

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

**Iveta Cimburková**

**FINANČNÍ ASPEKTY PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI  
ZA EKOLOGICKOU ÚJMU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): prosinec 2013

## **Čestné prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem překládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze dne 18. 12. 2013

---

Iveta Cimburková

Ráda bych poděkovala JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D., vedoucí mé práce, za pomoc při hledání správného směru, kterým by se obsah práce měl ubírat, za podporu, povzbuzení a vzácný čas, který mé práci věnovala. Dále je mou milou povinností na tomto místě poděkovat zejména Ing. Antonínu Kroupovi, ale i ostatním pracovníkům České inspekce životního prostředí, kteří mi poskytli cenné podněty vycházející z jejich praktických zkušeností se zpracovávanou problematikou. Mé poděkování patří také Mgr. Veronice Vytejkové, z legislativního odboru Ministerstva životního prostředí za poskytnuté rady a materiály.

## Obsah

Úvod.....	4
1. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí.....	6
1.1 Pojem právní odpovědnost.....	6
1.2 Odpovědnost v systému práva životního prostředí.....	7
1.3 Uplatnění právních principů v systému právní odpovědnosti .....	11
1.4 Ekologická újma .....	13
1.4.1 Rozdílnost institutů škody a újmy .....	13
1.4.2 Škoda podle občanského práva.....	15
1.4.3 Vzájemný vztah mezi újmou a škodou .....	17
1.5 Shrnutí.....	19
2. Ekonomické nástroje v právu životního prostředí .....	20
2.1 Ekonomické nástroje.....	20
2.2 Druhy ekonomických nástrojů.....	22
2.3 Nástroje k zajištění odpovědnosti .....	23
2.4 Shrnutí.....	25
3. Mezinárodní souvislosti odpovědnosti za ztráty na životním prostředí a jejího financování.....	26
3.1 Úprava odpovědnosti v obecném mezinárodním právu.....	26
3.1.1 Kodifikační práce v rámci OSN.....	27
3.1.2 Kodifikační práce na půdě Rady Evropy .....	29
3.2 Finanční nástroje zajištění odpovědnosti ve vybraných oblastech .....	30
3.2.1 Finanční nástroje zajištění odpovědnosti za jadernou škodu.....	30
3.2.2 Finanční nástroje zajištění odpovědnosti za znečištění ropnými látkami při přepravě na moři .....	32

3.2.3 Finanční nástroje zajištění odpovědnosti za znečištění v důsledku přeshraniční přepravy odpadů.....	33
3.3 Současné tendence vývoje odpovědnosti za ekologickou újmu .....	34
3.4 Shrnutí.....	35
4. Finanční aspekty právní odpovědnosti za ekologickou újmu v unijním právu .....	36
4.1 Zakotvení odpovědnosti za ztráty na životním prostředí.....	36
4.2 Základní prvky směrnice 2004/35/ES.....	38
4.2.1 Věcná působnost.....	38
4.2.2 Subjekt odpovědnosti.....	40
4.2.3 Promítnutí zásady „znečišťovatel platí“ .....	40
4.3 Finanční zajištění požadované směrnicí 2004/35/ES .....	41
4.4 Harmonizace finančních nástrojů .....	45
4.5 Shrnutí.....	48
5. Finanční zajištění právní odpovědnosti za ekologickou újmu v české legislativě .....	49
5.1 Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě.....	49
5.1.1 Obecná charakteristika zákona .....	50
5.1.2 Finanční zajištění odpovědnosti.....	52
5.1.3 Hodnocení rizik.....	55
5.1.4 Výjimky z povinnosti zabezpečení finančního zajištění.....	57
5.1.5 Finanční zajištění odpovědnosti za ekologickou újmu ve Španělsku.....	59
5.2 Finanční zajištění odpovědnosti v ochraně životního prostředí před zvláštními zdroji ohrožení .....	60
5.3 Shrnutí.....	63
6. Nástroje finančního zajištění odpovědnosti .....	64
6.1 Obecné pojetí nástrojů .....	64
6.2 Formy finančního zajištění .....	66

6.2.1 Ekologické pojištění .....	66
6.2.2 Fondy .....	70
6.2.3 Finanční rezerva a finanční jistota .....	72
6.2.4 Ostatní prostředky.....	73
6.3 Shrnutí.....	74
Závěr .....	76
Seznam použité literatury a pramenů.....	79
Seznam příloh .....	85
Abstrakt.....	88
Abstract.....	88
Summary.....	89
Klíčová slova .....	90
Key words.....	90

## Úvod

Finanční zajištění je významným doplňkem systému odpovědnosti za ekologickou újmu. Funkcí tohoto nástroje je snižovat rizika spojená se vznikem ekologické újmy, která se mohou objevit na straně potenciálně odpovědných subjektů. Na finančních trzích jsou nabízeny rozličné formy finančního zajištění. Každá z nich může mít různý dopad na ochranu životního prostředí, která by měla být základním východiskem při jejich volbě. Některé nástroje jsou schopny poskytnout prostředky na nápravu ztrát i tam, kde samotná úprava odpovědnosti selhává a bylo by nutné vynaložit prostředky z veřejných zdrojů, neboť právě zásada „znečišťovatel platí“ je pro tento institut rozhodující.

Předkládaná práce je členěna do šesti kapitol, které mají za cíl podat ucelený pohled na problematiku finančního zajištění odpovědnosti za ekologickou újmu. Úvodní část má všeobecnou povahu a popisují zde teoretická východiska, na nichž se zakládá celá má práce. První kapitola rozebírá problematiku samotné odpovědnosti za ztráty v právu životního prostředí, včetně přehledu rozdílů pojetí soukromoprávní úpravy škody a veřejnoprávního pohledu na ekologickou újmu. Druhá kapitola přibližuje funkce a význam ekonomických nástrojů pro regulaci chování provozovatelů.

Mezinárodní úpravou odpovědnosti se zabývá třetí kapitola. Uvádím zde dvě hlavní kodifikační centra, která realizují snahy o přijetí všeobecně aplikovatelné úmluvy. Dále je tato část zaměřena na úpravu jednotlivých speciálních režimů odpovědnosti, přijatých mezinárodním společenstvím, které jsou zejména z pohledu finančního zajištění funkčním a inspirativním zdrojem poznatků.

Čtvrtá kapitola se věnuje unijní legislativě. Na této úrovni se podařilo dosáhnout přijetí obecně aplikovatelné směrnice, jejíž základní rysy zde představuji. Domnívám se, že zvláště dnes se jedná o téma aktuální a stále problematické. Což jen dokazují probíhající diskuze na půdě Evropské unie o možné harmonizaci právě otázky finančního zajištění. Tato skutečnost má jistě schopnost ovlivnit i budoucí vývoj v české právní úpravě. Potenciál finančních nástrojů není ani v jedné z těchto oblastí zcela efektivně využit.

Cílem mé diplomové práce je přehledné zpracování zákonné povinnosti zabezpečit finanční zajištění pro krytí důsledků odpovědnosti z činností mající svůj

původ v určitých typech provozů. Tuto povinnost zkoumám v páté kapitole převážně v souvislosti s nabytím účinnosti části ustanovení § 14 zákona č. 167/2008 Sb., o ekologické újmě a o její nápravě, který upravuje komplexním způsobem právní odpovědnosti za újmu na životním prostředí. Pokouším se o zhodnocení efektivity přijatého zákona, zejména z hlediska uplatnění povinnosti zabezpečit finanční zajištění v praxi. Částečně se v této kapitole zabývám i některými již dříve zavedenými povinnostmi finanční povahy, jež jsou obsahem zvláštních zákonů na ochranu životního prostředí před určitými zdroji jeho ohrožení. Jelikož zákon neukládá provozovatelům povinnost přijmout konkrétní formu finančního zajištění, tak závěrečná část mé práce podává jejich přehled. V této šesté kapitole se pokouším o zhodnocení výhod jednotlivých typů zajištění odpovědnosti oproti ostatním, ale i o poukázání na možné problematické aspekty a vyslovení případných možností jejich řešení.

Při zpracování zvoleného tématu jsem použila zejména metody analýzy celé řady dokumentů a textů, užívala jsem metody jazykového a logického výkladu. Vycházela jsem i z poznatků získaných z dotazování osob a institucí, které se zpracovávanou problematikou zabývají ve své praxi.



# 1. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Právo životního prostředí je tvořeno celou řadou právních předpisů vnitrostátního, unijního i mezinárodního původu, jejichž cílem je mimo jiné ochrana jednotlivých složek životního prostředí před poškozením, znečištěním nebo oslabením jejich funkcí. I přes regulaci a pokrok v ochraně životního prostředí k těmto ztrátám nadále dochází a je proto nutné jasně a srozumitelně vymezit pravidla, na základě kterých je možné uplatnit povinnosti plynoucí z odpovědnostního právního vztahu vůči konkrétní osobě a stanovit způsob, jakým bude tato ztráta kompenzována.

## 1.1 Pojem právní odpovědnost

Odpovědnost má přirozeně mnoho rovin a dokonce sama právní odpovědnost je problematikou ne toliko právní, nýbrž i problematikou morální, filozofickou, společenskou a ekonomickou. Pro řádné fungování společnosti je nezbytností vytvoření rovnováhy subjektivních práv a povinností. Každé oprávnění a povinnost má určitý smysl, neboť harmonizují fungování společenských procesů, život společnosti a zajišťují nezbytnou míru právní bezpečnosti. Porušení povinností s sebou nese újmu významným chráněným hodnotám a zájmům. V souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, lze právní odpovědnost uplatňovat státní mocí jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.<sup>1</sup>

Obecně je odpovědnost chápána jako nutnost nést následky svého jednání. Právní odpovědností se rozumí povinnost strpět nepříznivé právní následky, které postihují toho, kdo porušil primární povinnost, stanovenou právním řádem, a způsobil svým jednáním újmu. Je zpravidla spojena se vznikem nové (sekundární) povinnosti, a to v důsledku zaviněného porušení původní povinnosti. Dle názoru právních teoretiků<sup>2</sup> je však skutečnost, která je právním důvodem odpovědnosti, širší než pouhé porušení povinnosti, s tímto konceptem si moderní společnost již nevystačí. Protiprávnost není u některých forem odpovědnosti vyžadována. Zejména v případech, stanoví-li norma jako podmínku vzniku odpovědnosti způsobení zákonu odporujícího stavu, nebo nastane-li objektivní skutečnost poškozující chráněné hodnoty. Toto lze považovat za

---

<sup>1</sup> Blíže BOGUSZAK, Jiří a Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia, 2001, s. 160-162.

<sup>2</sup> Např. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 201.

častý jev v případě tzv. moderních škod, které souvisí s rychlým rozvojem techniky v posledních desetiletích.

## 1.2 Odpovědnost v systému práva životního prostředí

Odpovědnost v právu životního prostředí vznikala a vyvíjela se nejprve jako součást obecné právní odpovědnosti. Je významnou reakcí na vývoj ostatních odpovědnostních systémů, formování občanské společnosti a rostoucí zájem lidstva o kvalitu životního prostředí související se změnou pohlížení na ekologické problémy. Za velký mezník pro její vývoj lze považovat druhou světovou válku a její hrůzné následky. Právo každého na příznivé životní prostředí<sup>3</sup> zakotvené v čl. 35 Listiny základních práva a svobod patří k lidským právům, které reagují na hrozbu zničení živé přírody v důsledku nezodpovědných zásahů lidí v průběhu civilizačních proměn. Povinnost k zajištění tohoto práva zavazuje stát, který jediný může reálně stanovit dostatečné podmínky potřebné k jeho účinné ochraně.

V počáteční fázi rozvoje otázek odpovědnosti v právu životního prostředí docházelo k aplikaci obecných právních pravidel ve prospěch ochrany životního prostředí, například byl užíván v soudní praxi, ač omezeně, institut náhrady škody i pro složky životního prostředí, nastal nárůst norem regulujících deliktní odpovědnost v oblasti trestního i správního práva. Propojením ekologie s tradičním systémem odpovědnosti za škodu byla přijata úprava této problematiky, jež zohledňuje a odráží mimo jiné i fungování přírodních zákonitostí biologického, chemického a fyzikálního charakteru, zvýrazňující daná specifika a umožňující najít vhodnější a kvalitnější řešení v ochraně životního prostředí. Popsaný vývoj práva životního prostředí lze pozorovat na všech úrovních přijímané legislativy, ve vnitrostátním právu jednotlivých států, právu mezinárodním a unijním. Navzájem se tyto roviny neustále velmi ovlivňují.<sup>4</sup>

Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí je v odborné literatuře<sup>5</sup> označovaná jako ekologicko-právní odpovědnost, nebo také právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí. V jejím rámci lze rozlišit dvě specifické oblasti. Jedná se o kategorii odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, pod níž lze podřadit

---

<sup>3</sup> Blíže viz PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republik, Komentář, 2. díl*. Praha: Linde, 2002, s. 281.

<sup>4</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 1999, s. 23.

<sup>5</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí*. Praha: Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*. 1994, č. 2, s. 10.

odpovědnost za škodu na zdraví či majetku s environmentální dimenzí a odpovědnost za ekologickou újmu, která je újmou na životním prostředí jako takovém, kde na rozdíl od škod jsou jejím objektem všechny složky životního prostředí, tedy i ty nevlastnitelné, a vztahy mezi nimi. Oba druhy je třeba odlišovat, ale i vnímat ve vzájemných souvislostech. Druhou subkategorií je oblast odpovědnosti deliktní, kam spadají normy práva správního (zpravidla se jedná o tzv. složkové speciální zákony upravující odpovědnost za přestupky a správní delikty) a normy trestněprávní, regulující trestnou činnost fyzických a právnických osob<sup>6</sup>. I přesto, že deliktní odpovědnost má rovněž významné finanční souvislosti, neboť prostřednictvím ukládání pokut je zasahováno do majetkové sféry znečišťovatelů, tak vzhledem k úzce vymezenému tématu mé práce se deliktní odpovědností dále zabývat nebudu.

V zájmu zachování vnitřní jednoty právního řádu a nezbytnosti celistvého přístupu k právu se vyžaduje, aby chápání základní podstaty všech projevů právní odpovědnosti bylo v různých právních odvětvích pokud možno stejné. Tímto se myslí například snaha o soulad výkladu základní podstaty odpovědnosti jako nepříznivého právního následku nastalého až po způsobení újmy. Samozřejmě je nutné brát úvahu premisu, že ani toto pravidlo nesmazává existenci a povahu rozdílů mezi soukromoprávní a veřejnoprávní odpovědností. Pro vznik veřejnoprávní odpovědnosti je nezbytný právotvorný individuální veřejný akt, zatímco soukromoprávní odpovědnost vzniká již v důsledku samotného protiprávního činu anebo protiprávního stavu.<sup>7</sup> Souběžné uplatňování není v praxi vyloučeno, naopak lze hovořit o komplementárním působení právní odpovědnosti, neboť každé odvětví práva směřuje k jiným cílům.

Vycházíme-li z požadavku jednotného užívání pojmu právní odpovědnosti, mohou nastat výkladové potíže v souvislosti s přijetím občanského zákoníku z roku 2012. V ostatních odvětvích právního řádu je odpovědnost chápána v dosavadním, výše uvedeném, významu. „Nový“ občanský zákoník přijímá pojetí, kdy odpovědnost vzniká již spolu se vznikem původní (primární) povinnosti a provází jí latentně až do jejího porušení, které je spojené s újmou v majetkové či nemajetkové sféře postiženého, tehdy se aktivizuje a působí právní následky. Osoba odpovídá za splnění své původní

---

<sup>6</sup> Viz zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění; zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v platném znění.

<sup>7</sup> DVOŘÁK, Jan, ŠVESTKA, Jiří, ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 368.

povinnosti.<sup>8</sup> Problémem tohoto pojetí by mohlo být upřednostnění odrazujícího působení odpovědnosti oproti ostatním funkcím. Preventivní funkce stimulující subjekt k řádnému chování má podstatný význam, ale ztráty v právu životního prostředí často vznikají z nepředvídatelných situací, kterým se provozovatel ani vyhnout nemohl, a proto je dle mého názoru třeba zachovat komplexní pojetí cílů odpovědnosti a nadále vycházet z definice odpovědnosti ve smyslu nové, sekundární povinnosti.

Jedním z kritérií třídění odpovědnosti je existence zavinění. V odpovědnosti za ztráty na životním prostředí se uplatní obě kategorie odpovědnosti, jak odpovědnost subjektivní (za zavinění), tak objektivní (za následek)<sup>9</sup>. Tyto odpovědnostní principy se vzájemně doplňují, tím se sblížují. Jsou rovnocenné a tvoří funkčně nedílný celek, nestojí proti sobě jako protichůdné.

V případě subjektivní odpovědnosti je předpokladem k naplnění skutkové stránky porušení právní povinnosti (protiprávní jednání) anebo alternativně zákonem stanovená kvalifikovaná událost vyvolávající škodu (škodní událost), projevení se následku takového chování ve formě škody, popř. jiné újmy, příčinné souvislosti mezi jednáním a jeho následkem a zásadně i zavinění ve formě úmyslu či nedbalosti.<sup>10</sup> Problém v praxi mnohdy nastane při nutnosti prokazování zavinění na straně škůdce. Uplatnění subjektivní odpovědnosti je proto omezené na případy, kdy je zjevné, kým byla škoda způsobena, ale i to, že ji zavinil (např. vandalské poškození zeleně).<sup>11</sup> Ustanovení občanského zákoníku, jež na tyto situace bude nejčastěji dopadat, vychází ze zavinění presumovaného. Předpokládá se však pouze nedbalost, úmysl škůdce musí poškozený vždy dokazovat. Poškozený v konkrétním případě musí prokázat porušení právní povinnosti, dále vznik a výši škody, a konečně, že vzniklá škoda a její výše jsou s porušením právní povinnosti v příčinné souvislosti. Naproti tomu, kdo porušením právní povinnosti způsobil jinému škodu v určité výši, musí prokázat, že ji nezavinil, neboli že mu nelze přičíst k tíži ani nevědomou nedbalost. Na straně odpovědného subjektu je připuštěna možnost vyvinění.

---

<sup>8</sup> Srov. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 24 a důvodová zpráva k němu. Občanský zákoník z roku 2012 nehovoří např. v § 2894 o odpovědnosti za škodu, ale jen o povinnosti nahradit škodu.

<sup>9</sup> DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 73.

<sup>10</sup> ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. s. 381n.

<sup>11</sup> M. Damohorský, *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, c.d. (pozn.4). s. 54n.

Odpovědnost objektivní má v právu životního prostředí významnější postavení. V souvislosti s rozvojem moderních technologií je kladen důraz na předcházení důsledkům nesplnění povinností, jež mohou mít následně velmi závažné dopady na celou společnost. Tyto technologie jsou pro své okolí zdrojem zvýšeného rizika závažných a pravděpodobných škod, proto právo spojuje ve vymezených případech vznik odpovědnosti pouze s existencí předpokladů objektivní povahy. Konkrétně buď pouze s porušením právní povinnosti, či mnohdy jen se zákonem kvalifikovanou událostí spojenou s rizikovou činností, při které i při vynaložení veškeré očekávané odborné péče, tj. i bez zaviněného protiprávního úkonu škůdce, resp. odpovědného subjektu, dochází k vyšší možnosti a pravděpodobnosti vzniku závažných škod.

Veřejný právně-politický zájem zajistit formou přísné objektivní odpovědnosti účinnější právní ochranu těm, kteří mohou být škodlivými událostmi z rizikové činnosti postiženi, vystupuje výrazně do popředí. Důkaz o zaviněném protiprávním úkonu škůdce, a někdy dokonce důkaz o příčině vzniklé škody, by byl pro poškozeného obtížný, popřípadě vůbec nemožný. Nicméně tyto činnosti jsou užitečné a jsou ve společnosti za splnění určitých záruk dovoleny (dovolené riziko). Je přiměřené požadovat, aby ten, kdo tyto činnosti k vlastnímu prospěchu, výhodám a užitku využívá, nesl i zvýšené riziko škod, které z nich vyplývá.<sup>12</sup> Provozovatelé těchto činností mají nejvíce možností rizikům preventivně čelit. Nositel rizika, vědom si nepříznivých důsledků, jež na něj mohou dopadnout, má navíc možnost a čas se pojistit, rozložit vynaložené pojistné do cen svých výrobků a služeb.

