stricter criteria of liability for preventive and remedial measures as provided by the Act on Environmental Damage. The distribution of risk can be seen as one of the means of effective enforcement of the concept of public accountability.

In the Federal Republic of Germany the main political incitement, which laid foundations for modern legislation in the area of environmental law, was *the*

*Program of Federal Government for the Environment*, from 1971. Liability for environmental damage in German civil law can be derived from two legal claims of the owner and lawful possessor within the concept of liability for damages. Besides the general regulation of liability in the German Civil Code, there is also special legal framework for liability in the German Act on Liability for Environmental Damage. In this act, the German legislators tried to solve the problem of complicated evidence procedures in proceedings concerning civil law claims for environmental damages. This law established a presumption of the causal link between the damage and the risk activity concerned. Furthermore, operators of high-risk enterprises are required by law to cover damages incurred, usually through so-called insurance of statutory liability for environmental damage.

On the verge of the new millennium, the issue of environmental liability acquired more attention in the scope of public policy. Apart from the real threat of old environmental burdens, which still present a significant health-risk for European citizens, and continuing loss of biodiversity, there was a requirement to implement principles set out in EU primary law. According to *the Report on the effectiveness of the Directive*, so far there is not enough information to assess successfulness of the Directive, due to delayed transposition and deferred effectiveness of the provisions concerning the mandatory financial security. Further development in this area is dependent upon reports of member states which will be submitted to the Commission by April 30, 2013. These reports should include not only a list of environmental damages and cases where liability was imposed under the Directive, but also an assessment of its practical implementation. On the basis of these reports, the Commission should, by April 30, 2014, present its review to the European Parliament and the Council together with proposals for changes and indication of further development.

### 8.3. Abstrakt

Odpovědnost za ekologickou újmu je z hlediska právní teorie řazena pod odpovědnost za ztráty na životním prostředí, která zahrnuje vedle odpovědnosti za ekologickou újmu ještě odpovědnost za škodu v soukromoprávním pojetí. Společným rysem škody a ekologické újmy v rámci koncepce odpovědnosti za ztráty je skutečnost, že jejich důsledkem je poškození některé ze složek životního prostředí (enviromentální aspekt).

Přestože je zákon o ekologické újmě založen na veřejnoprávním přístupu, občanskoprávní odpovědnost zůstává nedotčena. Podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu se bude vždy postupovat v případě, kdy byla ekologickou újmou způsobena škoda na životě a zdraví. V případě škod na majetku pak pouze za situace, kdy tyto nebyly nahrazeny podle zákona o ekologické újmě a pouze v případě vlastnitelných složek životního prostředí. Náhradu škody podle občanského práva nelze též uplatnit v případě (na rozdíl od koncepce ekologické újmy), pokud je škůdce zároveň vlastníkem věci.

Zákon o ekologické újmě, který vstoupil v účinnost 17. srpna 2008 a který je ve vztahu k zákonu o životním prostředí a dalším složkovým předpisům *lex specialis*, je transpozicí směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, jejímž cílem je předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je. Unijní politika životního prostředí je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí přímo u zdroje a na zásadě “znečišťovatel platí”.

Zákon o ekologické újmě přichází s objektivní odpovědností provozovatelů vybraných rizikových provozních činností. Škodami na životním prostředí je míněno znečištění podzemních a povrchových vod, které má za následek nepříznivý účinek na stav dotčených vod, škody na biodiverzitě, tzn. na škody vzniklé na chráněných druzích rostlin a živočichů a přírodních stanovištích. Konečně se Směrnice vztahuje na škody na půdě, které mají za následek její kontaminaci a která představuje závažné riziko pro lidské zdraví. Kromě objektivní odpovědnosti upravuje Směrnice i odpovědnost subjektivní dopadající na jakéhokoli provozovatele, jestliže se jím způsobená či bezprostředně hrozící škoda dotýká chráněných druhů či přírodních stanovišť (biodiverzity) a pakliže je zde prokázáno zavinění takto jednajícího

subjektu. Zákon o ekologické újmě ukládá provozovateli rizikové činnosti povinnost provádět preventivní nebo nápravná opatření a nést s tím související náklady, a to pokud je dán kauzální nexus mezi takovou činností a ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbou. V případě provozovatele, který způsobil ekologickou újmu či vyvolal její bezprostřední hrozbu na biodiverzitě se ke vzniku odpovědnostního vztahu vyžaduje ještě protiprávnost takového jednání. S těmito povinnostmi je spojena ještě informační povinnost odpovědného provozovatele vůči příslušnému orgánu státní správy.