Skutečnost, že je provozovaná činnost povolena, ještě sama o sobě neznamená i dovolené působení škod. Odpovědnost provozovatele nesmí být vyloučena ani tím, že provozovatel plní povinnosti plynoucí ze zvláštních předpisů určených k ochraně životního prostředí, včetně placení poplatků za znečišťování jeho složek, jak bylo potvrzeno judikaturou Nejvyššího soudu<sup>13</sup>, v případě, kdy v dovolání bylo nesprávně argumentováno tím, že zaplacené poplatky mají funkci paušalizované náhrady škody (újm).

---

<sup>12</sup> J. Švestka, J. Dvořák a kol, c.d. (pozn.10), s. 384.

<sup>13</sup> Rozhodnutí NS, sp. zn. 25 Cdo 769/2006, K odpovědnosti provozovatele za škodu způsobenou na lesních porostech vypouštěním škodlivých látek do ovzduší, [online]. [cit. 2013-10-06]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/25Cdo769/2006>

V určitých případech se lze ze zvlášť stanovených důvodů této odpovědnosti zprostit – liberovat. Výlučná a úplná odpovědnost v těchto případech za veškerá rizika by byla pro příslušný odpovědný subjekt neúnosně tíživá. O tzv. absolutní objektivní odpovědnosti se v teorii hovoří tam, kde je zproštění z nějakého speciálně stanoveného důvodu zcela vyloučeno.<sup>14</sup>

S ohledem na nárůst rizik lze vyzorovat tendenci legislativně konstruovat generální skutkovou podstatu objektivní odpovědnosti za rizika spojená se zvlášť nebezpečnou činností.<sup>15</sup> Přijetí by umožnilo reagovat pružně na předpokládaný vývoj rizikových činností. Subsidiární užití by pomohlo při řešení právních vztahů, které nepodléhají zvláštním ustanovením obsahující objektivní odpovědnost, ale vzhledem k možným dopadům se takto upraveným situacím blíží a tuto míru regulace vyžadují.

### **1.3 Uplatnění právních principů v systému právní odpovědnosti**

Vedle právních norem jsou právní principy významnou součástí objektivního platného práva. Jedná se o vůdčí ideje, na kterých je postaven právní systém. Mohou působit napříč celým právním řádem, jako například princip prevence. Rozlišujeme i principy, které vyjadřují specifika určitého právního odvětví nebo právního institutu. Odlišují se od právních norem vyšší mírou obecnosti, svým významem a způsoby aplikace. Z právních principů nevyplývají bezprostředně práva ani povinnosti pro konečné recipienty, bývají aplikovány zejména při řešení obtížných případů vyššími soudy tehdy, je-li třeba posoudit vztah mezi konkrétní právní úpravou a jejími východisky. Na rozdíl od právních norem mohou principy mít kontradiktorní charakter, tj. stejně jako hodnoty, s nimiž jsou spjaty, nemusí být vždy logicky slučitelné. Při konfliktu dvou protichůdných hodnot se uplatní buď metoda vyvažování, nebo metoda specifikace.<sup>16</sup> Zakotvení principů práva životního prostředí nalezneme v právu českém i v právu unijním. V právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí se níže uvedené principy uplatňují. Proto považuji za nutné je na tomto místě zmínit a pokusit se přiblížit jejich význam i pro otázky finančního zajištění této odpovědnosti.

Princip prevence je jedním z nejdůležitějších právních principů uplatňujících se v rámci institutu odpovědnosti. Pro oblast ochrany životního prostředí je zcela základ-

---

<sup>14</sup> J. Švestka, J. Dvořák a kol, c.d. (pozn. 10), s. 381-383.

<sup>15</sup> Srov. čl. 5 Principles of European Tort Law.

<sup>16</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 20, 34-35.

ním. Důsledky jeho porušení se v životním prostředí nemusí projevit okamžitě, bývají spojeny s velkými náklady nebo jsou nenapravitelné. Vychází se z obecně uznávané premisy, že z individuálního i společenského hlediska je vždy efektivnější a jednodušší škodám předcházet, než je následně, často obtížným způsobem, napravovat. Rozumní provozovatelé užitím části svých prostředků v předstihu k preventivním opatřením, mohou vytvořit bariéry, které v případě škodní události zabrání pokud ne zcela, tak alespoň částečně jejím nepříznivým následkům, což povede ke snížení finančních nákladů potřebných k nápravě. Při konkretizaci principu prevence vzniká povinnému subjektu povinnost včasné provádět preventivní opatření, minimalizovat důsledky činností a nést náklady k jejich provedení.<sup>17</sup>

Odpovědnost původce je obecným právním principem. Ve své podstatě znamená, že příslušný subjekt odpovídá za svoji činnost, kterou ohrožuje či poškozuje životní prostředí, resp. jeho jednotlivé složky. Pouze tehdy není-li původce znám nebo již neexistuje ani on, ani jeho právní nástupce, přechází jeho povinnost odstranit důsledky nebo poskytnout jiné plnění na společnost (stát). Odpovědnost může spočívat v náhradě způsobené škody, v odstranění ekologické újmy, v deliktní odpovědnosti za své protiprávní jednání a v povinnosti při nakládání s nechtěnými produkty.<sup>18</sup> Každý by měl i bez zásahu státu předvídat možné následky své činnosti a zajistit pro případy vzniku újmy dostatečné finanční krytí své odpovědnosti, ať již nejčastěji prostřednictvím pojištění, vytvářením různých druhů fondů nebo obdobným způsobem.

Z předpokladu, že každý by měl za svoji činnost nést odpovědnost, vychází také princip „znečišťovatel platí“, který je speciálním principem práva životního prostředí. Neuplatní se jen v případech porušení některé z povinností, ale objevuje se i ve formě ekonomických nástrojů za jednání jinak právním řádem dovolené. Projevuje se v zahrnutí negativních externalit (např. formou daní a poplatků za ekologické újmy, které stanoví zákonodárce) do nákladů znečišťovatele. Tyto platby si však často provozovatel zaúčtuje do nákladu, aby je tak získal od spotřebitelů v ceně svého zboží nebo služeb. Uplatnění by mělo vést k novým, nákladově efektivním řešením, kdy výrobce pomocí technických opatření omezuje negativní externality, k získání

---

<sup>17</sup> Blíže např. PRUCHOVÁ, Ivana. Princip prevence v právu životního prostředí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 1995, r. 3, č. 2, s. 102-110.

<sup>18</sup> M. Damohorský a kol, Právo životního prostředí, c. d. (pozn. 9), s. 51.

konkurenceschopnosti na trhu výrobků.<sup>19</sup> Pojí se nedílně s principem ekonomické stimulace, vycházejícím z poznatku, že ekologické chování subjektů lze regulovat ekonomickými nástroji s cílem motivovat je k ekologickému chování, neboť právě toto chování by se jim mělo ekonomicky vyplácet. Je základem pro vymezení způsobů, kterými je možné ovlivňovat chování znečišťovatelů. Pomáhá stanovit podněty a předvídat, jak zareagují. V systému financování odpovědnosti má nezanedbatelnou úlohu, např. pro smluvní podmínky pojištění odpovědnosti, v nichž lze zohlednit při stanovení diferencované sazby pojistného ekologické chování pojištěnců.

## 1.4 Ekologická újma

Pro správné směřování práce je třeba pokusit se vymezit pojem ekologická újma<sup>20</sup>, jenž vznikl zejména z potřeb praxe reagovat na problematiku společenské nebezpečnosti některých deliktů a také z nutnosti odlišení ztrát na životním prostředí od klasických škod v materiálním pojetí. Je nutné vycházet z širšího pojmu „ztráta“, který v sobě zahrnuje snížení jak materiálních, tak i jiných funkcí životního prostředí. Ztráta se může projevovat ve formě ekonomické škody nebo ekologické újmy. Škodou ve smyslu občanského zákoníku se rozumí skutečná škoda a ušlý zisk, přičemž pro její určení je charakteristickým znakem vyčíslitelnost v penězích<sup>21</sup>. Újma je obecně definována jako „ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“<sup>22</sup>. Výhodou tohoto vyjádření v zákoně o životním prostředí je, že se může vztahovat na každou činnost všech osob a zahrnovat jakoukoliv způsobenou ekologickou újmu, takto komplexní ochranu nelze v jiném předpise v současnosti nalézt.<sup>23</sup>

### 1.4.1 Rozdílnost institutů škody a újmy

Základní rozdíly plynou převážně z veřejnoprávní povahy institutu ekologické újmy, která je především typem imateriální ztráty, pro niž není rozhodující, zda je způsobena na předmětu vlastnictví ani kdo je vlastníkem. Ekologická odpovědnost

<sup>19</sup> Státní politika životního prostředí (SPŽP) pro období let 2012- 2020, MŽP, Praha, s. 4.

<sup>20</sup> Užito poprvé v: FÁBRY, Valér. Ekologická odpovědnost. *Správní právo*. 1988, č. 3, s. 129n.

<sup>21</sup> Viz § 442 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník; § 2952 z. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>22</sup> Viz § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

<sup>23</sup> HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha, 2011. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. s. 129.



ochraňuje životní prostředí bez ohledu na jeho soukromoprávní povahu. Rozdílů mezi těmito instituty je poměrně mnoho, pokusím se vyložit nejčastěji uváděné.

Vyčíslitelnost škody nedělá v praxi zásadní problémy, opačně je tomu u číselné kvantifikace újmy. V počáteční fázi zájmu o tuto problematiku měl být přijat prováděcí předpis určující společenské ohodnocení vybraných zvláště chráněných částí přírody.<sup>24</sup> V České republice toto ohodnocování formou obecně závazného právního předpisu, i přesto, že byly zpracovány rozsáhlé metodiky, upraveno nebylo. V praxi však tyto sazebníky byly často zaměňovány za vyčíslení skutečné ekonomické škody (zejm. v trestním řízení). S. Mlčoch, který se problematikou zabýval, ve svém článku<sup>25</sup> upozorňoval na nedostatky těchto ceníků, zejm. v disproporci oceňování, v nichž nebyla zohledněna vzájemná kvalita vztahů jednotlivých složek přírody. Mohlo dojít k paradoxní situaci, kdy při možnosti zjištění výše dle ceníků při méně závažném zásahu (např. usmrcení jedince) byla věc kvalifikována jako trestný čin. Naopak při závažném poškození přirozeného prostředí tohoto druhu se jednalo pouze o přešůpek.

Rozdílnost lze shledat i v možném způsobu odčinění škody a újmy. V teorii i praxi se došlo k závěrům, že se ekonomická škoda nahrazuje, kdežto ekologická újma se napravuje. Náhradu škody upravuje občanský zákoník, který umožňuje dva způsoby náhrady, finanční (relutární) a fyzickou (naturální) restituci. Podle „starého“ občanského zákoníku k uvedení do původního stavu dojde pouze tehdy, pokud o to poškozený požádá a je-li to možné a účelné.<sup>26</sup> „Nový“ občanský zákoník dává přednost uvedení do předešlého stavu. Není-li to možné, nebo na žádost poškozeného, hradí se škoda v penězích.<sup>27</sup> Ale ani tato nová formulace nijak nenutí poškozeného k užití přiznaných prostředků ve prospěch ochrany životního prostředí. Náprava ekologické újmy může být dle zákona<sup>28</sup> uskutečněna uvedením do původního stavu. To v praxi není nikdy absolutní a tak dochází k alternativním řešením (tzv. náhradní kompenzační plnění). Nahrazení, resp. napravení, újmy v penězích, které zákon uvádí, není pro nedostatek prováděcí legislativy možné.

---

<sup>24</sup> Zák. ČNR č. 65/1986 Sb. a SNR č. 72/1986 Sb., novelizující národní zákony o státní ochraně přírody.

<sup>25</sup> MLČOCH, Svatomír. K závažným souvislostem správní odpovědnosti na úseku ochrany přírody. *Správní právo*. 1988, č. 5, s. 298-299.

<sup>26</sup> POKORNÝ, Milan a Josef HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním*. 3. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 106n.

<sup>27</sup> Viz § 2951 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>28</sup> Viz § 27 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Zákon dostatečně neřeší otázku stanovení příslušných finančních částek. Úprava by postrádala smysl, pokud by nebyly prostředky účelově vázány a využity k nápravným opatřením.

Důležité je určení, kdo má právo požadovat nápravu a kdo ji skutečně provede. Povinným je vždy ten, kdo újmu způsobil, ale vlastní plnění nemusí vždy provádět sám, k realizaci postačí finanční plnění směřující k provedení nápravy. Nepřímé plnění bude ve svém důsledku výhodnější z hospodářského i ekologického hlediska, neboť při spojení finančních prostředků od více znečišťovatelů je možno provést nákladnější opatření a dosáhnout efektivněji stanovených cílů. Ekonomická škoda je klasickým institutem soukromého práva, její vymáhání je plně na vůli a v dispozici poškozeného. Oprávněným subjektem k náhradě škody je vždy vlastník dotčené věci, tj. ten, na jehož úkor ke ztrátě došlo. Orgánem určeným k rozhodování je soud. Škoda může vzniknout na majetku třetí osoby, ale i na majetku samotného odpovědného subjektu, způsobí-li současně ekologickou újmu na svém vlastnictví, lze těžko očekávat, že každý vlastník iniciativně tuto újmu sám napraví. Proto musí existovat cesta veřejnoprávní regulace. Způsobení ekologické újmy má celospolečenské dopady a proto oprávněným bývá nejčastěji stát, orgány státní správy vymáhají její nápravu.<sup>29</sup> Aby byla náprava újmy dostatečně účinná, musí být provedena co nejrychleji, není možno čekat s vymáháním i několik let, jak umožňuje soukromé právo. Na druhou stranu možná doba jejího uplatnění nesmí být limitována, ochrana přírody má být co nejširší a nelze ji omezovat promlčecí dobou.

#### **1.4.2 Škoda podle občanského práva**

Občanský zákoník neposkytuje legální definici pojmu škoda, nový občanský zákoník na tomto stavu nic nemění. Obecně přijímané je vymezení škody jako „*majetkové újmy (ztráty), kterou lze objektivně vyjádřit (vyčíslit) obecným ekvivalentem, tj. penězi.*“<sup>30</sup> Újma na majetku spočívá v tom, že došlo ke zmenšení, snížení či znehodnocení již existujícího majetku poškozeného, což vylučuje použití předpisů upravující škodu na situace, kdy sice došlo ke vzniku újmy, ale tato újma nemá majetkovou povahu. Takto způsobená újma musí být kompenzována jinými mechanismy. Občanský zákoník obsahuje tyto mechanismy pro poskytnutí peněžní satisfakce za poškození zdraví nebo života, nikoliv v případě zásahu do životního

---

<sup>29</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. Ekologická újma – nový pojem našeho právního řádu. *Právní praxe*. 1994, č. 5, s. 249n.

<sup>30</sup> J. Švestka, J. Dvořák a kol, c. d. (pozn. 10), s. 398, 399.

prostředí. Druhým definičním znakem, který musí být vždy splněn, je vyjádřitelnost v penězích.

Zásada prevence škod patří ke stěžejním zásadám občanského práva, v § 415 občanského zákoníku je zakotvena povinnost každého počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí. Jde o závaznou právní povinnost každého dodržovat nejen povinnosti uložené právními předpisy a povinnosti převzaté smluvně, ale počínat si dostatečně obezřetně i bez konkrétního stanoveného pravidla chování.<sup>31</sup> „Nový“ občanský zákoník v § 2900 široce pojímanou prevenční povinnost zužuje a újmu na životním prostředí již výslovně neuvádí s odůvodněním, že tyto statky jsou dostatečně chráněny prostřednictvím veřejného práva. Absence výslovného zakotvení však nemůže mít praktické důsledky, neboť i dosud byly civilními soudy řešeny spory výlučně na vlastnitelných částech životního prostředí, které i nadále požívají ochrany prostřednictvím povinnosti předcházet neodůvodněné újmě na vlastnictví.

V rámci obecné odpovědnosti rozlišuje občanský zákoník odpovědnost za škodu, která byla způsobena porušením právních povinností a vznikla zaviněním škůdce, a odpovědnost za škody způsobené provozní činností třetím osobám. „Nový“ občanský zákoník škodu způsobenou provozní činností správně řadí mezi odpovědnost zvláštní, tím napravuje dosud zjevnou nerovnost v obdobných nárocích kladených na drobné živnostníky a velké nebezpečné provozy. Odpovědnost za škody způsobené provozní činností je objektivní, nevyžaduje zavinění škůdce, vzniká bez ohledu na to, zda došlo k porušení právní povinnosti. Není však absolutní, lze se jí zprostit v případě splnění zákonem stanovených podmínek. Náhrada škod na životním prostředí vystupuje do popředí zejména při uplatnění odpovědnosti za škody způsobené provozní činností, resp. provozem zvláště nebezpečným. Pro určité výslovně vymezené typy provozů je upravena odpovědnost zvláštním způsobem.<sup>32</sup>

Ekologickou škodou je tedy škoda vzniklá na životním prostředí, na které je ovšem nutno nahlížet jako na soubor vlastnitelných věcí v právním smyslu. Často je bohužel ochrana životního prostředí spíše vedlejším produktem ochrany soukromě motivovaných majetkových zájmů vlastníka. Náhrada škody je limitována povahou

---

<sup>31</sup> ŠVESTKA, Jiří, Jiří SPÁČIL, Marta ŠKÁROVÁ a Milan HULMÁK. *Občanský zákoník: komentář*. 1. vydání. Praha: Beck, 2008, XVI, str. 1202-122.

<sup>32</sup> J. Švestka, J. Dvořák a kol, c. d. (pozn. 10), s. 381- 383.

některých složek životního prostředí (nejsou věcmi v právním slova smyslu, např. chráněné druhy volně žijících živočichů) nebo jsou přímo ze zákona vyloučeny z možnosti stát se předmětem vlastnictví (podzemní a povrchové vody dle § 3 vodního zákona, jeskyně dle § 61 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). U některých typů škod na životním prostředí je nemožné prokázat poškození věci a jejich náhradu občanský zákoník nepřiznává vůbec (např. ztráta druhové rozmanitosti nebo nevhodná změna druhové skladby).<sup>33</sup>

V judikatuře civilních soudů není možné vyhledat velké množství případů požadování náhrady škod na složkách životního prostředí, snad s výjimkou náhrady škod na lesních porostech v důsledku emisí oxidu siřičitého vůči provozovatelům zdrojů znečištění ovzduší. Ačkoliv je v soukromém právu nastavení institutu náhrady škody pro poškozeného a někdy i pro ochranu životního prostředí výhodné, zřejmě z důvodu vysokých nákladů řízení a náročného prokazování příčinné souvislosti jsou poškození od jeho uplatňování odrazováni.

Jedno z možných vymezení pojmu lze najít například v článku *Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy*<sup>34</sup>. Autoři vychází z občanskoprávního pojmu škody a kombinují jej s vymezením ekologické újmy podle § 10 zákona o životním prostředí. V rámci ekologické újmy rozlišují mezi újmou na produkčních nebo mimoprodukčních funkcích. Produkční funkce představuje ekonomický přínos pro vlastníka, jehož hodnota je vyčíslitelná v penězích, splňuje definiční znaky škody a jako taková je vymahatelná podle občanskoprávních předpisů, příp. obchodněprávních. Mimoprodukční funkce<sup>35</sup> představují synergické působení životního prostředí ve svém celku směrem ke složkám životního prostředí (je hodnocena způsobilost ekosystému udržet život v přirozeném nebo přírodě blízkém rozsahu) i ve vztahu k člověku a společnosti. Z toho vyplývá, že pojmy škoda a ekologická újma se částečně překrývají.

### 1.4.3 Vzájemný vztah mezi újmou a škodou

Škoda na věci je historicky starší i propracovanější institut. Ovšem nepokrývá všechny situace, proto bylo nezbytné zavedení nového pojmu ekologická újma, který

---

<sup>33</sup> M. Damohorský, Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, c. d. (pozn. 4), s. 88.

<sup>34</sup> Srov. PETRŽÍLEK, Petr, Eva TYLOVÁ, Ondřej VÍCHA a Tomáš HÁJEK. Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy. *České právo životního prostředí*. 2002, č. 3, s. 9.

<sup>35</sup> Zejména ekologické, hygienicko-léčebné, estetické, kulturní a jiné.

řeší samostatně tuto problematiku. Ekologická újma může vzniknout i z jednání po právu. Může se jednat o závadový stav, nikoliv pouze čistě protiprávní. Nabízí se otázka, zda může ekologická újma vzniknout i při jednání na základě vydaného správního rozhodnutí a kdo v tomto případě ponese odpovědnost. Obecně bude za této situace odpovědným provozovatel činnosti v rámci podnikatelského rizika, odpovědnost státního orgánu připadá v úvahu pouze v případech zřejmých excesů z jeho strany (např. půjde o zneužití pravomoci, úmyslné jednání apod.). Zákon o životním prostředí sice ukládá každému povinnost napravit způsobenou ekologickou újmu, ale tuto povinnost pojí dle dikce § 27 odst. 1 s výlučně protiprávním jednáním. M. Damohorský<sup>36</sup> ve své práci poukazuje na nesprávnost této formulace a uvádí názor, že náprava ekologické újmy by měla být provedena vždy bez ohledu na protiprávnost činnosti, již byla způsobena, neboť *„újma je objektivní ztrátou na životním prostředí nebo na jeho složkách, částech či komponentech a jako takovou je třeba ji důsledně uplatňovat vždy, kdy je zjištěna a to bez dalšího, z úřední povinnosti (ex offio) příslušného státního orgánu.“* Tento postoj zastávají i tvůrci evropské legislativy.

Cílem odpovědnosti za ekologickou újmu je ochrana ekologického zájmu společnosti na čistém, zdravém, kvalitním a rovnovážném stavu přírody. Celá společnost nese tuto újmu, ale není vyloučeno, aby poškozeným byl zároveň i vlastník dotčeného objektu přírody. Ekologická újma může nastat i tehdy, kdy vlastník poškozené části přírody poškozen není. Byl-li porušen zájem ekonomický, zároveň i ekologický, je možné, aby vedle poškozeného, který uplatňuje svůj nárok, existoval i postup ex offio, pokud poškozený neuplatní svůj ekonomický nárok vůbec nebo se spokojí jen s relativní reparací<sup>37</sup>.

Vzájemný vztah těchto dvou institutů je třeba jednoznačně upravit, čehož dosud v platném právu nebylo úspěšně dosaženo. Navzájem se tyto instituty nevylučují, ale mělo by být legislativně zamezeno jejich duplicitnímu plnění. V případě ekologické újmy je třeba konstruovat povinnost oprávněného subjektu (tj. státu) k jejímu vymáhání. Nápravu musí být příslušný správní orgán povinen nařídít vždy, jakmile se o ní dozví a je-li technicky proveditelná. S právem na náhradu škody volně disponuje vlastník a záleží jen na něm, zda se jí bude domáhat a jak získané prostředky vynaloží, proto je nutné zabezpečit veřejnoprávní metodou, že k nápravě skutečně dojde.

<sup>36</sup> M. Damohorský, Ekologická újma – nový pojem našeho právního řádu, c.d. (pozn. 29), s. 257.

<sup>37</sup> FÁBRY, Valér. Ekologická odpovědnost. *Správní právo*. 1988, č. 3, s. 131,132.

## 1.5 Shrnutí

Úvodní kapitola předkládané práce si klade za cíl vymezit místo odpovědnosti za ekologickou újmu, ve smyslu imateriální ztráty na životním prostředí jako takovém, v systému obecného institutu právní odpovědnosti i v rámci právní odpovědnosti v životním prostředí. Považuji za důležité na předním místě zmínit i specifické principy, jež jsou s touto oblastí nedílně propojené. Pro další části práce je nezbytné pokusit se přiblížit pojem samotné ekologické újmy, neboť i sám zákonodárce jej v některých případech nepříliš zdařile odlišuje, mnohdy i zaměňuje. Způsobením ekologické újmy mohou být dotčeny i zájmy ryze soukromé, ovšem účinné odčinění této ztráty může zajistit pouze veřejnoprávní odpovědnost. Na komparaci s institutem ekonomické škody jsou ukázány nejpodstatnější rozdíly mezi ekologickou újmou a ekonomickou škodou, včetně zachycení jejich vzájemného vztahu při ochraně dotčených zájmů.

## 2. Ekonomické nástroje v právu životního prostředí

Ekologická politika využívá různých nástrojů a prostředků k ovlivnění chování regulovaných subjektů, které zajišťují dosažení potřebné úrovně ochrany životního prostředí. V jejich základu stojí veřejnoprávní metody právní regulace společenských vztahů. Řada z nich se projeví ve finanční sféře regulovaných subjektů a některé jsou úzce provázané s důsledky odpovědnosti za způsobené ztráty, neboť zajišťují akumulaci finančních prostředků určených pro realizaci opatření k ochraně životního prostředí. Představením teoretických východisek ekonomických nástrojů regulace chci přiblížit fungování nástrojů finančního zajištění odpovědnosti a jejich působení na subjekty.

Nástroje lze členit na dvě základní skupiny, na nástroje přímého působení na stav životního prostředí, které jsou právu vlastní a jejich role je nezastupitelná, a na nástroje nepřímého působení, které se vyznačují svoji mimoprávní povahou, právo jim poskytuje formu závazného a vynutitelného pravidla chování.<sup>38</sup> Nejvýznamnější část nástrojů přímého působení tvoří normativní nástroje (administrativně-právní)<sup>39</sup>, projevující se ve formě zákazů, příkazů, povolení a souhlasů. Skupina přímých nástrojů dále zahrnuje zejména nástroje koncepční, institucionální, informační, veřejnoprávní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky.<sup>40</sup> Pro účel mé práce je však stěžejní oblast nepřímých nástrojů. Tyto jsou představovány převážně ekonomickými nástroji a mají nezastupitelnou roli v otázce odpovědnosti za ekologickou újmu.

### 2.1 Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje jsou specifickým nástrojem ochrany životního prostředí, prostředkem nepřímého působení na chování regulovaných subjektů. Cestou ekonomické stimulace směřují k podnícení zájmu na ochraně životního prostředí. Je jim v současnosti prisuzován významný potenciál pro řešení ekologických problémů. Cílem jejich zavádění je vyvážit nedostatky administrativního systému ochrany životního prostředí, který sám není schopen zajistit dostatečně účinnou ochranu. Závěry prováděných výzkumů ukazují, že jen prostřednictvím samotných ekonomických nástrojů není možné docílit zlepšení ochrany životního prostředí, je nutné jich užívat jako vhodný

---

<sup>38</sup> M. Damohorský a kol., Právo životního prostředí, c. d. (pozn. 9), s. 36.

<sup>39</sup> Právní odpovědnost je řazena do administrativně-právních nástrojů.

<sup>40</sup> Přehled nástrojů obsahuje např. Státní politika životního prostředí, MŽP, Praha, 2012, s. 58 a násl.

doplňek administrativních nástrojů.<sup>41</sup> Ekonomické nástroje byly postupně zavedeny ve všech zemích EU, jejich význam se neustále zvyšuje (dochází k rozvoji nových nástrojů, zpracování studií možností dalšího využití, hodnocení a případné modifikace nástrojů fungujících v ostatních státech)<sup>42</sup>. Výhodné je, že aplikace ekonomických nástrojů s sebou nese nižší celospolečenské náklady, jsou proto ekonomicky efektivnější.

Stát uplatňuje svůj vliv na chování regulovaných subjektů nepřímo tím, že jim poskytuje možnost volby chování. Cílem konstrukce ekonomických nástrojů je, aby ekologicky žádoucí chování bylo pro regulované subjekty výhodné i ekonomicky, a tudíž se pro toto řešení rozhodly dobrovolně. Jen tehdy bude řešení oboustranně výhodné a zajistí široké uplatnění ve společnosti.<sup>43</sup> Ovšem takto příznivá situace nastává jen v málo případech, proto by stát měl zasáhnout a ekologičtější chování určitým způsobem zvýhodnit.

Výrazně častější situace je, že většina škodlivých činností je ekonomicky levnější než ekologická varianta, což je označováno za selhání trhu. A proto za základní funkci ekonomických nástrojů lze považovat eliminaci selhání trhu cestou odstranění disproporce ve výši nákladů jednotlivých variant chování. Jak již bylo výše uvedeno, cílem nástroje je ovlivnit chování znečišťovatelů, proto je funkce motivační nejvýznamnějším znakem ekonomických nástrojů. V praxi nejvíce využívanou bývá funkce fiskální. Získané finanční prostředky by měly být dále využívány k financování opatření k ochraně životního prostředí. V systému právní odpovědnosti za ekologickou újmu se nejvíce projeví funkce kompenzační a odrazující. Ekonomické nástroje s kompenzační funkcí by měly zabezpečit, že způsobená újma bude z těchto prostředků napravena, svoji nevyhnutelností by měly provozovatele odradit od přijímání zvýšeného rizika. Ztráty způsobené určitými činnostmi, jako je těžba, doprava aj. nesené třetí stranou, jsou označovány za externality. Touto třetí stranou mohou být vlastníci, jejichž majetek je poškozen emisemi, obyvatelé v případě negativního ovlivnění lidského zdraví a v neposlední řadě společnost, jejíž veřejné statky jsou poškozeny nebo znehodnoceny

---

<sup>41</sup> FAURE, Michael. *Instruments for Environmental Governance: What Works?* Maastricht:METRO. 2009. p. 17 [online]. [cit. 2013-11-14]. Dostupné z: <[http://www.iucnael.org/zh/documents/doc\\_view/326-michael-faure-instruments-for-environmental-governance-what-works.raw?tmpl=component](http://www.iucnael.org/zh/documents/doc_view/326-michael-faure-instruments-for-environmental-governance-what-works.raw?tmpl=component)>.

<sup>42</sup> MOLDAN, Bedřich a kol. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. 1.vyd. Praha: Karolinum, 1997, s. 58, 59.

<sup>43</sup> SOBOTKA, Michal. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Praha: Nakladatelství Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2001, č. 3 a 4, s. 143.



výrobci nebo spotřebiteli. Vznikají-li na volném trhu, nejsou započtené do cen výrobků a třetí straně nejsou její ztráty plně kompenzovány.<sup>44</sup>

Vznik negativních externalit je ve vyspělých zemích omezován, kromě legislativních nástrojů, prostřednictvím kombinace veřejných výdajů a internalizace (promítnutí) vytvářených externalit do nákladů jejich původce.<sup>45</sup> Je třeba se odklonit od utilitárního chápání životního prostředí pouze jako zdroje přírodních statků, který přímo slouží konečné spotřebě a osvojit si myšlenku, že investice do jeho ochrany nejsou brzdou ekonomického růstu podniků. Environmentální politika zejména prostřednictvím administrativních a ekonomických nástrojů nutí znehodnocovatele tyto negativní efekty kontrolovat a redukovat.

## 2.2 Druhy ekonomických nástrojů

Ekonomických nástrojů lišících se svoji konstrukcí existuje velké množství. Mohou plnit několik funkcí současně, ale v každém z nich zpravidla některá funkce převládá. Tuto rozmanitost a jejich případnou kombinaci je třeba hodnotit, neboť umožňují při vhodném výběru a užití efektivnější zacílení na konkrétní problematiku.

Cílem ekonomických nástrojů je udržení či zlepšení stavu životního prostředí či jeho složek, dle formy ekonomického působení se rozlišují na nástroje pozitivní a negativní stimulace.<sup>46</sup> Nástroje pozitivní stimulace zvýhodňují ekologicky vhodné varianty ve snaze zvýšit jejich užití, například prostřednictvím daňového zvýhodnění, dotací či bezúročných půjček na výzkum a zavedení ekologicky vhodné technologie. Naopak nástroje negativní stimulace ekonomicky znevýhodňují provoz činností, s nimiž je spojeno výraznější poškození životního prostředí, zejména ve formě dalších výrobních nákladů, např. poplatky za znečišťování ovzduší.

Ekonomické nástroje bývají zpravidla zakotveny v zákonech. M. Sobotka ve své práci uvádí několik typů jejich členění<sup>47</sup>. Jako základní, obecně uznávané členění je přijímána klasifikace vypracovaná v rámci OECD<sup>48</sup> rozlišující poplatky, finanční podpory, zálohové systémy, nástroje tvorby trhu a nástroje prosazování. Rozvoj

---

<sup>44</sup> Tamtéž, M. Sobotka, s. 144, 145.

<sup>45</sup> VITURKA, Milan. *Environmentální ekonomie*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s.24, 25.

<sup>46</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 119, 120.

<sup>47</sup> blíže viz M. Sobotka, c. d. (pozn. 43), s. 146, 147.

<sup>48</sup> OECD. *Economic Instruments: a Classification*. Paris: OECD. 1989. s. 14–16.

společnosti přinesl nové druhy nástrojů, do nichž zejména patří obchodovatelná emisní povolení, průmyslové dohody a v neposlední řadě zajištění ekologické odpovědnosti.

Nikoliv všechny druhy ekonomických nástrojů jsou zcela vhodné pro nápravu újmy. Určitý význam pro nápravu mohou mít, ale v jejich konstrukci převládá jiná funkce než funkce kompenzační. Což lze demonstrovat na významu poplatků vybíraných za činnost, která je sice nežádoucí, ale právem nezakázaná bez ohledu, zda k újmě dochází či nikoliv. Zákony, v nichž je povinnost zakotvena, stanoví rozpočtové určení poplatků, jejichž účelová vázanost nebývá obvykle konkrétně vymezena. Pokud by měly poplatky mít význam i pro nápravu újmy, bylo by nutné vytvoření nového mechanismu jejich odvádění a vzniku účelových nárokových fondů, nejlépe i na regionální úrovni. Poplatky by se odváděly v základní sazbě za povolené jednání, ve zvýšené sazbě v případech protiprávního jednání (měly by částečně sankční funkci).<sup>49</sup>

### **2.3 Nástroje k zajištění odpovědnosti**

Ekologickou újmu lze do jisté míry postihnout pomocí ekonomických nástrojů negativní stimulace, které se uplatní bez ohledu na to, zda k ní došlo protiprávním nebo právním jednáním. Ekonomická a právní koncepce zajišťování dostatečného množství disponibilních finančních prostředků vychází z principu „znečišťovatel platí“. Subjekty povinnosti jsou provozovatelé různých činností vymezených zvláštními zákony s potenciálním rizikem pro životní prostředí. K akumulaci prostředků může docházet přímo na straně regulovaného subjektu, u veřejnoprávního subjektu nebo prostřednictvím třetích osob (nejčastěji bank a pojišťoven). Vhodné stanovení této koncepce je důležitou podmínkou uplatňování odpovědnostních mechanismů.

Často dochází k situaci, že původce ekologické újmy není znám, či nápravu nemůže zajistit, případně by náprava nebyla dostatečně rychlá a účinná. Pro tyto případy je vhodné mít upraven způsob opatření dostatečného zdroje finančních prostředků, do jisté míry nezávislého na chování původce ztrát. Z důvodu předcházení situacím, kdy provozovatel nebude schopen hradit náklady na odstranění ekologické újmy, je stanovena předem povinnost k zajištění potřebných finančních prostředků. Pokud by regulovaný subjekt neprokázal splnění povinnosti zajistit si dostatečné finanční zabezpečení, pak mu nebude vydáno v rámci povolovacího řízení potřebné povolení

---

<sup>49</sup> M. Damohorský, Ekologická újma – nový pojem našeho právního řádu, c. d. (pozn. 29), s. 255.

k činnosti, případně v průběhu činnosti bude další provoz bez tohoto povolení zakázán.<sup>50</sup>

Nástroje finančního zajištění slouží k zabezpečení možnosti plnění povinností k ochraně životního prostředí uložených těmto subjektům tím, že budou disponovat dostatečným množstvím finančních prostředků (ať již přímo, nebo prostřednictvím třetích osob) pro případ vzniku ekologické újmy a k umožnění realizace její nápravy. Primárně plní funkci zajišťovací, akumulární a uhrazovací, zároveň motivují subjekty k prevenci možných ztrát na životním prostředí a chování příznivému k životnímu prostředí. Subjekty si díky nim více uvědomují svoji hrozící odpovědnost, včetně případných nákladů na náhradu vzniklých škod či nápravu ekologické újmy, a za tímto účelem přijímají, ve snaze vyhnout se nepříznivým následkům, opatření k snížení možných environmentálních rizik. Jejich dobrovolně přijaté závazky se mohou projevit i při sjednávání konkrétního povinného nástroje.<sup>51</sup> Nástroje mají smysl v případě podnikatelských subjektů, jejichž činnost představuje specifické riziko pro životní prostředí. Jedná se nejčastěji o činnosti spojené s nakládáním s nebezpečnými látkami, s odpady, s geneticky modifikovanými organizmy či o provoz zařízení, která jsou zdrojem nadměrného znečištění životního prostředí. V případě provozů emitujících malé množství znečišťujících látek bývá obtížné identifikovat původce škody nebo míru jeho příspěvků ke vzniklé újmě. Transakční náklady spojené s uplatněním objektivní odpovědnosti by byly neúměrně vysoké. Bývá proto užito jiného efektivnějšího nástroje (např. daňové, či poplatkové povinnosti).<sup>52</sup>

Je sice velmi důležité přijmout žádoucí legislativu, současně je však nutno situaci nadále sledovat a doplňovat kvalitními metodologickými postupy a empirickými studii, což platí obzvláště pro mechanismus související s finančním zajištěním. S ohledem na velké množství povinností, které regulátor klade na provozovatele, je nezbytností, aby jim vyšel vstříc a přijal přehlednou a praktickou doprovodnou legislativu, která jim pomůže se v těchto povinnostech lépe orientovat.

Řada právních předpisů uvádí nejen konkrétní formy finančního zajištění, ale i další podmínky.<sup>53</sup> Některé však pouze ukládají povinnému subjektu povinnost

---

<sup>50</sup> M. Damohorský, Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, c. d. (pozn. 4), s. 139.

<sup>51</sup> M. Sobotka, c.d. (pozn. 43), s. 157, 158.

<sup>52</sup> TOŠOVSKÁ, Eva. Finanční zajištění právní odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody. *Finance a úvěr*. 1998, č. 6, s. 347.

<sup>53</sup> Např. § 48 a násl. zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, upravuje finanční zajištění a finanční rezervu.

zabezpečit finanční zajištění, aniž by podrobněji zákon specifikoval, jaký druh zajištění je vyžadován.<sup>54</sup> Je otázkou, do jaké míry je vhodné ponechat volbu zajišťovacího nástroje na samotném provozovateli zařízení. Stát by se tím neměl chtít vyhnout nutnosti provést bližší analýzu dopadů jednotlivých finančních nástrojů na hospodářskou činnost regulovaných subjektů. Měl by i tak zajistit dostatek podkladů pro snazší orientaci a případnou volbu konkrétního nástroje. I z hlediska účinné ochrany životního prostředí je nutné zvážit specifika jednotlivých forem, které se projeví, pokud skutečně dojde ke vzniku ekologické újmy. Mezi hlavní nástroje zajištění odpovědnosti v českých právních předpisech k ochraně životního prostředí patří<sup>55</sup> pojištění, fondy a povinné odvody do nich, tvorba finančních rezerv a další prostředky (např. bankovní záruky). V poslední části mé práce se proto chci zaměřit na podrobnější rozbor jednotlivých forem finančního zajištění, který umožní zhodnotit výhody a zápory při volbě konkrétního způsobu.

## 2.4 Shrnutí

Životní prostředí s rozvojem průmyslové výroby čelí neustále se zvyšujícímu zatěžování. V moderní době se jeví jako nedostačující regulovat lidské chování pouze pomocí nástrojů administrativně-právních. Bylo třeba nalézt způsob, který producenty škodlivých činností nutí k šetrnější činnosti jinou motivací, než je peněžitá sankce, neboť ani ta nejvyšší pokuta není schopná dostatečně odčinit již způsobené ztráty. Zavedení ekonomických nástrojů do práva životního prostředí umožnilo korigovat některé nedostatky administrativně-právních nástrojů a zvýšit účinnost ochrany životního prostředí. Skupina ekonomických nástrojů k zajištění odpovědnosti slouží k zabezpečení toho, že regulovaní producenti budou v případě vzniku ekologické újmy disponovat dostatečným množstvím finančních prostředků, které umožní včasnou realizaci potřebných opatření a účinný zásah k její nápravě.

---

<sup>54</sup> Např. § 14 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

<sup>55</sup> blíže M. Damohorský, c.d. (pozn. 4), str. 140n; příp. E. Tošovská, c.d. (pozn. 52), s. 348n.