Od 1. ledna 2013 nabývá účinnosti ustanovení o povinném finančním zajištění provozních činností, která splňují přísnější kritéria na krytí odpovědnosti za preventivní a nápravná opatření podle zákona o ekologické újmě. Na rozdělení rizika se dá nahlížet jako na jeden z nástrojů efektivního prosazení veřejnoprávního pojetí odpovědnosti.

Vedle obecné úpravy odpovědnosti za škodu v německém občanském zákoníku (*Bürgerliches Gesetzbuch*) existuje ještě speciální úprava v zákoně o odpovědnosti za škody na životním prostředí (*Umwelthaftungsgesetz*). Německý zákonodárce se snažil přijetím tohoto zákona vyřešit problém obtížného dokazování v případě civilních nároků za škody na životním prostředí. Tento zákon zavádí domněnku příčinné souvislosti mezi škodou a rizikovou činností. Provozovatelé zvláště nebezpečných podniků jsou navíc povinni k zákonnému krytí ztrát, které se uskuteční zejména skrze tzv. pojištění zákonné odpovědnosti za škody na životním prostředí.



#### 8.4. Seznam klíčových slov

Analýza rizik, bezprostřední hrozba ekologické újmy, biodiverzita, chráněné druhy, deliktní odpovědnost, doplňková náprava, **ekologicko-právní odpovědnost**, **ekologická újma**, finanční zajištění, hodnocení rizik, nejlepší dostupné technologie, náhrada nákladů, nápravná opatření, občanskoprávní odpovědnost, objektivní odpovědnost, odpovědnost za ztráty na životním prostředí, opravné prostředky, preventivní opatření, primární nápravná opatření, princip prevence, **princip “znečišťovatel platí”**, protiprávnost, provozní činnost, provozovatel, právní odpovědnost za ekologickou újmu, přírodní stanoviště, přírodní zdroj, příslušný orgán, příčinná souvislost, subjektivní odpovědnost, škody na vodě, škody na půdě, veřejnoprávní odpovědnost, vyrovnávací náprava, výjimka na základě na stavu znalostí, výjimka na základě povolení, závažné riziko nepříznivého účinku na lidského zdraví, účast veřejnosti, škody na životním prostředí, životní prostředí.

## 8.5. English title

Liability for Environmental Damage.

## 8.6. Abstract

This thesis discusses the issue of liability for environmental damages, which includes (i) public-law liability (in Czech legal framework described as “environmental injury”) and (ii) private-law liability. The Act on Environmental Damage transposed the Directive on Environmental Liability (the “Directive”), the aim of which is prevention and remedy of environmental damage. The Act on Environmental Damage is legally binding from August 17, 2008, as *lex specialis* to the Act on Environment and other Acts on respective environmental components. Although the Act on Environmental Damage is based on the public-law approach, the private-law liability remains unaffected. According to the Act on Environmental Damage, the strict liability is imposed on operators of certain high-risk occupational activities and these operators are obliged to implement preventive and remedial measures and bear associated costs. Furthermore, the operators must provide relevant information on the request of competent public authorities.

## 8.7. Key words

Best available techniques, biodiversity, causal link, civil liability, compensatory remediation, competent authority, complementary remediation, environment, **environmental liability**, **environmental damage**, financial security, illegality, imminent threat of damage, land damage, legal remedies, natural habitats, natural resource, non-fault liability, occupational activity, operator, permit defense, **polluter pays principle**, prevention principle, preventive action, primary remediation, protected species, public participation, risk analysis, risk-assessment procedure, significant risk for adversely affecting human health, state-of-the-art defense, strict liability, water damage.