### **3. Mezinárodní souvislosti odpovědnosti za ztráty na životním prostředí a jejího financování**

V globalizovaném světě má mezinárodní regulace nezastupitelnou úlohu. Její role v oblasti ztrát na životním prostředí je významná, neboť již ze samotné povahy těchto událostí plyne, že nejsou omezeny hranicemi a dopady lidských aktivit se mohou projevit na území jiných států či na součástech životního prostředí Země, které nenáleží jurisdikci žádného z nich, ale mají povahu tzv. společných statků a je v zájmu celého společenství je zachovat v co nejlepším stavu.

#### **3.1 Úprava odpovědnosti v obecném mezinárodním právu**

Ačkoliv je dosahováno na mezinárodní úrovni konsenzu o potřebnosti účinné regulace k zabránění postupné devastace životního prostředí, je velmi problematické se dohodnout na konkrétních opatřeních k zamezení či nápravě důsledků škodlivých činností, které by právně zavazovaly své příjemce. Zájmy politiky a partikulárních ekonomických užitků se stále ještě bohužel prosazují hlasitěji než zájem o ochranu životního prostředí. Je třeba si položit otázku, zda v situaci, v jaké se dnes mezinárodní společenství ocitá, je možné uvažovat o vzniku nástrojů finančního zajištění, jež by umožnily akumulaci prostředků pro nápravu dopadů následků škodlivých činností v mezinárodním měřítku. Zda lze aplikovat instituty, které dnes v mezinárodním právu fungují v oblasti některých zvláště nebezpečných činností, ač třeba dosud fakticky omezených pouze na určitý segment ztrát, pro vytvoření zdrojů, způsobilých k všeobecnému užití v případě vzniku ekologické újmy?

Systém odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je na mezinárodní úrovni poměrně nesourodý. Na jedné straně existují závazky, s nimiž bývá spojována mezinárodní odpovědnost, která nejčastěji spočívá v odpovědnosti států za protiprávní chování („*state responsibility*“). Právní regulaci zajišťuje především soubor obecně platných pravidel. Nalezneme i četné smluvní úpravy, které obyčejová pravidla doplňují, v některých případech i nahrazují. Jejich využití v praxi je spíše omezené, neboť nedopadají přímo na samotné původce škodlivé události, kteří jsou za následky odpovědní v rozhodující míře, což vede k aplikačním problémům a ve svém důsledku až k faktické nepostižitelnosti v mnoha případech. Důvodem je i skutečnost, že státu lze

přičíst pouze chování orgánů a dalších osob, které se podílejí na výkonu veřejné moci, popřípadě jednají v jeho zájmu či s jeho souhlasem. Přijaté smluvní formulace jsou navíc často velmi obecné. K tomu, aby mohly zavazovat smluvní strany, předpokládají další konkretizaci v následně přijímaných dokumentech.<sup>56</sup>

Princip mezinárodní odpovědnosti za ekologické škody, uvedený v zásadě 22 Stockholmské deklarace ukládající „*státům povinnost spolupráce s cílem dále rozvíjet mezinárodní právo v otázkách odpovědnosti a náhrady škody obětem znečišťování a jiných ekologických škod, jež byly způsobeny činností prováděnou v rámci jurisdikce států, nebo činností prováděnou pod jejich kontrolou v oblastech mimo jejich jurisdikci*“<sup>57</sup> je vykládán spíše jako proklamativní slib států taková pravidla v budoucnu přijmout a bezprostřední závazek z něho nevyplývá. Není ani upřesněno, zda má jít o rozvoj mezinárodní odpovědnosti státu za protiprávní chování, o mezinárodní ručení za škodlivé následky či o unifikaci občanskoprávní odpovědnosti.<sup>58</sup>

### 3.1.1 Kodifikační práce v rámci OSN

Pokud jednotlivé úmluvy výslovnou úpravou odpovědnostních následků jejich porušení neobsahují, což bývá obvyklé, musí být v takových případech aplikována obyčejová pravidla obecného mezinárodního práva o odpovědnosti států.

Ačkoliv v roce 2001 vypracovala Komise OSN pro mezinárodní právo konečný návrh článků o odpovědnosti států<sup>59</sup>, nebyla tato pravidla dosud kodifikována. V návrhu zakotvená reparační povinnost ukládá státu odstranit veškeré následky způsobené mezinárodně protiprávním chováním, obnovit stav, který by pravděpodobně existoval v případě neporušení právní normy. Odpovědný stát je povinen poskytnout plnou náhradu ztráty způsobené mezinárodně protiprávním jednáním, a to za ztráty hmotné i nehmotné. V případě ztrát na životním prostředí nebude často uvedení do původního stavu možné, či nebude možné zcela, přičemž rozsah kompenzace je omezen finančním

---

<sup>56</sup> ŠTURMA, Pavel. Mezinárodní odpovědnost za škody v mezinárodním právu životního prostředí. In DAMOHORSKÝ, Milan, Jan ONDŘEJ, Martin SMOLEK, Jana ZÁSTĚROVÁ a Pavel ŠTURMA aj. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: IFEC, 2008, s. 116-119.

<sup>57</sup> Překlad viz POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Praha: C. H. Beck, 2000. s. 311.

<sup>58</sup> ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*, Praha: C.H.Beck, 2008, s. 312.

<sup>59</sup> Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, [online]. [cit. 2013-10-29]. Dostupné z: <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf)>.

ohodnocením vzniklých ztrát.<sup>60</sup> V komentáři k návrhu článků je uvedeno, že lze kompenzaci též poskytnout v případě hodnot jako je biodiverzita, ovšem sami autoři přiznávají, že tyto ztráty budou obtížně vyčíslitelné.<sup>61</sup> Komentář odkazuje na rezoluci Rady bezpečnosti OSN 687 (1991), v níž je konstatováno, že Irák nese odpovědnost podle mezinárodního práva za veškeré škody, včetně škod na životním prostředí a ničení přírodních zdrojů, v důsledku agrese a protiprávní okupace Kuvajtu, zejména úmyslným zapálením ropných polí Kuvajtu.<sup>62</sup> V návaznosti na tuto skutečnost byl zřízen fond, do kterého plynou finanční prostředky z vývozu irácké ropy, z něhož jsou uspokojovány nároky uplatněné v souladu s rezolucí<sup>63</sup>. Vzhledem k tomu, že odpovědnost lze dle návrhu článků uplatňovat pouze vůči státům, které disponují veřejnými zdroji, z nichž lze náklady na odstranění následků protiprávního chování hradit, není otázka finančního zajištění odpovědnosti v návrhu řešena. Z uvedeného příkladu vyplývá praxe mezinárodního společenství řešit systém financování ad hoc, přijetím konkrétních opatření např. ve formě rezoluce OSN.

Druhou oblast pozornosti kodifikační komise tvoří snahy o zakotvení pravidel odpovědnosti (státu) za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem („*lability*“). Ve většině případů stát odpovídá až sekundárně, za porušení tzv. závazku bdělosti, primárně odpovědným je původce. Komise OSN připravila v roce 2006 jako dokument prospektivní povahy, jenž by měl ovlivnit budoucí národní i mezinárodní praxi, Návrh zásad o rozdělení ztrát v případech přeshraniční škody vzniklé z nebezpečných činností. Valné shromáždění OSN přijalo na základě doporučení Komise rezoluci č. 61/36, jejíž přílohu tvoří těchto 8 principů<sup>64</sup>. Pod pojem „škoda“ zahrnuje mimo jiné i ztráty na životním prostředí, přičemž „životní prostředí“ je zde vymezeno jako přírodní zdroje, zejména ovzduší, voda, půda, fauna a flóra a vzájemné působení mezi těmito složkami i charakteristické rysy krajiny.<sup>65</sup> Návrh principů obsahuje povinnost každého státu přijmout nezbytná opatření pro zajištění rychlé a odpovídající kompenzace poškozeným, počítá s povinností států zavázat

---

<sup>60</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 3, s. 279.

<sup>61</sup> Tamtéž.

<sup>62</sup> Materials on the responsibility of states for internationally wrongful acts. New York: UN Legislative Series, 2012, s. 212.

<sup>63</sup> Blíže viz <<http://www.uncc.ch/introduc.htm>> [online]. [cit. 2013-10-29].

<sup>64</sup> A/RES/61/36

<sup>65</sup> Blíže viz VÍCHA, Ondřej. Rezoluce Valného shromáždění OSN k přeshraničním škodám pocházejícím z rizikových činností. *České právo životního prostředí*. 2008, č. 2, s. 38-43.

provozovatele ke zřízení pojištění či jiných dostatečných záruk. Pokud by takto získaná kompenzace byla neadekvátní, stát by se měl na kompenzaci taktéž podílet, k tomuto účelu by měl být založen na národní úrovni doplňkový fond.<sup>66</sup>

### 3.1.2 Kodifikační práce na půdě Rady Evropy

Úmluva Rady Evropy o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (dále jen „Luganská úmluva“) představuje v rámci mezinárodního společenství významný dokument, snažící se upravit komplexním způsobem problematiku ztrát způsobených na životním prostředí. Ačkoliv byla dána k podpisu signatářským stranám již od června 1993, z důvodu nedostatečného počtu ratifikací nevstoupila dosud v platnost a lze očekávat, že se tak ani nestane. Její přední význam je možné dnes spatřovat v tom, že se stala jedním z inspiračních zdrojů pro přijetí předpisů Evropské Unie.

Objektivní odpovědnost provozovatele s možností liberace zakládá Luganská úmluva na specifickém riziku vyplývajícím z nebezpečné činnosti, která je definována prostřednictvím nebezpečnosti látek, s nimiž je v provozu nakládáno (tj. poměrně široce).<sup>67</sup> Základním cílem konvence je zajištění odpovídající kompenzace jakékoliv škody vznikající z profesionálně vykonávaných činností nebezpečných pro životní prostředí (čl. 1), rovněž upravuje opatření pro prevenci škod a obnovu životního prostředí. Ač by název mohl řadit Luganskou úmluvu čistě do soukromoprávní oblasti, již z definice škody lze dovodit její přesah do roviny veřejnoprávní.<sup>68</sup> Pojem „škoda“ dle čl. 2 odst. 7 zahrnuje vedle tradiční újmy na zdraví či majetkových škod také ztrátu nebo škodu ze znehodnocení životního prostředí, jež není zařaditelná do předchozí kategorie, za předpokladu, že náhrada za tyto ztráty bude limitována výší nákladů na uvedení do původního stavu, jimiž jsou myšleny i kompenzační náklady, není-li obnova původního stavu možná. Předností konvence je, že pokrývá ztráty vzniklé jak havárií, tak i ty, vzniklé v důsledku soustavného znečišťování.

Luganská úmluva důsledně vychází z principu „znečišťovatel platí“, nestanoví ani subsidiární odpovědnost státu za způsobené ztráty. Jednou z významných podmínek pro realizaci právního režimu úmluvy je zavedení systému povinného finančního

<sup>66</sup> Blíže viz ILC Report (2006) GAOR A/61/10. CHAPTER V, Principle 4 Commentary, s. 151-166.

<sup>67</sup> RYBÁŘOVÁ, Lenka. K odpovědnosti za ztráty na životním prostředí v Evropě. *COFOLA 2009: the Conference Proceedings*. 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009, s. 5.

<sup>68</sup> M. Damohorský, Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí, c.d. (pozn. 5), s. 29.



zajištění. Pro smluvní strany z čl. 12 vyplývá výslovně povinnost zajistit odpovídající finanční zajištění nebo pojištění provozovatelů nebezpečných činností prostřednictvím národní legislativy. Formulace smluvním stranám dává poměrně značnou volnost při volbě formy, rozsahu i obsahu finančního zajištění. Přílišná volnost v důsledku vedla k nejistotě ohledně fungování systému.<sup>69</sup> Povinnost finančního zajištění však podnítila diskuzi a zájem o tyto aspekty odpovědnosti, což lze hodnotit kladně.

### **3.2 Finanční nástroje zajištění odpovědnosti ve vybraných oblastech**

Smlouvy zakládající režim civilní odpovědnosti za škody přesahující hranice států se obvykle vztahují jen na určité činnosti či látky, jež mohou být zdrojem znečištění životního prostředí. Obsahují-li úmluvy definici škod, která zahrnuje ztráty na životním prostředí, lze vysledovat obdobný znak opuštění úzkého omezení náhrad pouhých tradičních škod (škod na zdraví či majetku) s environmentálním prvkem. Trendem je naopak rozšiřování možnosti použití i na ztráty na životním prostředí jako takovém, ač prozatím jen v rovině nákladů na preventivní či nápravná opatření v souvislosti s kompenzací způsobené ekologické újmy. I přesto, že kompenzaci ve smyslu těchto úmluv není zatím možné využít na pokrytí ekologické újmy v celé její šíři, úmluvy obsahují instrumenty minimálně inspirativní.

Obecně lze říci, že jsou úmluvy založeny na striktní, ale omezené odpovědnosti s koncepcí druhé kompenzační vazby. Druhou vazbou bývá fond, do něhož přispívají producenti společně a z něhož se provádí kompenzace následků odpovědnosti přesahující limitovanou odpovědnost jednotlivce. Nástroje finančního zajištění odpovědnosti již fungují na mezinárodní úrovni delší dobu, a proto je jim potřeba věnovat pozornost. Směrnice 2004/35/ES ze své věcné působnosti vylučuje ekologickou újmu, která spadá do oblasti úpravy vymezených mezinárodních úmluv, je proto třeba zjistit, zda tyto úmluvy nabízejí rovnocennou alternativu.

#### **3.2.1 Finanční nástroje zajištění odpovědnosti za jadernou škodu**

V oblasti mírového využívání jaderné energie bylo přijato několik mezinárodních smluv, které se sice zprvu zaměřovaly na otázky civilní odpovědnosti, ale pozdější instrumenty<sup>70</sup> přijímané v reakci na Černobylskou havárii rozšířily definice jaderné

---

<sup>69</sup> M. Damohorský, Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí, c.d. (pozn. 5 ), s. 147.

<sup>70</sup> Např. dosud neúčinná Úmluva o doplňkové kompenzaci za jadernou škodu přijatá ve Vídni r. 1997.

škody, jež je dále užívána nejen ve smyslu tzv. tradičních škod, ale dopadá i na náklady na přiměřená preventivní a nápravná opatření ve vztahu k životnímu prostředí. Vzhledem k časté absenci vymezení pojmu „životní prostředí“ v těchto úmluvách však může být problematické jejich účinné uplatnění.<sup>71</sup>

Nejvýznamnější smlouvy byly přijímány od 60.tých let, Pařížská úmluva o odpovědnosti vůči třetím stranám v oblasti jaderné energie (1960) byla uzavřena v rámci Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody (1963) byla vypracována na půdě Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE). Z důvodu jejich vzájemné harmonizace byl vypracován Společný protokol, který byl přijat ve Vídni v roce 1988. Obě vychází z objektivní „soustředěné“ odpovědnosti, což znamená, že podle příslušných úmluv je odpovědný jen provozovatel.

Odpovědnost je omezena do výše kompenzace, úmluvy umožňují smluvním stranám stanovit limity kompenzovatelných částek. V případě Vídeňské úmluvy byla původně stanovena minimální hranice 5 mil. US dolarů, bez určení horní hranice. Pařížská úmluva stanovila maximální výši kompenzace provozovatele na 15 mil. SDR, tuto sumu mohly smluvní strany ve své národní úpravě zvýšit či snížit, ale nikoliv na méně než 5 mil. SDR<sup>72</sup>. Omezení odpovědnosti provozovatelů bylo přijato z důvodu povzbuzení rozvoje odvětví, revizí úmluv byly částky postupně navýšeny. V roce 2004 byl přijat smluvními stranami Pařížské úmluvy dodatek, který zvyšuje maximální výši možných kompenzací na celkových 1500 mil. eur<sup>73</sup>. Z důvodu adekvátní náhrady škod poškozeným, byl navíc zaveden navazující systém doplňkové kompenzace spočívající v příspěvku státu, v němž je provoz umístěn, dále vznikl fond, do nějž přispívají společně smluvní strany úmluvy. Po provozovateli je požadováno zřízení pojištění rovnající se částce, do jejíž výše je odpovědný. Lze říci, že limit výše odpovědnosti je omezen částkou, kterou lze ještě na soukromém pojišťovacím trhu pojistit. Soustředění veškeré odpovědnosti na provozovatele jako jediný subjekt zabraňuje mimo jiné zdvojení pojištění rizika, jednak pro jeho finanční náročnost, zjednodušení situace

---

<sup>71</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 3, s. 282.

<sup>72</sup> Special Drawing Rights (měnová a účetní jednotka užívaná v rámci Mezinárodního měnového fondu).

<sup>73</sup> Částka se skládá ze tří složek: první odpovídá odpovědnosti provozovatele ve výši 700 mil. eur, druhou složkou jsou příspěvky ve výši 500 mil. eur z veřejných fondů zřízených státem, na jehož území se zařízení nachází, třetí složka je dostupná ze společného fondu ve výši 300 mil. eur.

poškozených, ale navíc v případě havárie zajistí schopnost plného využití kapacity pojistného sektoru, který nemusí rozměňovat své prostředky na další subjekty podílející se například na výstavbě a provozu.<sup>74</sup>

### **3.2.2 Finanční nástroje zajištění odpovědnosti za znečištění ropnými látkami při přepravě na moři**

Oblast znečištění ropnými látkami při jejich přepravě na moři je poměrně široce upravená v rámci Mezinárodní námořní organizace, k jejímž cílům patří i předcházení námořního znečištění způsobené loděmi.<sup>75</sup> Výrazný rozvoj nastal v důsledku havárie liberijského tankeru Torrey Canyon u pobřeží Velké Británie v roce 1967. Základem se stala Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené znečištěním ropnými látkami z roku 1969 (dále jen „CLC“). Z důvodů nedostatečné účinnosti kompenzačních nástrojů v ní obsažených byl Úmluvou z roku 1971 ustaven Mezinárodní fond pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním (dále jen „Fond“). V roce 1992 byl pomocí protokolů systém Úmluvy CLC podstatně novelizován. Fond byl roku 1992 nahrazen novým, původní Úmluva z roku 1971 pozbyla účinnosti. V poslední době nastal rozvoj v oblasti dobrovolných systémů pojištění STOPIA a TOPIA 2006.<sup>76</sup>

Úmluva CLC zakládá objektivní odpovědnost vlastníka lodi, která je limitována částkou určenou podle nosnosti lodi.<sup>77</sup> Zakotvuje povinné pojištění této odpovědnosti či jiný druh odpovídajícího zajištění. Úmluva stanoví podrobné náležitosti, jež musí pojištění splňovat.<sup>78</sup> Vzhledem k množství výjimek z odpovědnosti a rozsahu liberačních důvodů došlo k přijetí druhé úmluvy a vzniku Fondu. Fond působí na posílení odpovědnosti a zvyšuje možnost kompenzace i v případech, kdy buď dle CLC odpovědnost nevzniká, vzniklá újma je vyšší, nebo odpovědný vlastník lodi není finančně schopný dostát svým závazkům. Příspěvky do fondu jsou vybírány formou poplatků od soukromých osob, kteří jsou příjemci přepravované ropy, pokud obdrželi více než 150 000 tun ropy převážené po moři v přístavu či terminálu smluvního státu, anebo ropy převážené po moři, která byla vyložena v přístavu či terminálu nesmluvního státu. Výše ročního

---

<sup>74</sup> Vládní návrh na přistoupení ČR k Vídeňské úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody a K Společnému protokolu týkajícímu se uplatnění Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy. 569/1993. [online]. [cit. 2013-11-06]. Dostupné z WWW: <[http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0569\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0569_01.htm)>.

<sup>75</sup> Čl. 1 Úmluvy o založení Mezinárodní námořní organizace.

<sup>76</sup> Blíže viz <http://www.iopcfund.org/> [online]. [cit. 2013-12-09].

<sup>77</sup> Viz Čl. V odst. 1 CLC z roku 1992. Čl. V odst. 2 stanoví případy, kdy není odpovědnost limitována.

<sup>78</sup> Viz Čl. VII CLC z roku 1992.

příspěvku je stanovena v závislosti na předpokládaných platbách za kompenzace a administrativních výdajích Fondu. Smluvní státy, pokud na své území během roku importují alespoň 1 milion tun ropy, mají od roku 2003 povinnost přispívat do tzv. Doplňkového fondu.<sup>79</sup> Pojištění STOPIA a TOPIA 2006 je velmi rozšířeno, jedná se o dobrovolné smlouvy mezi pojišťovny a majiteli tankerů. Vyplatí-li Fond poškozené osobě kompenzaci ze svých zdrojů, pojišťovací systém mu prostředky proplatí zpět. Jak vyplývá z přehledu případů užití prostředků<sup>80</sup>, je tento popsany systém nastaven efektivně. Z jeho prostředků je realizováno velké množství nápravných opatření, a tak lze z jeho fungování čerpat potřebné údaje pro rozvoj zajištění v ostatních oblastech.

Ztráty mohou vznikat i při přepravě jiných látek než minerálních olejů, proto byla přijata Mezinárodní úmluva o odpovědnosti a náhradě škody související s přepravou škodlivých nebo nebezpečných látek po moři (dále „HNS“), která je téměř shodná s CLC a také zavádí povinnost sjednat si pojištění. Odpovědnost vlastníka lodí je i zde limitovaná. Nad tento limit je možné kompenzovat škodu ze speciálního fondu, který je rovněž v Úmluvě HNS zakotven. Dosud však nedosáhla potřebného množství ratifikací pro svoji účinnost.

### **3.2.3 Finanční nástroje zajištění odpovědnosti za znečištění v důsledku přeshraniční přepravy odpadů**

Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (1989) neobsahovala ustanovení výslovně se dotýkající odpovědnosti za škody způsobené odpady na životním prostředí. Vymezení odpovědnostního režimu pro případ škod vzniklých následkem přeshraniční přepravy odpadů přinesl až Basilejský protokol o odpovědnosti a náhradě škod (1999). V případě objektivní odpovědnosti, kterou má oznamovatel přeshraniční přepravy odpadů do doby, než přejde do držení oprávněného příjemce (zneškodňovatele), protokol stanoví finanční omezení odpovědnost, odstupňované dle váhy odpadů.<sup>81</sup> Subjektivní odpovědnost se uplatní, pokud škoda vznikla na základě rozporu s Basilejskou úmluvou

---

<sup>79</sup> SMOLEK Martin a Karolina ŽÁKOVSKÁ. Ochrana moře. In *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC, 2008, s. 54-56.

<sup>80</sup> Incidents Involving the IOPC Funds 2012 [online]. [cit. 2013-10-23]. Dostupné z WWW: <[http://www.iopcfunds.org/fileadmin/IOPC\\_Upload/Downloads/English/incidents2012\\_e.pdf](http://www.iopcfunds.org/fileadmin/IOPC_Upload/Downloads/English/incidents2012_e.pdf)>.

<sup>81</sup> Viz čl. 4 odst. 1 Basilejského protokolu o odpovědnosti a náhradě škod.

nebo úmyslným či nedbalostním jednáním příp. opomenutím a limitovaná není.<sup>82</sup> I zde je nedílnou součástí systému objektivní odpovědnosti finanční zajištění formou pojištění nebo předem poskytnuté kauce či jiné finanční garance. Protokol se stane účinným až po ratifikaci dvaceti států, dosud se k němu připojilo států 13, ratifikován byl v 11 z nich.<sup>83</sup>

### **3.3 Současné tendence vývoje odpovědnosti za ekologickou újmu**

V současné době se objevují názory, že odpovědnost států není vhodným modelem k prosazování a vynucování mezinárodních standardů ochrany životního prostředí. Odpovědnost bývá spíše obcházena a nepřímou nahrazována různými smluvními režimy, které charakterizuje snaha dosáhnout obdobných cílů pragmatickými prostředky, mezi něž patří ekonomicko-právní zásady typu „znečišťovatel platí“ a vytváření institucionálních mechanismů finanční povahy.<sup>84</sup>

Vytváření institucionálních mechanismů finanční povahy jako alternativy k mezinárodní odpovědnosti je trendem v mnohostranných úmluvách na ochranu životního prostředí. Na mezinárodní úrovni lze vysledovat dva typy fondů, fondy specificky zaměřené na kompenzaci škody, vznikající jako doplněk k limitované odpovědnosti provozovatele, a fondy obecněji koncipované, které mají spíše preventivní poslání, kde jejich prostředky směřují do oblasti prevence a kontroly znečišťování, aby bylo zabráněno vzniku samotné ztráty.<sup>85</sup>

Vzhledem k tomu, že se jedná o právně a technicky složité úpravy, případný vývoj této odpovědnosti může probíhat prostřednictvím speciálních smluv účinných v úzce vymezeném odvětví, spíše než na úrovni obecného mezinárodního práva. Pro zřízení fondu, určeného k všeobecnému financování jakékoliv újmy na životním prostředí dosud nejsou vhodné podmínky, vzhledem k tomu, že se ani přes dlouholeté snahy nepodařilo doposud zdařile ustálit obecný systém odpovědnosti za ztráty na životním prostředí v oblasti mezinárodního práva. V unijním právu díky intenzivní environmentální politice Evropské unie bylo dosaženo významnějších pokroků.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Viz čl. 5 Basilejského protokolu o odpovědnosti a náhradě škod.

<sup>83</sup> Blíže k této otázce viz Basel Convention Home Page. [online]. [cit. 2013-11-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.basel.int/Home/tabid/2202/Default.aspx>>.

<sup>84</sup> Pavel Šturma, c.d. (pozn. 56), s. 150.

<sup>85</sup> Tamtéž, str. 157.

<sup>86</sup> L. Rybářová, c.d. (pozn. 67), s. 2.

V uvedených systémech občanskoprávní odpovědnosti za škody, které jsou soustředěné pouze na dílčí oblasti, došlo na základě novelizací k rozšíření definic pojmu „škoda“ a to tak, že nyní mají ambice stát se dobrým základem pro nápravu ekologické újmy. Problémem je jejich praktická neúčinnost, neboť mnohé z novelizací nebyly dosud ratifikovány potřebným počtem států. I přesto, že novelizovaná znění úmluv nezohledňují ekologickou újmu, která nemůže být snadno kvantifikovaná v rámci nákladů na nápravná opatření, na základě zkušeností s vývojem na ostatních úrovních regulace lze předpokládat, že postupem času společnost dospěje k nutnosti překročit tento práh a současné prameny budou revidovány a doplněny o prostředky k zajištění nápravy ekologické újmy v celé její šíři.

### **3.4 Shrnutí**

Úpravě režimu odpovědnosti za ztráty v mezinárodním právu je již řadu let věnována značná pozornost. Snahy o přijetí komplexního pojetí odpovědnosti probíhají ve dvou rovinách. První z nich se dotýká odpovědnosti států. Jedná se o regulaci protiprávního chování i o odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. V praxi je však případů, kdy lze takové chování přímo přičítat státu, minimum. Je-li stát odpovědný, jsou obvykle přijímána ad hoc opatření, která obsahují i způsob finančního zajištění odčinění vzniklé újmy.

Druhým centrem pozornosti je regulace provozu činností svojí povahou nebezpečných pro životní prostředí. Úspěchů mezinárodní společnosti dosahuje spíše při přijímání úmluv působící pouze v rámci úzce specializované rizikové oblasti, v odvětvích kde působí menší počet známých provozovatelů. Společným znakem úmluv je, že obsahují systém, který byl v průběhu let rozvinut do podoby, jež představuje fungující režim, z něhož je možno čerpat dostatek potřebných údajů. Ačkoliv úmluvy obsahují maximální limity pro náhradu ztrát ze strany odpovědné osoby, je toto pojetí výhodnější pro rozvoj pojistných produktů a ochotu poskytnout zajištění, a tím i pro skutečnou ochranu životního prostředí, spíše než neomezená odpovědnost. Jako velmi aktuální se jeví zaměřit pozornost na fungování rozdělení odpovědnosti do více úrovní. I přesto, že řada těchto smluv či jejich novelizací dosud nenabyla účinnosti, lze hodnotit přístup států v této oblasti spíše pozitivně.

## **4. Finanční aspekty právní odpovědnosti za ekologickou újmu v unijním právu**

Evropské státy byly v posledních desetiletích konfrontovány s velmi závažnými dopady lidské činnosti na životní prostředí. Ať už se jednalo o důsledky jednorázových havárií či dlouhodobých úniků různých škodlivin do životního prostředí, vyvstala otázka, kdo by měl platit náklady potřebné pro odstranění znečištění a navrácení přírody do jejího původního stavu. Dosud byly tyto náklady hrazeny z veřejných rozpočtů jednotlivých států, ale ve společnosti narůstala shoda, že by je měl nést, lze-li jej identifikovat, znečišťovatel.

V poslední době se objevují návrhy na prohloubení harmonizace v oblasti finančního zajištění právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Proběhlo několik konferencí a byla přijata řada dokumentů sloužících jako podklad pro další rozvoj této oblasti. Je otázkou, do jaké míry existuje shoda a připravenost členských států na přijetí společného nástroje sloužícího ke kompenzaci významných ztrát na unijní úrovni.

### **4.1 Zakotvení odpovědnosti za ztráty na životním prostředí**

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí je upravena jak v primárním tak i v sekundárním právu Evropské unie (dále „EU“). Pramenem primárního práva jsou především zakládající smlouvy. Konkrétně se životnímu prostředí věnuje Smlouva o fungování EU (dále „SFEU“) v hlavě XX. Politika EU v oblasti životního prostředí je založena na základních zásadách uvedených v čl. 191 odst. 2 SFEU. Vedle zásad obezřetnosti, prevence a odvrácení ohrožení životního prostředí především u zdroje je v tomto článku výslovně vytyčena zásada „znečišťovatel platí“. Přijímaná sekundární legislativa tyto zásady dále rozvádí.

Jako první etapa případné legislativy ve sledované oblasti byla v roce 1993 připravena tzv. Zelená kniha o odpovědnosti za škody na životním prostředí<sup>87</sup>. Koncepční nástroj, který byl sice založen na soukromoprávní úpravě, ale již tehdy obsahoval úvahy o možnosti zavedení regulačních prvků, např. povinného pojištění nebo vytvoření systému zajišťovacích fondů. Po téměř deseti letech diskuzí se zainteresovanými stranami přijala Evropská komise 9. února 2000 Bílou knihu

---

<sup>87</sup> COM (93) 47 final.

o odpovědnosti za škody na životním prostředí<sup>88</sup>, která stanovila základní koncepci pro budoucí režim odpovědnosti s implementací zásady „znečišťovatel platí“ zakotvené na úrovni primárního práva v tehdejší čl. 174 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.<sup>89</sup> Bílá kniha předpokládala, že systém odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí v rámci Společenství bude pokrývat zejména odpovědnost za ekologickou újmu, ale úprava tzv. tradičních škod by měla být v zájmu rovného přístupu k náhradě škod novou úpravou také dotčena<sup>90</sup>. Ačkoliv konstatuje, že pojistitelnost činností je důležitou složkou pro fungování režimu ekologické odpovědnosti, Bílá kniha nepočítala prozatím se zavedením povinného pojištění pro případ ztrát alespoň do doby, než finanční sektor získá dostatečné množství zkušeností a bude schopen vytvořit a nabídnout vhodné finanční produkty.<sup>91</sup>

Bílá kniha jako nejvhodnější způsob právní úpravy navrhla vytvoření rámcové směrnice. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Environmental Liability Directive) byla přijata 21. dubna 2004 ve znění 21 článků a IV Příloh a vyhlášena k 30. dubnu 2004 (dále „směrnice ELD“ či „směrnice 2004/35/ES“). Jejím účelem je vytvoření rámce odpovědnosti v právu životního prostředí v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ s cílem předcházet ztrátám na životním prostředí a napravovat je. Datum transpozice bylo určeno nejpozději k 30. dubnu 2007, včasné přijetí zrealizovaly pouze 4 členské státy<sup>92</sup>.

Politika životního prostředí EU je politikou sdílenou a průřezovou, sledující vysokou úroveň ochrany životního prostředí, jež musí být součástí všech ostatních politik. Harmonizace prováděná v této oblasti je minimální, což znamená, že ačkoliv jsou členské státy povinny dostát požadavkům stanovených harmonizačními předpisy, mohou v souladu se Smlouvami a po oznámení Komisi přijmout přísnější opatření (čl. 193 SFEU). Ochrana životního prostředí představuje pro jednotlivé státy navzdory opatřením unijního charakteru hodnotu rozdílného významu. Ačkoliv bývá cílem zabezpečení vysoké úrovně ochrany životního prostředí, normy vydané EU mají často

---

<sup>88</sup> COM (2000) 66 final.

<sup>89</sup> MLČOCH, Svatomír. Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti. *České právo životního prostředí*. 2003, č. 1. s. 20.

<sup>90</sup> Čl. 4.2, s. 16, 17 Bílé knihy.

<sup>91</sup> Čl. 4.9, s. 23, 24 Bílé knihy.

<sup>92</sup> Itálie, Litva, Lotyšsko a Maďarsko.



charakter pouze „střední úrovně“.<sup>93</sup> K zabránění snížení tradičně dosahované úrovně mnohé z členských států přijaly při transpozici přísnější úpravu umožněnou rámcovým charakterem směrnice.

## 4.2 Základní prvky směrnice 2004/35/ES

Než přistoupím k rozboru úpravy finančního zajištění odpovědnosti tak, jak bylo zavedeno směrnicí 2004/35/ES, považuji za vhodné na tomto místě představit její základní prvky, s nimiž úprava finančního zajištění úzce souvisí.

### 4.2.1 Věcná působnost

Původně navrhované začlenění i tradičních škod nebylo do znění směrnice ELD promítnuto, neboť členské státy již v době přijímání disponovaly propracovanou úpravou mimosmluvní odpovědnosti za škody. Směrnice se proto zaměřuje jen na odpovědnost za ekologickou újmu, ač sama tento pojem přímo neuzívá<sup>94</sup>.

Směrnice ve svém čl. 2 vymezuje základní pojmy, kde mimo jiné stanoví, co považuje za škodu obecně a co za škodu na životním prostředí. Obecně je chápána škoda dle čl. 2 odst. 2 jako určitelná nastalá ztráta na přírodních zdrojích nebo poškození funkce přírodních zdrojů, kterou je možno přímo nebo nepřímo určit. Škodou je i ztráta imateriální povahy ve formě poškození funkcí přírodního zdroje. Všechny formy ztrát není možné napravit prostřednictvím odpovědnostního mechanismu. Musí existovat jeden nebo více identifikovatelných znečišťovatelů, škody by měly být konkrétní a kvantifikovatelné a musí mezi činnostmi znečišťovatele a vzniklou škodou existovat příčinná souvislost. Pro případy znečištění, které je široce rozšířené a difúzní tak, že není možné spojit nepříznivé účinky na životní prostředí s jednáním nebo nečinností některých jednotlivců, nelze směrnicí užít.<sup>95</sup> Při posuzování předběžné otázky ve věci C-378/08 Soudní dvůr EU ve svém rozsudku uvedl, že „*právní úprava členského státu může stanovit, že příslušný orgán má možnost uložit opatření k nápravě škod na životním prostředí a stanovit domněnku o existenci příčinné souvislosti mezi zjištěným znečištěním a činnostmi znečišťovatele či znečišťovatelů, a to z důvodu, že se uvedené znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení těchto provozovatelů*“ ovšem musí „*disponovat*

<sup>93</sup> SVOBODA, Pavel, *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011. s. 331.

<sup>94</sup> Směrnice pojem ekologická újma nezná, jedná se o výlučný pojem českého práva. Směrnice pracuje s pojmem škoda (damage), případně ztráta (loss), z důvodu zjednodušení volím užívaného pojmu škoda.

<sup>95</sup> Bod odůvodnění směrnice č. 13.

věrohodnými důkazy, které jeho domněnku mohou podložit“, takovým důkazem může být např. skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele, nebo existuje-li vztah mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými uvedeným provozovatelem v rámci jeho činnosti.<sup>96</sup>

Rozsah věcné působnosti směrnice je omezen čl. 2 odst. 1 toliko na škody, či bezprostřední hrozbu škod, na chráněných druzích a přírodních lokalitách<sup>97</sup>, na škody na vodách<sup>98</sup> a škody na půdě<sup>99</sup>, které dosahují určité intenzity. U škody na půdách byl navíc zvolen antropocentrický přístup, jedná se pouze o takovou škodu, která představuje závažné riziko nepříznivého ovlivnění pro lidské zdraví, což bývá často kritizováno jako neodůvodněné zúžení působnosti.<sup>100</sup> Škoda musí být způsobena takovou pracovní činností, která je zařaditelná do některého z druhů činností uvedených v příloze III. Jen v případě chráněných druhů a přírodních stanovišť se směrnice vztahuje i na škody způsobené jinou než vymezenou činností. Aby se jednalo o škodu na životním prostředí, musí splňovat požadavky obecné definice a také spadat do jedné z kategorií.<sup>101</sup>

Věcná působnost směrnice ELD je rovněž omezena stanovením výjimek, tj. situací, za kterých se úprava neužije. Jedná se například o škody na životním prostředí způsobené ozbrojenými konflikty, nepřátelskou akcí, občanskou válkou nebo povstáním, o škody způsobené v důsledku akce k zajištění národní obrany nebo mezinárodní bezpečnosti či živelnou událostí výjimečné a neodvratitelné povahy. Dojde-li ke škodě na životním prostředí takovou činností, na niž se vztahují mezinárodní smlouvy vymezené v příloze IV. směrnice nebo v souvislosti s jaderným nebezpečím upraveným ve Smlouvě EUROATOM či mezinárodní úmluvě uvedené v příloze V., potom se směrnice ELD neužije.<sup>102</sup>

<sup>96</sup> Rozsudek Soudního dvora EU (velkého senátu) ze dne 9. 3. 2010, C-378/08, věta 56, 57.

<sup>97</sup> Pro určení chráněných druhů a přírodních lokalit odkazuje čl. 2 odst. 3 směrnice na druhy a lokality uvedené v směrnici č. 79/409/EHS, o ptácích, resp. č. 92/43/EHS, o stanovištích, příp. členské státy mají možnost vymezit je navíc odkazem na druhy a stanoviště chráněné na základě vnitrostátních předpisů.

<sup>98</sup> Způsobené škody na vodách upravuje tehdy, pokud odpovídají škodám ovlivňující kvantitativní stav nebo ekologický potenciál vod podle rámcové Směrnice 2000/60/ES.

<sup>99</sup> Užití směrnice v případě škod na půdě je omezeno na kontaminace, které představují vážné riziko pro lidské zdraví.

<sup>100</sup> Např. WINTER, Gerd et al. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law*. 2008. s. 173.

<sup>101</sup> STEJSKAL, Vojtěch. Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské Unii. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2005, č. 1, s. 151.

<sup>102</sup> Blíže viz STEJSKAL, Vojtěch. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 3. s. 14.

#### 4.2.2 Subjekt odpovědnosti

Směrnice ELD obsahuje ve své příloze III taxativní výčet typových činností, jejichž provozovatelé jsou odpovědní za vzniklé škody na životním prostředí, ale i za ohrožení životního prostředí vznikem takové škody bez ohledu na své zavinění. K doplnění výčtu provozních činností došlo v souvislosti s přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES, o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES, o geologickém ukládání oxidu uhličitého.

Provozovatelem je každá fyzická nebo právnická osoba, soukromá i veřejná, která provozuje nebo řídí pracovní činnost nebo podle vnitrostátního práva na takovou osobu byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickým fungováním činnosti (čl. 2 odst. 6). Směrnice je založena na objektivní odpovědnosti s možností liberace provozovatele, jenž je povinen předcházet škodám na životním prostředí, přijímat opatření v důsledku události, jednání nebo opomenutí, které vedly k její bezprostřední hrozbě. Škody musí oznamovat a dále přijímat příslušná opatření po jejich vzniku. To musí učinit i bez návaznosti na rozhodnutí či požadavky příslušných orgánů veřejné správy. Subjektivní odpovědnost provozovatele, jež vyžaduje prokázání zavinění, se uplatní pouze v případě ztrát na biodiverzitě, které byly způsobeny provozní činností odlišnou od v příloze vymezených [čl. 3 odst. 1 písm. b)]. Není-li odpovědný žádný provozovatel, vstupuje na jeho místo stát, jehož je nutno také zařadit mezi subjekty odpovědnosti, neboť z čl. 8 odst. 5 směrnice vyplývá, že preventivní a nápravná opatření musí být učiněna bez ohledu na odpovědnost provozovatele.<sup>103</sup>

#### 4.2.3 Promítnutí zásady „znečišťovatel platí“

Již v úvodu směrnice ELD je vyjádřena myšlenka, že prevence a náprava škod na životním prostředí by měly být prováděny na základě zásady „znečišťovatel platí“ a také v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje. Výchozí úvaha při přijímání směrnice spočívala v tom, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, musí být finančně odpovědný. Což vede ve svém důsledku k tomu, že provozovatelé jsou nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik škod na životním prostředí, aby riziko jejich

---

<sup>103</sup> Tamtéž, s. 13.

finanční odpovědnosti bylo zmenšeno. Mohou nastat situace, kdy namísto provozovatele bude jednat příslušný orgán, i pro tyto případy je zajištěno, v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“, že vzniklé náklady budou zpětně uhrazeny buď prostřednictvím třetí strany (pojistitelem) nebo přímo samotným provozovatelem.

Směrnice předpokládá, že provozovatelé ponесou vedle nákladů na preventivní a nápravná opatření i náklady spojené s posuzováním škod na životním prostředí a bezprostřední hrozby výskytu takových škod, náklady na administrativní a právní záležitosti, sběr dat, sledování a kontrolu (čl. 2 odst. 16). Jsou-li opatření hrazena příslušným orgánem, musí tento orgán vymáhat náklady vynaložené v souvislosti s preventivními či nápravnými opatřeními po provozovateli (čl. 8 odst. 2). Provozovatel by neměl nést náklady na preventivní a nápravná opatření v situacích, kdy škody nebo jejich bezprostřední hrozba jsou výsledkem takových událostí, které není možno ovlivnit. Proto směrnice připouští dva typy liberačních důvodů (čl. 8 odst. 3, 4). Prokáže-li provozovatel, že i přes vhodná bezpečnostní opatření způsobila škodu nebo její hrozbu třetí strana nebo že k takové situaci došlo v důsledku splnění závazného pokynu orgánu veřejné moci, nelze po něm požadovat, aby nesl náklady. Jedná-li se o výsledek emisí či výslovně schválených událostí, nebo pokud škodlivý účinek nemohl být na základě stavu dostupných vědeckých a technických poznatků známý v době, kdy k události nebo emisi došlo, směrnice umožňuje orgánům členských států rozhodnout, že provozovatel neponese náklady na potřebná nápravná opatření. Pokud za takovéto situace již byly prostředky vynaloženy, potom mají právo na proplacení všech prokázaných nákladů od příslušného orgánu. Volbu uplatnění druhého typu výjimek stejně jako přijetí pravidel pro rozvržení nákladů v případě více původců (čl. 9) ponechává směrnice na členských státech.

V této souvislosti je nutné zmínit, že směrnice umožňuje členským státům přijmout zákaz dvojí úhrady nákladů v případech, kdy by mohlo dojít k dvojímu vymáhání nákladů v důsledku souběžného postupu příslušného orgánu a osoby, jejíž majetek je dotčen škodami na životním prostředí, před obecnými soudy (čl. 16 odst. 2).

### **4.3 Finanční zajištění požadované směrnicí 2004/35/ES**

Členským státům směrnice ELD ve svém čl. 14 ukládá povinnost přijmout opatření na podporu využívání vhodných nástrojů finančního zajištění. Pro zajištění účinného pokrytí finančních závazků provozovatelů vyplývajících z této směrnice,

včetně finančních mechanismů v případě platební neschopnosti, by měly státy přispět k rozvoji finančně zabezpečovacích nástrojů a trhů, včetně upevnění role hospodářských a finančních subjektů působících v této oblasti. Směrnice předpokládá, že k harmonizaci nástrojů by mohlo dojít až na základě návrhu Komise, po zjištění zkušeností s jejich uplatňováním a dostupnosti v členských státech. Z výše uvedeného vyplývá, že směrnice přímou povinnost provozovatelům neukládá a záleží pouze na členských státech, zda se přikloní k přísnější variantě a tuto povinnost na svém území zavedou.

Státy by měly upravit zajištění financování i v případě, kdy nepůjde uplatnit princip „znečišťovatel platí“ (např. původce škody nebude znám či nebude solventní), neboť směrnice příslušným orgánům neukládá povinnost provést opatření, ale pouze možnost.<sup>104</sup> Je to sice v souladu s uvedeným principem, ne však zcela s cílem směrnice napravovat ekologické ztráty, protože to může vést k tomu, že v mnoha případech dojde vzhledem k rozpočtovým restrikcím k nedostatečnému řešení újmy.<sup>105</sup>

Do 30. dubna 2010 měla, jak bylo předpokládáno v čl. 14 odst. 2 směrnice ELD, Komise předložit zprávu hodnotící účinnost směrnice z hlediska skutečné nápravy škod na životním prostředí a dostupnost a podmínky pojištění a ostatních druhů finančního zajištění činností uvedených v příloze III za přijatelné ceny, přičemž tato zpráva<sup>106</sup> byla vydána až 12. 10. 2010.

Komise spolupracovala při získávání informací v otázce transpozice směrnice do vnitrostátních předpisů se skupinami vládních odborníků, s nevládními organizacemi a vycházela při zpracování zprávy i z informací získaných při konzultacích od podnikatelského sektoru a poskytovatelů finančního zajištění. Vzhledem ke zpoždění transpozice nebylo možné pro nedostatek údajů a zkušeností s jejím prováděním prozatím učinit spolehlivé závěry o účinnosti směrnice z hlediska skutečné nápravy škod na životním prostředí. Zpráva Komise uvádí na základě získaných poznatků tři hlavní důvody pozdního přijetí vnitrostátní úpravy, mezi něž patří skutečnost, že pro některé státy s již existující úpravou odpovědnosti bylo začlenění nového právního

---

<sup>104</sup> Viz čl. 5 odst. 4 nebo čl. 6 odst. 3 směrnice ELD.

<sup>105</sup> WINTER, Gerd et al. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law*. 2008, p. 174.

<sup>106</sup> Evropská komise. Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí [KOM (2010) 581], [online], 2008 [cit. 2013-10-04], Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:CS:PDF>>.

předpisu obtížnější. Novinkami pro řadu z nich byly technické požadavky spočívající v ekonomickém hodnocení škod i mnohost typů náprav na chráněných druzích a přírodních stanovištích. Problematický byl rámcový charakter směrnice, který ponechal členským státům poměrně široké možnosti volby při formulaci konečného znění jednotlivých ustanovení.

V první části zprávy se Komise zabývá různými způsoby transpozice směrnice ELD do právních řádů členských států. Rámcový charakter směrnice vedl k tomu, že je úprava mezi nimi poměrně rozmanitá. Možnosti zavést systém povinného finančního zajištění na vnitrostátní úrovni využilo osm členských států, včetně České republiky. Ostatní státy spoléhají na přijetí dobrovolného finančního zajištění ze strany provozovatelů. Zpráva poukazuje na jednotlivé problematické aspekty při provádění směrnice ze strany členských států i z pohledu adresátů normy. Zejména odstranění vysoké míry nejistoty ohledně svých povinností ze strany malých a středních podniků by nemělo být zanedbáno. Provozovatelé, kteří jsou si vědomi své povinnosti plynoucí z případné odpovědnosti, ji plní prostřednictvím různých existujících produktů, jako jsou např. pojištění odpovědnosti vůči třetím osobám, odpovědnosti za ekologické škody nebo jiné samostatné pojistné produkty. Ostatní formy finančního zajištění jsou využívány v mnohem menší míře. Panuje obecná shoda na tom, že přestože stávající formy zajištění doznaly značného vývoje, je i nadále třeba pracovat na jejich vylepšení. Limity dostupných pojistných produktů lze spatřovat zejména v maximálních částkách krytí odpovědnosti a v nepojistitelnosti tzv. postupně vznikajících ztrát. Komise dochází k závěru, že tato omezení plynou převážně z nedostatku údajů o nehodách spadající do působnosti směrnice ELD a z neschopnosti dostatečně kvantifikovat možné ztráty.

Druhým tématem, jímž se zpráva zabývá, je otázka zavedení finančního zajištění. Na základě provedených analýz a získaných informací o dostupných produktech na trhu EU posuzuje možnosti finančního zajištění. Zpráva hned v úvodu členským státům vytýká, že mnoho kroků k rozvoji nástrojů a trhů finančního zajištění nepodnikly. Státy se omezily jen na diskuze s pojistiteli či jejich obchodními sdruženími, s ostatními institucemi, které by byly schopny poskytnout jinou formu finančního zajištění, nedošlo k žádným konzultacím, alternativní metody jsou zcela opomíjeny. Dokonce i tam, kde bylo zavedeno finanční zajištění jako povinné, vznikly

trhy zaměřující se na produkty vhodné k užití v rámci směrnice ELD spíše z podnětu samotných pojistitelů.

Nejužívanějšími produkty finančního zajištění, jak vyplývá z šetření Komise, jsou pojištění a bankovní záruky. Běžně jsou užívány i jiné nástroje, jako fondy, dluhopisy, kaptivy atd. Některé země využívají pojišťovací pooly (např. Španělsko, Itálie). Za pozitivní lze přijmout fakt, že navzdory tomu, že v době přijetí směrnice neexistovaly téměř žádné pojistné produkty kryjící rizika, jejichž ekonomické důsledky není možné zcela předvídat, se nyní trh rozšířil o celou řadu nových produktů s touto vlastností. Kapacity pojistitelů pro krytí odpovědnosti podle směrnice ELD se s rostoucí poptávkou neustále vyvíjejí. Při volbě nástrojů musí být brán zřetel na velikost provozu i na určitá specifika daného odvětví, zároveň nástroj musí splňovat požadavky vhodnosti vzhledem k účinnosti nápravy, preventivního působení a také dostupnosti pro provozovatele.

Podkladem pro vypracování zprávy byla studie z listopadu 2009<sup>107</sup>, Komise zkoumala tři aspekty finančního zajištění, a to postupný přístup, nejvyšší částky pro finanční záruky a možnost vyloučení málo nebezpečných činností. Postupným přístupem se rozumí zavádění finančního zajištění v první řadě pro nejnebezpečnější činnosti a následně až rozšiřování povinností na ty méně riskantní. Většina států povinnost uložila provozovatelům činnosti uvedené v příloze III, některé státy, jako např. Maďarsko, omezily požadavek jen na nejrizikovější provoz. Potřeba určení hranice vychází ze dvou důvodů. Žádný finanční zajišťovatel by neposkytl neomezenou garanci a náklady potřebné k nápravě ekologické újmy lze jen velmi těžko spolehlivě odhadnout. Hlediska určení hranice však musí být velmi pečlivě zvažována, rozsah možné ztráty nemusí být úměrně závislý na velikosti provozovatele, neboť i menší provoz může způsobit rozsáhlou ekologickou újmu, pokud bude umístěn v cenné lokalitě. Členské státy se mohly rozhodnout, zda stanoví ve svých právních předpisech částku odpovídající maximálnímu pojistnému krytí, popřípadě více limitů odpovídající různým činnostem (např. vyšší limit pro činnosti podléhající integrovanému povolení a nižší pro ostatní činnosti uvedené v příloze III) nebo zda tento limit ponechají na dohodě mezi pojistitelem a provozovatelem. Některé státy zavedly výjimku z povinného finančního zajištění v případě tzv. málo nebezpečných činností. Jedná se buď o takové

---

<sup>107</sup> Study on the Implementation Effectiveness of the Environmental Liability Directive and Related Financial Security Issues, Final Report, November 2009, s. 31n. [online]. [cit. 2013-11-11]. Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>>.

činností, které na základě posouzení rizika možných ztrát nepřesahují určenou hranici jejich případné nápravy, nebo o ty, kde má provozovatel zaveden systém řízení ochrany životního prostředí. Zavedení širokých výjimek však není z hlediska ochrany životního prostředí velkým přínosem a experti se shodují, že tyto činnosti mohou fakticky způsobit i při nejvyšší opatrnosti závažné ztráty, jejichž náklady ponese celá společnost.

I přes nedostatek údajů na to, aby mohly být vyvozeny konkrétnější závěry, přínos zprávy spočívá minimálně v tom, že zvýšila informovanost mezi zúčastněnými stranami. Členské státy se v ní mohly inspirovat při přípravě národních zpráv o zkušenostech s aplikací směrnice ELD v praxi, které měly povinnost podat Komisi nejpozději do 30. dubna 2013. Komise na jejich základě má za úkol vypracovat zprávu, kterou předloží do 30. dubna 2014 Evropskému parlamentu a Radě. Česká republika se však v krátké zprávě de facto omezila pouze na výčet přijaté legislativy k provedení směrnice a konstatování skutečnosti, že k ekologické újmě na území ČR od nabytí účinnosti zákona nedošlo.

#### **4.4 Harmonizace finančních nástrojů**

Článek 14 směrnice ELD ve svém druhém odstavci předpokládá, že na základě zprávy Komise a rozšířeného posouzení vlivů, včetně analýzy poměru nákladů a výnosů, předloží Komise v případě potřeby návrhy na systém harmonizovaného povinného finančního zajištění. Komise došla ve své zprávě z roku 2010 k závěru, že vzhledem k rozdílnému přístupu členských států k zavedení povinného finančního zajištění a k prozatímní nemožnosti jeho komplexního vyhodnocení, je otázka harmonizace finančního zajištění na úrovni Unie předčasná.

Návrh maďarské vlády z roku 2011 poukazuje na potřebnost revize směrnice a znovuotevření tématu finančního zajištění. Reflektuje nedostatky směrnice, které se projevíly po rozsáhlé ekologické havárii, k níž došlo v Maďarsku v roce 2010, kdy v důsledku protržení hráze odkaliště hliníkárný došlo k zaplavení okolí města Ajka červeným kalem obsahujícím nebezpečné těžké kovy a k zamoření vodních toků. Odhadovaná výše nákladů na nápravu všech ztrát převýšila částku 115 milionů EUR. Není vzácným jevem, že odpovědný provozovatel takto vysoké finanční břemeno neunes a je nucen vstoupit do insolvence, z veřejných rozpočtů pak musí být vynaloženy obrovské prostředky nejen na náklady nápravných opatření, ale i zvýšené



náklady související s uzavřením velkého zaměstnavatele v dané lokalitě.<sup>108</sup> Proto navrhuji, aby byl na úrovni EU přijat nástroj, do něhož by byly každoročně odváděny poplatky od specifikovaných producentů, jejichž provozy představují významné ekologické riziko. Systém by měl umožnit okamžité uvolnění prostředků v období bezprostředně po vzniku ekologické újmy, být formou jakéhosi „předfinancování“ s následnou refundací. Druhou významnou úvahou vyplývající z návrhu, je zavedení omezení celkové výše povinného pojistného krytí provozovatele (navrhovaných 100 milionů EUR) a pro pokrytí újmy převyšující tuto částku doplnění o druhou úroveň odpovědnosti (tzv. „*second tier*“) tvořenou právě tímto nástrojem. Třetí funkcí, by mohla být podpora formou grantů či půjček čerpaná z přebytků předešlého roku, určená zejména pro malé a střední podniky k investicím do zabezpečení a prevence.<sup>109</sup>

Při volbě parametrů musí být zváženo několik aspektů, aby výsledný nástroj nebyl v rozporu s principem „znečišťovatel platí“ a neovlivnil nepříznivě chování provozovatelů. Výše příspěvků musí být pečlivě určena se zřetelem k tomu, že jsou vybírány i od těch, kteří ke vzniku ekologické újmy ničím nepřispěli. Obavy jsou spojovány s tím, že nastavení hranice odpovědnosti může zvyšovat podstupované riziko, zejména v případě velkých provozovatelů, pro něž taková částka nebude představovat výrazné zatížení rozpočtu. Tito navíc mohou obvykle způsobit rozsáhlejší ztráty, které limit snadněji překročí, než v případě malých provozů. Dále je nutné vyřešit otázku, jaký by byl postup v případě, že újmu způsobí úmyslné počínání.<sup>110</sup>

V posledních letech se zájem o tuto problematiku v Evropské unii nebyvale zvýšil, byla vypracována řada studií, konalo se mnoho konferencí, kterých se účastnili zástupci provozovatelů, finančních poskytovatelů, vládních i nevládních organizací a řada odborníků z vědeckého světa. Obecně panuje shoda, že jde o oblast, které je třeba se věnovat. Zejména je žádoucí vytvořit dostatek materiálů ke zvýšení informovanosti, např. formou manuálů či podpůrných nástrojů. Výsledkem setkání jsou návrhy nových, dosud neexistujících nástrojů i návrhy na revizi stávajících. Jednou z diskutovaných možností bylo rozšíření působnosti stávajících fondů. Fond solidarity EU byl zřízen,

---

<sup>108</sup> The „Kolontár Red Mud Case“: Environmental Liability, 2011 Case Study, [online]. [cit. 2013-11-20]. Dostupné z: <[http://www.justiceandenvironment.org/\\_files/file/2011%20ELD%20Kolontar.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20ELD%20Kolontar.pdf)>.

<sup>109</sup> 18596/11 Council of the European Union, 2011 [online]. [cit. 2013-11-20]. Dostupné z: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st18/st18596.en11.pdf>>.

<sup>110</sup> European Commission. Study to Explore the Feasibility of Creating a Fund to Cover Environmental Liability and Loss Occurring from Industrial Accidents. Final Report. 17 April 2013. p. 9.

aby v případě přírodních katastrof bylo možno pomoci postiženým regionům. V roce 2005 Komise navrhovala rozšíření oblasti užití prostředků fondu i mimo jiné pro případy průmyslových havárií. Návrh přijat nebyl. Argumentuje se tím, že platby z fondu jsou omezeny na financování opatření na zmírnění nepojistitelných škod, navíc by poskytnutí prostředku bylo v rozporu se zásadou „znečišťovatel platí“ a s povinností postiženého státu domáhat se odškodnění od třetích stran. Proto i předkládané žádosti jsou zamítány. Rozšíření fondu na kompenzaci ztrát v případě průmyslového znečištění je v současné době vyloučeno, prostředky však lze poskytnout v případě, kdy přírodní katastrofa má účinky, které vedou k průmyslové havárii („kaskádový efekt“).<sup>111</sup> Možností zůstává i využití článku 222 SFEU, tzv. doložky solidarity, zajišťující pomoc stane-li se členský stát obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy.

Speciální fond určený na kompenzaci ztrát na životním prostředí byl již diskutován v rámci Zelené knihy<sup>112</sup>, krátce byl zmíněn i v Bílé knize<sup>113</sup>. Směrnice ELD žádný konkrétní mechanismus nezakotvila a ponechala na členských státech, jaké opatření přijmou. Ty však mnoho kroků nepodnikly. Na základě analýzy vývoje v oblasti dostupného finančního zajištění, přezkoumání ustanovení směrnice ELD a komparativního posouzení dostupných možností jsou uvedeny v tzv. Bílé knize posuzující možnosti vzniku fondu k zajištění environmentální odpovědnosti v kontextu směrnice ELD<sup>114</sup> následující závěry o potřebnosti a odůvodněnosti ustavení takového fondu. Pokud by měl vzniknout fond, tak pouze v návaznosti na směrnici ELD, nikoliv samostatně. Neměl by se vztahovat ani na škody způsobené v důsledku přírodních pohrom, ani na případy škod na zdraví či majetku, na které působnost směrnice nedopadá. S ohledem na povzbudivý vývoj v oblasti pojišťovnictví<sup>115</sup> se nejeví jako nezbytné vytvoření fondu jako povinného nástroje, pokud by měl být upraven, tak pouze jako dobrovolný a provozovatelům by mělo být umožněno využití i dalších

---

<sup>111</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů. Budoucnost Fondu solidarity Evropské unie. KOM (2011) 613 v konečném znění, s. 7-9. [online]. [cit. 2013-11-14]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0613:FIN:CS:PDF>>.

<sup>112</sup> Green Paper, sect. 3.0, p. 20.

<sup>113</sup> White Paper on Environmental Liability, COM (2000) 66 final, sect. 4.8.

<sup>114</sup> Ad-Hoc Industry. White paper, Environmental Liability Funds in the Context of the European Union Environmental Liability Directive. December 2012, Brussels. [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z WWW: <<http://nrdonline.org/eu/documents/Dec2012ELFundWhitePaper.pdf>>.

<sup>115</sup> Blíže viz Vyjádření Evropské federace pojišťoven a zajišťoven, v němž sdělují své výhrady vůči fondu [online]. [cit. 2013-11-20]. Dostupné z WWW: [http://www.insuranceurope.eu/uploads/Modules/Publications/biois\\_industrial\\_disaster\\_fund\\_study.pdf](http://www.insuranceurope.eu/uploads/Modules/Publications/biois_industrial_disaster_fund_study.pdf).

nástrojů, případně jejich vhodné kombinace. Fond by neměl nahrazovat neefektivní rozhodnutí managementu provozovatelů, ani by neměl napravovat selhání veřejných orgánů v důsledném vynucování povinností. Podstatnou otázkou je, zda vytvoření fondu na úrovni EU by bylo v souladu s principy subsidiarity a proporcionality, proto důkladné odůvodnění závěru, že takto lze lépe dosáhnout cílů ochrany životního prostředí než na regionální úrovni, by bylo v tomto případě zásadní. Fungování fondu na úrovni EU by navíc s sebou přineslo zbytečné zvyšování nákladů, proto vhodnějším se jeví přijetí úpravy v rámci národního zákonodárství s tím, že rozsah působnosti fondu by byl omezen jen na specifická průmyslová odvětví.

#### **4.5 Shrnutí**

Legislativa EU se zaměřuje na důsledný rozvoj zásady „znečišťovatel platí“, reagující na otázku jak zajistit, aby náklady na provedení nápravných opatření nebylo nutné hradit z veřejných prostředků. Z tohoto důvodu byla přijata směrnice 2004/35/ES, jež je v úvodu této kapitoly také krátce představena. Blíže se zaměřuji se na otázky související s finančním zajištěním odpovědnosti, tak jak byly předestřeny Zprávou Komise z roku 2010. Jen menší počet členských států přijal ve svých národních předpisech povinné finanční zajištění. Účinnost ustanovení obsahujících tuto povinnost byla ve všech případech odsunuta, proto také stále chybí dostatek údajů o účinnosti. Tuto a řadu dalších zásadních otázek navíc ponechala směrnice na diskreci jednotlivých států během transpozice. Důsledkem je, že se podmínky odpovědnosti v jednotlivých zemích velmi liší, což může být jednou z překážek dalšího rozvoje této oblasti. Oprávněně vytýkaná nedostatečná úprava finančního zajištění je jedním z důvodů požadavku revize směrnice. V současnosti probíhá diskuze o harmonizaci finančních nástrojů na unijní úrovni, které je třeba věnovat pozornost. Z výstupů diskuzí však vyplývá, že neexistuje ochota mezi dotčenými subjekty k vytvoření dalšího harmonizovaného nástroje, neboť nejen, že by šlo o výrazný zásah do národních úprav jednotlivých členských států, ale nelze nalézt ani shodu na tom, zda jde o vhodný způsob k nápravě nedostatků směrnice, proto by bylo lepší zaměřit se na její pozitivní aspekty a ty rozvíjet.

## **5. Finanční zajištění právní odpovědnosti za ekologickou újmu v české legislativě**

Právní odpovědnost za újmu na životním prostředí jako takovém je v České republice zakotvena v množství předpisů průřezové a složkové povahy. Nejobecnější úpravou je zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který ukládá jakékoliv osobě, jež způsobila svým protiprávním jednáním ekologickou újmu, povinnost ji, je-li to možné, napravit návratem do původního stavu. Jinak lze kompenzaci provést náhradními opatřeními, či formou úhrady nákladů spojených s provedením tohoto nápravného opatření. Zákon však nestanoví další podrobnosti, ani předpokládaný prováděcí předpis, který by zajišťoval zdroj financování této odpovědnosti, nebyl přijat.

Obvykle se ustanovení související s nápravou újmy na životním prostředí v zákonech týkajících se ochrany jednotlivých složek životního prostředí nebo ochrany před zvláštními zdroji ohrožení omezují na určení povinnosti přijmout opatření preventivní nebo nápravné povahy. Finanční zajištění odpovědnosti lze požadovat jen na základě malého počtu z nich. V následující části se zaměřuji na způsob úpravy finančního zajištění v těchto zákonech, neboť zejména srozumitelnost požadavků kladených na provozovatele je klíčová pro řádné plnění jejich povinností.

### **5.1 Zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě**

Relativně nedávno byl stávající systém tzv. ekologicko-právní odpovědnosti podstatným způsobem doplněn přijetím zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě (dále „zákon o EÚ“) s účinností většiny ustanovení ke dni 19. května 2008, který rozvinul koncepci právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Primárním účelem vzniku tohoto právního předpisu byla povinnost transponovat do 30. dubna 2007 do svého právního řádu směrnici 2004/35/ES. Česká republika využila při transpozici rámcového charakteru směrnice a přijala některé přísnější prvky, ale i řadu výjimek, které byly umožněny. Ze směrnice vychází časová působnost, zákon nemá retroaktivní účinek, nevztahuje se na ekologickou újmu způsobenou událostí či emisí, k níž došlo před nabytím účinnosti tohoto zákona, nebo po nabytí jeho účinnosti jako důsledek provozní činnosti, která byla prokazatelně ukončena před tímto dnem.<sup>116</sup> Použitelnost zákona je zatím velice omezená, neboť se nevztahuje na případy událostí

---

<sup>116</sup> Viz § 22 odst. 2 zákona o ekologické újmě.

nebo emisí, k nimž došlo před účinností tohoto zákona, přitom značná část nejzávažnějších zásahů do životního prostředí, kterými se dle poskytnutých informací ČIŽP zabývá, má původ ve starých ekologických zátěžích či jiných událostech, k nimž došlo před tímto datem. Proto v případech, kdy došlo k porušení zákonů ochrany životního prostředí a původce poškození či znečištění životního prostředí již v tuto chvíli neexistuje, vykoná nápravu stát vlastními prostředky.

### 5.1.1 Obecná charakteristika zákona

Právní úprava zákona vychází z právních aktů EU, je postavena na principu naturální restituce, neboť upřednostňuje nápravná opatření před peněžními a klade důraz na obnovení či napravení životního prostředí. Režim odpovědnosti, který zákon zakotvuje je i dle důvodové zprávy především finanční povahy. Osoba, která způsobí ekologickou újmu nebo existuje-li nebezpečí takové újmy, nese finanční odpovědnost za své jednání v souladu s principem „znečišťovatel platí“.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, vymezuje ekologickou újmu jako *ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti* (§ 10). Naproti tomu podle § 2 písm. a) zákona o EÚ se ekologickou újmou rozumí *nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo* na (i) chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovištích, která má závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo udržování příznivého stavu ochrany takových druhů nebo stanovišť, (ii) podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, která má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál, nebo (iii) půdě znečištěním, jež představuje závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj.

Vymezení ekologické újmy podle zákona o EÚ je užší a relativně specifikovanější oproti vymezení v zákoně o životním prostředí. Specifikace spočívá v omezení újmy na vybrané složky životního prostředí a v charakteru újmy. Dojde-li ke ztrátě na jiné než uvedené části životního prostředí nebo by ke ztrátě na vymezené složce sice došlo, ale ta by nedosahovala požadavku existence závažného nepříznivého účinku,

resp. závažného rizika nepříznivého vlivu, pak by nebyly splněny podmínky *ratione materiae* zákona o EÚ, a tudíž by jej nebylo možno aplikovat.<sup>117</sup> Od účinnosti zákona přijala a vyhodnocovala ČIŽP řadu sdělení k údajné hrozbě a o údajně zjištěné ekologické újmě. Do dnešního dne však nebyl evidován žádný případ újmy, který by byl řešen postupem dle zákona č. 167/2008 Sb. Byla-li zjištěna ekologická újma, byl případ řešen dle příslušných složkových zákonů.<sup>118</sup> Tyto zákony také zakotvují potřebné prostředky k nápravě či zamezení škodlivých zásahů do životního prostředí, byť je jejich katalog o něco užší než v případě zákona o ekologické újmě.

Primárně odpovědným subjektem v souladu s principem „znečišťovatel platí“ je provozovatel, jehož činnost způsobila ekologickou újmu. Zákon odpovědnost diferencuje shodně jako směrnice dle toho, zda ekologickou újmu způsobil provozovatel vykonávající provozní činnost, která je zařazena do seznamu provozních činností<sup>119</sup> uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, pokud mezi touto činností a ekologickou újmou nebo její bezprostřední hrozbou je příčinná souvislost. Jednání takového provozovatele nevyžaduje dle zákona znak protiprávnosti. Způsobil-li provozovatel činnosti v této příloze neuvedené ekologickou újmu či její hrozbu na biodiverzitě, je protiprávnost obligatorním znakem, na rozdíl od směrnice jde však také o objektivní odpovědnost.<sup>120</sup> Může se jednat o činnost podnikatelskou (např. osoby zapsané v obchodním či živnostenském rejstříku), ale i o činnost právnických nepodnikajících osob (např. zdravotnická zařízení, církev, obecně prospěšné společnosti)<sup>121</sup>.

Zákon je postaven na systému preventivních a nápravných opatření. Hrozí-li bezprostřední vznik ekologické újmy, je provozovatel povinen provést nezbytná preventivní opatření a poskytnout příslušnému orgánu<sup>122</sup> všechny potřebné informace o situaci. V případě vzniku ekologické újmy je preferovaným způsobem odčinění této ztráty navrácení životního prostředí do původního stavu, resp. jeho obnovení. Je-li

---

<sup>117</sup> Blíže viz STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009, s. 50n.

<sup>118</sup> Tj. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

<sup>119</sup> Viz Příloha č. 1 diplomové práce. Stanovení počtu podniků odpovídající definovanému charakteru provozní činnosti je velmi obtížné, neboť tyto údaje nejsou obsahem centralizovaných databází.

<sup>120</sup> Blíže v BAHÝLOVÁ, Lenka. K odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, roč. 18, č. 3.

<sup>121</sup> Komentář k § 2 písm. i) In V.Stejskal, O.Vícha, c.d. (pozn. 117), s. 66.

<sup>122</sup> Příslušným orgánem je zejména Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), dále Správy NP a CHKO, resp. AOPK.

shledána odpovědnost provozovatele, je povinen přistoupit k přijetí některého z nápravných opatření, tím se rozumí dle § 2 písm. k) „opatření přijaté ke zmírnění dopadů ekologické újmy, jehož cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto zdrojů nebo jejich funkcí“. Navrácení životního prostředí do původního stavu nemusí být vždy realizovatelné, ve vztahu k nápravě ekologické újmy na biodiverzitě a vodách se rozlišují vedle nápravných opatření primárních také doplňková a vyrovnávací. Je-li provozovatel nečinný s provedením nápravných opatření, zákon stanoví subsidiární odpovědnost státu za provedení nápravných opatření, k nimž musí příslušný orgán přistoupit bezodkladně.<sup>123</sup>

Cílem zákona je, prosadit finanční odpovědnost provozovatele, proto způsobil-li ekologickou újmu nebo její hrozbu, je povinen nést náklady. V případě, kdy tato opatření provedl, či zajistil příslušný orgán, je provozovatel povinen uhradit náklady jejich provedení (§ 12 odst. 1). Je-li původců ekologické újmy více, nesou tito provozovatelé náklady na nápravná opatření společně a nerozdílně (§ 12 odst. 2), pokud provedl nápravná opatření sám příslušný orgán, není povinen ve výpočtu nákladů na nápravu zohledňovat podíl každého z těchto provozovatelů.<sup>124</sup>

### 5.1.2 Finanční zajištění odpovědnosti

Finanční zajištění je nástrojem umožňujícím unést povinnost náhrady nákladů na provádění opatření spojených s případnou odpovědností. V návaznosti na směrnici ELD stanoví zákon o EÚ podmínky, za nichž vzniká provozovatelům povinnost provádět preventivní a nápravná opatření. V souladu s principem „znečišťovatel platí“ má být provozovatel činnosti, která způsobila ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu, finančně odpovědný, což je promítnuto zejména do Hlavy III zákona. Ekonomická vidina snížení rizika finanční odpovědnosti je prvkem regulujícím chování provozovatelů. Hlavním účelem je, aby je tato povinnost stimulovala k přijetí opatření a rozvíjení postupů ke snižování rizika vzniku ekologické újmy.

Pro zajištění finančních prostředků na provádění preventivních nebo nápravných opatření stanoví zákon v § 14 provozovatelům, kteří vykonávají provozní činnost uvedenou v příloze č. 1, povinnost zabezpečit finanční zajištění k náhradě nákladů.

<sup>123</sup> Komentář k § 6 odst. 5 a § 7 odst. 6 In V.Stejskal, O.Vícha, c.d. (pozn. 117), s. 87, 95.

<sup>124</sup> Usnesení Soudního dvora EU ze dne 9. 3. 2010, ve spojených věcech C-478/08 a C-479/08.

Finanční zajištění by mělo být dostatečné, tak aby mohlo pokrýt veškeré nezbytné výdaje související s předcházením ekologické újmy nebo s její nápravou, zákon demonstrativně uvádí mimo nákladů na preventivní a nápravná opatření i náklady potřebné na předcházení ekologické újmy, posouzení vzniku její bezprostřední hrozby, náklady na řízení, sběr dat, sledování či kontrolu [§ 2 písm. q)].

Základním předpokladem je, že provozovatel nese náklady bez ohledu na to, zda jednal úmyslně či nedbalostně, nebo jestli porušil právní předpis či vydané povolení a tyto náklady hradí i v případě, kdy opatření zajistil příslušný orgán. Na druhou stranu zákon předvídá situace, kdy některé z vynaložených nákladů mohou být provozovateli uvedenému v příloze č. 1 zpětně proplaceny příslušným orgánem veřejné správy (příslušnost je určena dle § 12 odst. 5). Zákon o EÚ obsahuje velmi široce formulované liberační důvody, které odpovědnost provozovatele zásadně omezují, neboť Česká republika využila možnosti dané čl. 8 směrnice ELD a implementovala oba typy liberačních důvodů, vedle obligatorních i ty tzv. fakultativní (*permit defence a state-of-art defence*). Důkazní břemeno leží v obou případech na provozovateli, ale pokud se ten některé z těchto výjimek dovolá a prokáže ji, není povinen nést náklady.<sup>125</sup> Ačkoliv záměrem směrnice bylo učinit provozovatele odpovědným i v případě následku činnosti, která není protiprávní, provozovatel tak bude fakticky odpovědný jen za protiprávní činnost, nikoliv v situaci, kdy sice způsobil ekologickou újmu, ale neporušil přitom zákon nebo povolení, které mu bylo vydáno na základě zákona.<sup>126</sup> Judikatura Nejvyššího soudu však tento důvod neuznává a proto, dojde-li postupem v souladu s povolením ke ztrátě, mající charakter škody dle soukromého práva, bude moci být uplatněna v civilním řízení a soud náhradu přizná.<sup>127</sup>

Po celou dobu výkonu provozní činnosti musí rozsah finančního zajištění odpovídat rozsahu možných nákladů a intenzitě nebo závažnosti vytvářeného rizika ekologické újmy. Provozní činnost uvedenou v příloze č. 1 nelze vykonávat bez dostatečného zabezpečení finančního zajištění (§ 14 odst. 2), toto ustanovení je nepřímou novelizací složkových předpisů, podle nichž jsou tyto provozní činnosti povolovány.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Komentář k § 12 odst. 3, 4 In V.Stejskal, O.Vícha, c.d. (pozn. 117), s. 113-115.

<sup>126</sup> P. Humlíčková, c.d. (pozn. 23 ). s. 150.

<sup>127</sup> Rozhodnutí 25 Cdo 769/2006, cit. viz pozn. 12.

<sup>128</sup> Komentář k § 14 odst. 2 In V.Stejskal, O.Vícha, c.d. (pozn. 117), s. 124.



Pokud by i přesto provozovatel toto zařízení provozoval bez náležitého zajištění, hrozí mu pokuta za správní delikt dle § 19 odst. 1 písm. e) zákona o EÚ.

Provozovatelé činností neuvedených v příloze k zákonu ani ti, kteří splňují podmínky pro výjimku, nemají sice dle zákona o EÚ povinnost zajištění zabezpečovat, ale pokud způsobí vznik či bezprostřední hrozbu vzniku ekologické újmy musí nést tyto náklady naprosto shodně, proto by v zájmu zajištění své schopnosti dostát povinnostem vyplývajícím ze zákona měli zvážit dobrovolné přijetí některé formy zajištění, neboť nedostatek prostředků by ve svém důsledku mohl vést až k zániku činnosti a vstupu do insolvenčního řízení. Při zpracování mé práce jsem zjistila, že pro mnohé z nich není tato hrozba dostatečnou motivací a o dobrovolné zajištění nejeví zájem, většinou spoléhají na dostatečnost krytí prostřednictvím stávajících pojistných produktů.

Kritéria pro posuzování dostatečného zajištění upravuje prováděcí předpis, kterým je nařízení vlády 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění, které bylo přijato na základě zákonného zmocnění k provedení § 14 zákona (dále jen „nařízení vlády“). Při posuzování dostatečnosti jsou příslušnými orgány hodnoceny doklady o zabezpečení finančního zajištění, výše finančního zajištění s ohledem na vyhodnocené riziko ekologické újmy, typy újmy a existence omezení ve finančním zajištění neslučitelná s vyhodnoceným rizikem (§ 6 odst. 3 nařízení vlády).

Zákon stanoví základní povinnost zabezpečit finanční zajištění, ale nestanoví obligatorní formu. Volba konkrétní formy je ponechána na provozovateli. Shodně jako v ostatních členských státech, které zavedly povinné finanční zajištění, je nejčastěji využívánou formou pojištění. Výše pojistného se může značně lišit v závislosti na druhu provozní činnosti a její rizikovosti, bezpečnosti výrobní technologie, velikosti provozu a citlivosti přírodních lokalit v okolí. Důvodová zpráva k návrhu zákona odhadovala, že zvýšení pojistného se u největších průmyslových podniků bude pohybovat v řádu statisíců až milionu Kč ročně, což v porovnání s náklady na pojištění majetku a přerušení provozu, které se pohybuje až v desítkách milionů Kč ročně, nepřinese výrazné problémy pro větší provozovatele. Zvýšené náklady mohou představovat naopak zátěž pro malé a některé střední podnikatele. Mimo pojištění jsou dostupné další finanční mechanismy, které slouží k jeho doplnění či nahrazení. Doplňkovou podobu

mají například fondy, alternativou může být samopojištění, hypotéka, zástava, záruční list nebo bankovní záruka (blíže 6. kapitola).

### 5.1.3 Hodnocení rizik

Proces hodnocení rizik je možné využít ve dvou případech. Za prvé je předpokladem pro zjištění ekologické újmy na půdě nebo horninách, včetně přírodních léčivých zdrojů peloidu, existuje-li důvodné podezření, že v důsledku provozní činnosti uvedené v příloze č. 1 k újmě došlo. Podrobnosti k stanovení metody a způsobu zpracování analýzy rizik stanoví vyhláška č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě.

Dále je proces hodnocení rizik nezbytným předpokladem pro určení vzniku povinnosti i výše zabezpečení finančního zajištění. Hodnocení je prováděno za splnění předpokladů ve dvou stupních, základním (indikativním) a podrobném (detailním), postup se řídí nařízením vlády č. 295/2011 Sb. Odbor environmentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí vydal Metodické pokyny pro provádění základního i podrobného hodnocení rizika ekologické újmy.<sup>129</sup>

Provozovatelé<sup>130</sup> mají povinnost provést před zahájením jednotlivých provozních činností hodnocení jejich rizik a toto hodnocení průběžně aktualizovat, dojde-li k významným změnám provozní činnosti (např. dojde ke změně množství či zařazení látek) musí těmto změnám také případně přizpůsobit finanční zajištění. Hodnocení se provádí pro každé místo i činnost vyjmenovanou v příloze č. 1 zvláště (§ 2 nařízení vlády), ale zařízení podléhající vydání integrovaného povolení se dle Metodického pokynu v rámci povolení hodnotí souborně. Pro účely zákona je výčet v příloze č. 1 zobecněn a je proto třeba vycházet vždy z obsahu správních aktů, které danou činnost povolují, popř. stanovují podmínky jejího výkonu. Výsledek hodnocení rizik určuje, zda daný provozovatel je povinen zabezpečit finanční zajištění, nebo zda jde o méně nebezpečnou činnost, kterou lze vyloučit z povinnosti mít finanční zajištění.<sup>131</sup> Nařízení vlády ukládá provozovateli provádět a dokumentovat hodnocení rizika vzniku ekologické újmy v rozsahu odpovídajícím pravděpodobnosti jejího vzniku a závažnosti možných vlivů na životní prostředí.

<sup>129</sup> Věstník MŽP č. 2/2012 a č. 5/2012, též dostupné z: <[http://www.mzp.cz/cz/ekologicka\\_ujma](http://www.mzp.cz/cz/ekologicka_ujma)>.

<sup>130</sup> Viz. Příloha č. 1 diplomové práce obsahující seznam provozovatelů.

<sup>131</sup> Komentář k § 14 odst. 1 In V.Stejskal, O.Vícha, c.d. (pozn. 117), s. 123.

Při provádění základního hodnocení rizik se bodově hodnotí jednotlivé skutečnosti týkající se provozní činnosti. Podle § 4 nařízení vlády se jedná o popis samotné provozní činnosti, její umístění, popis životního prostředí v okolí hodnoceného místa činnosti, uvedení možného nejrizikovějšího scénáře vzniku ekologické újmy s odhadem následků a informace o těch újmách, které se staly v minulosti, přičemž bližší kritéria stanoví příloha č. 1 k tomuto nařízení. Každý údaj je ohodnocen příslušným počtem bodů. Body z jednotlivých kategorií se následně sečtou. Nepřesáhne-li celkový počet bodů dosažených v základním hodnocení rizik hodnotu 50, není nutné pro takovou činnost provádět podrobné hodnocení rizika. Je však chybné se domnívat, že z toho lze vyvozovat vztah mezi bodovým hodnocením a výší újmy, neboť i provozovatel s méně než 50ti body může způsobit újmu, které bude nakonec vyčíslena výše než 20 mil. Kč.

V rámci podrobného hodnocení již dochází k detailnímu rozpracování případných scénářů vzniku ekologické újmy a jejich důsledků. Cílem podrobného hodnocení rizik je zejména odhad finančních nákladů na opatření k nápravě ekologické újmy. Toto ocenění je východiskem pro určení, zda provozovateli vzniká povinnost zabezpečit finanční zajištění či nikoliv. Nařízení vlády se svojí přílohou stanoví pouze obecná kritéria posouzení dostatečného finančního zajištění. Podrobnější výpočty mohou být stanoveny na základě příloh k metodickým pokynům<sup>132</sup>, jejichž obsahem je odhad rámcových nákladů na nápravu ekologické újmy na jednotlivých přírodních zdrojích.

Podle mého názoru je vzhledem k náročnosti výpočtu i jednoúčelovému užití podrobného hodnocení pro podniky lepší zvážit, zda zahájit činnosti vedoucí k registraci v programu EMAS (příp. k získání certifikace systému řízení ochrany životního prostředí dle normy ČSN EN ISO 14000). I když sama povinnost provést základní hodnocení i přesto, že přesah 50 bodů nemá praktický dopad, je dle mého za současného stavu nadbytečná a jeví se mi pouze jako administrativní zátěž, proto bych *de lege ferenda* navrhovala i základní hodnocení pro tyto provozovatele vypustit.

Vzhledem k tomu, že hodnocení je prováděno samotnými provozovateli a není ani jeden stupeň vázán, ač by to bylo v některých případech vhodné, na provedení odborně způsobilou osobou, je pro zabránění jakýmkoliv manipulacím nezbytná následná kontrola uschovaných hodnocení. Příloha 3 nařízení vlády stanoví kontrolní

---

<sup>132</sup> Příloha č. 1: Rámcové náklady na nápravu ekologické újmy na půdě a vodě; Příloha č. 2 Podklady pro odhad nákladů na nápravná opatření při nápravě ekologické újmy na biotické složce životního prostředí (na druzích a/nebo stanovištích).

body pro posouzení provedení hodnocení rizika ekologické újmy. Pro orgány státní správy je v případě provádění kontroly kritériem posouzení základního hodnocení rizika ekologické újmy počet bodů vyhodnocených podle přílohy 1 nařízení. U podrobného hodnocení je důležité, zda toto hodnocení odpovídá současnému stavu v místě provozní činnosti a životnímu prostředí v okolí provozu. Z dostupných informací se kvalita hodnocení liší od krátkých tabulek s body až po rozsáhle zpracované zprávy. Kontrolní činnost by mohlo urychlit sjednocení, např. formou elektronizace formuláře<sup>133</sup> a jeho povinným zasláním kontrolnímu orgánu, který by vedl evidenci.

Z výsledků kontrol ČIŽP zaměřených na dodržování povinnosti dle § 14 odst. 1, kdy u většiny kontrolovaných tato povinnost vůbec neexistovala (buď nedosáhli v hodnocení hranice 50 bodů či bylo možno provoz podřadit pod některou z výjimek) lze dovodit závěr, že samotné bodování je nastaveno tak, aby nad 50 bodů byly hodnoceny pouze nejrizikovější provozní činnosti v cenných lokalitách. V rámci základního hodnocení je také možno odečíst body při existenci preventivních opatření, havarijních či jiných provozních plánů. Jejich zavedení je dalším ze způsobů, jak „předejít“ vzniku povinnosti přijmout finanční zajištění.

#### **5.1.4 Výjimky z povinnosti zabezpečení finančního zajištění**

Zákon stanoví v § 14 odst. 3 a 4 dva typy výjimek z povinného finančního zajištění. Tuto povinnost nemá ten provozovatel, který na základě výsledků provedeného podrobného hodnocení rizik prokáže, že provozní činnost může způsobit ekologickou újmu, jejíž náprava si vyžádá náklady nižší než 20 milionů Kč. Pokud činnost může způsobit ekologickou újmu, jejíž náprava si sice vyžádá náklady vyšší než 20 milionů Kč, ale provozovatel je současně registrován v Programu EMAS nebo má certifikovaný systém environmentálního řízení uznaný podle souboru norem ČSN EN ISO 14000 či prokazatelně zahájil činnosti potřebné pro zaregistrování do programu či k získání certifikace, není pak povinen zabezpečit finanční zajištění. Druhým případem, kdy není nutné mít finanční zabezpečení, je vypouštění odpadních vod, které neobsahují nebezpečné látky nebo zvláště nebezpečné závadné látky (nemusí mít hodnocení rizik).

Systémy ekologického managementu představují souhrn standardů a činností k zajištění minimalizace vlivu podniku na životní prostředí, jedná se o dobrovolné programy iniciované veřejnými institucemi. Přistoupí-li subjekt k tomuto programu,

<sup>133</sup> Neoficiální elektronizace dostupná např. <http://ekologicka-ujma.techem-pro.com/forms/formular.html>.

souhlasí s pravidly nastavenými veřejnou institucí omezující jeho činnosti, technologie nebo management. Je-li tento dobrovolný závazek přijat, musí již být povinně dodržován.<sup>134</sup> Základem systému EMAS je nařízení Rady Evropského hospodářského společenství z roku 1993 č. 1836/93, o dobrovolné účasti podniků z průmyslového sektoru v projektu ekologického řízení a ekologického auditu, které bylo později nahrazeno nařízením Rady ES č. 761/2001, jímž došlo mimo zavedení dalších hledisek řízení k rozšíření účasti na všechny organizace s vlivem na životní prostředí. V České republice zabezpečuje fungování systému usnesení vlády č. 651/2002 Sb. Na mezinárodní úrovni je environmentální management upraven sérií norem označených ISO<sup>135</sup> 14 000, která se týká environmentálních manažerských systémů, auditů, značení, hodnocení chování z hlediska životního prostředí, hodnocení životního cyklu výrobků atd.

Smyslem těchto nástrojů je uvědomění si vlastní odpovědnosti za stav životního prostředí prostřednictvím regulace ekologických dopadů své činnosti. Za tímto účelem jsou přijímány ekologické koncepce, v nichž subjekt definuje způsob snižování dopadů své činnosti na životní prostředí. Povinnosti spočívají převážně ve vypracování ekologického programu a systému řízení, každoročním informování veřejnosti prostřednictvím zveřejňování zpráv a jiných dokumentů potvrzených akreditovanými auditory. Organizace musí analyzovat pravděpodobnost výskytu havarijních situací, rozsah jejich případného dopadu a vypracuje postup jejich předcházení. Ale ani přijetí všech bezpečnostních opatření nemůže zcela zaručit, že ekologická újma nevznikne.

Již v průběhu přijímání zákona bylo zřejmé, že varianta s možností zavedení limitů, na jejichž základě by někteří provozovatelé nemuseli sjednávat finanční zajištění, klade zvýšené nároky na státní rozpočet. Způsobí-li ekologickou újmu provozovatel bez finančního zajištění a bez dostatku finančních prostředků na provedení nápravných opatření, tak náklady na jejich provedení bude muset nést stát. I z tohoto důvodu byla již tehdy zvažována možnost zavedení dalšího nástroje finančního zajištění, založeného na hrazení finančních prostředků do Státního fondu životního prostředí.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*, 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 133n.

<sup>135</sup> Mezinárodní organizace pro normalizaci; ISO je technická, nevládní organizace, zahrnující národní úřady pro normalizaci ze 118 zemí světa.

<sup>136</sup> VÍCHA, Ondřej. Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. *České právo životního prostředí*. 2007, č. 1, s. 32.

### 5.1.5 Finanční zajištění odpovědnosti za ekologickou újmu ve Španělsku

Pouze osm členských států při transpozici směrnice ELD zavedlo do svého právního řádu povinné zajištění financování případné odpovědnosti. Kladně je hodnocena úprava, kterou zavedlo Španělsko v zákoně 26/2007 (Environmental Liability Law, ELL)<sup>137</sup>. Domnívám se, že některé prvky přijaté tímto zákonem, by umožnily zefektivnění fungování české právní úpravy.

Provozovatelé, jejichž činnost lze zařadit pod některou kategorii uvedenou příloze III, jsou povinni zajistit finanční záruky k pokrytí možného rizika. Minimální výše zajištění je vždy pro konkrétní provoz učena příslušným orgánem. Český zákonodárce nebyl v tomto ohledu tolik důsledný, neboť ponechává celé vyhotovení hodnocení rizik pouze na provozovateli, neukládá žádný způsob ingerence orgánů státu při určování dostatečnosti zajištění a posouzení přesouvá až na případnou následnou kontrolu. Uvedeným způsobem je určena minimální výše zajištění, zákon ELL však přijal i horní hranici vyžadovaného povinného zajištění, která byla stanovena na 20 milionů EUR. Tato hranice však neznamena, že by byla odpovědnost provozovatele omezená, ta naopak zůstává i nadále neomezenou. Ačkoliv se může stát, že výsledná částka, kterou bude nutné vynaložit na veškerá potřebná opatření, může tuto výši překročit a způsobit provozovateli komplikace související s nemožností disponovat dalšími prostředky, je toto určení horní hranice přijímáno vstřícně ze stran průmyslu, institucí poskytujících zajištění i veřejnosti.<sup>138</sup> Cílem tohoto ustanovení je zvýšit zájem finančních institucí o rozvoj a poskytování produktů vhodných k zajištění odpovědnosti za újmu, tak jak je vyžadována zákonem. Obdobná pobídka ze strany státu by byla vhodná i v prostředí České republiky, neboť jak vyplývá z údajů pojišťovacího sektoru, jen málo pojištěn je ochotno pojistit tento druh rizika.

Jedním z důvodů, proč není povinné zajištění u nás sjednáváno, je široké uplatnění výjimek z této povinnosti. Španělsko sice zavedlo shodně jako Česká republika výjimky (nízké riziko vzniku újmu, zavedené systémy environmentálního řízení), ale na rozdíl od naší úpravy přijalo pro případy výjimek na základě režimu EMAS či

---

<sup>137</sup> Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld\\_meetings/ELD\\_spain.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_meetings/ELD_spain.pdf) [online]. [cit. 2013-12-02].

<sup>138</sup> PEDRAZA, Julia, Kristel DE SMEDT a Michael FAURE. Compulsory Financial Guarantees for Environmental Damage. p.10. [online]. [cit. 2013-10-27]. Dostupné z: [https://www.genevaassociation.org/media/623345/ga\\_15th\\_eale\\_seminar\\_pedraza\\_de-smedt\\_faure.pdf](https://www.genevaassociation.org/media/623345/ga_15th_eale_seminar_pedraza_de-smedt_faure.pdf)

ISO 14001 i druhý limit<sup>139</sup>, od kterého daná výjimka přestává platit. Protože zákon o EÚ neukládá těmto provozovatelům provést podrobné hodnocení rizik, jež je předpokladem pro stanovení potřebné výše finančního zajištění, není bohužel možné zjistit počet provozovatelů nejrizikovějších činností, kteří by tuto povinnost museli případnou novelizací zákona přijmout.

Španělský zákon v čl. 26 výslovně stanovuje 3 možné formy finančního zajištění (pojištění, bankovní záruku a technické rezervy), v tomto bodě je podle mého názoru český zákon o EÚ lepší, neboť volbu ponechává na provozovateli a umožňuje trhu vyvinout nové, alternativní nástroje, které mohou vyvážit nevýhody těchto tradičních metod. Významným prvkem, který zákon ELL přináší, je vytvoření Kompenzačního fondu financovaného prostřednictvím přírážek k pojistnému. Tento fond by měl zejména zajistit tu újmu, která je pokrytá smlouvou o pojištění, ale jeho prostředků lze užít i ve lhůtě až 30 let po zániku pojištění. Poskytuje též ochranu v případě, kdy se sama pojišťovna ocitne v insolvenční. Ačkoliv fungování takového fondu s sebou vždy přináší negativní stránky, je nutné ocenit snahu zákonodárce vyřešit tímto způsobem některé nedostatky, které se pojí s mechanismem povinného pojištění.

## **5.2 Finanční zajištění odpovědnosti v ochraně životního prostředí před zvláštními zdroji ohrožení**

Právní odpovědnost za újmu na životním prostředí je v právním řádu České republiky obsažena ve velkém množství různých předpisů. Některé z předpisů obsahují i nástroje sloužící k zajištění financování odpovědnosti za ztráty způsobené zdrojem ohrožení, který je předmětem jejich úpravy. Zákon o EÚ stanoví provozovatelům povinnost zabezpečit finanční zajištění, aniž by stanovil konkrétní formu. Pro srovnání uvádím, jakým způsobem je tato povinnost stanovena i v jiných předpisech. Snahou zákonodárce by mělo být zpřehlednění odpovědnosti sjednocením pokud možno do jediného, obecného kodexu, který by umožnil snadnější orientaci v povinnostech regulovaných subjektů a zabránil případnému vzniku jejich zdvojení.

V těchto předpisech patří institut povinného smluvního pojištění mezi časté nástroje k zajištění závazků. Je ho užíváno buď výlučně, či jako alternativa k jiným

---

<sup>139</sup> Hranice újmy, od které je provozovatel povinen zajistit záruku je stanovena částkou 300.000 EUR, je-li přijat certifikovaný systém řízení, ale výše případné újmy převyšuje částku 2 milionů EUR, pak i tento provozovatel podléhá povinnosti zabezpečit finanční zajištění.

zajišťovacím nástrojům. Jednotlivé právní úpravy v některých případech přímo obsahují určení formy finančního zajištění s přesnými parametry, jinde je ponechána čistě na volbě subjektu. V případě pojištění se mohou předpisy lišit neomezenou odpovědností provozovatele nebo naopak stanovením limitů výše částky, do níž odpovídá.<sup>140</sup> Český právní řád zná kromě environmentálního pojištění i další zajišťovací nástroje, jako jsou například finanční rezervy<sup>141</sup>, zvláštní vázané bankovní účty, finanční zajištění, finanční záruky či finanční příspěvek.

Odpady, jakožto nechtěné produkty převážné většiny lidských činností, jsou z větší části jako nepotřebné odkládány do životního prostředí. Nešetrné nakládání s takovými zdroji ohrožení může představovat reálnou hrozbu vzniku ekologické újmy.<sup>142</sup> V oblasti nakládání s odpady jsou ekonomické nástroje poměrně široce užívány zejména v souvislosti se skládkováním.

Finanční zajištění odpovědnosti<sup>143</sup> za škody způsobené na životním prostředí a lidském zdraví při provozu skládky je povinen provozovatel poskytnout již před zahájením provozu skládky. Provozovatel skládky musí mít před zahájením první fáze provozu skládky sjednáno pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí a zdraví lidí způsobenou provozem skládky a za škodu vzniklou ukončením provozu skládky v první fázi jejího provozu. Vycházíme-li z rozdílů škody a ekologické újmy, tak toto pojištění není možno zaměňovat s pojištěním odpovědnosti za ekologickou újmu způsobenou provozní činností č. 2 dle přílohy zákona 167/2008 Sb. Je proto potřebné zvážit, zda zákonodárce neklade na provozovatele zdvojenou povinnost a zda není vhodné určitým způsobem upravit tuto povinnost ve smyslu synchronizace či alespoň sblížení pojistných produktů. Zároveň má provozovatel povinnost uložit na zvláštní účet finanční prostředky ve výši předpokládaných nákladů nutných na odstranění případných škod, stanovených na základě znaleckého posudku, nebo alternativně zajistit takové prostředky formou bankovní záruky.

---

<sup>140</sup> Například zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, stanoví obecně v § 12, že výše limitu pojistného plnění musí odpovídat rozsahu možných dopadů závažné havárie, které jsou uvedeny ve schváleném bezpečnostním programu nebo ve schválené bezpečnostní zprávě (pojistné se nevztahuje na tzv. mimoprodukční funkce životního prostředí). Musí být pojištěn po celou dobu provozu.

<sup>141</sup> Povinnost vytvářet finanční rezervu, sloužící k zajištění sanace pozemků dotčených těžbou a k zajištění vypořádání důlních škod stanoví zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, (horní zákon) podrobnosti tvorby rezerv neuvádí, ovšem výše rezervy vytvořené na vrub nákladů musí odpovídat potřebám sanace pozemků dotčených dobýváním. K zajištění vypořádání důlních škod byl novelou vložen § 37a, který již upravuje podrobnosti vytváření rezerv určených pro tento účel.

<sup>142</sup> Milan Damohorský a kol. Právo životního prostředí. c.d. (pozn. 9), str. 423-424.

<sup>143</sup> Viz § 48a zákona č 185/2001 Sb., o odpadech.



Na rekultivaci, péči o skládku a její asanaci má zajistit dostatek finančních prostředků finanční rezerva<sup>144</sup>. Po celou dobu provozu je provozovatel povinen tuto finanční rezervu vytvářet, tvorba se odvíjí od množství a druhu na skládce ukládaných odpadů. Děje se tak ukládáním určité části prostředků na zvláštní vázaný bankovní účet, přičemž nakládání s ním je podmíněno souhlasem příslušného správního úřadu. Tyto prostředky jsou chráněny i tím, že je nelze postihnout při výkonu rozhodnutí a není je možné ani zahrnout do majetkové podstaty v případě insolvence.

Při přeshraniční přepravě odpadů musí být buď sjednáno pojištění, pro které zákon nestanovuje žádné limity pojistné částky, nebo jako alternativa pojištění je upravena finanční záruka, již je povinen oznamovatel složit při podání oznámení o přeshraniční přepravě odpadů. Oba případy podléhají schválení Ministerstva životního prostředí, je-li dle jeho názoru sjednané pojištění nedostatečné, rozhoduje o jeho druhu a výši.<sup>145</sup>

Mezi nástroje umožňující minimalizaci dopadů rizika spojeného s využíváním jaderné energie patří povinné zajištění odpovědnosti provozovatelů těchto zařízení za jadernou škodu. Tou je i škoda vzniklá vynaložením nákladů na nezbytná opatření k obnově původního nebo obdobného stavu životního prostředí, pokud byla vyvolána v důsledku jaderné události a povaha škody to umožňuje.<sup>146</sup> Sjednání pojištění odpovědnosti je možné jen s oprávněným pojistitelem, tehdy není-li stanoven jiný druh finančního zajištění pro případ odpovědnosti za jadernou škodu.

Provozovatel je povinen sjednat pojištění své odpovědnosti, přičemž pojistná částka nesmí být nižší než 2 mld. Kč (v případě jaderných zařízení pro energetické účely, skladů a úložišť), resp. nesmí klesnout pod 300 mil. Kč v ostatních případech. Odpovědnost provozovatele zákon omezuje pro každou způsobenou událost na částku 8 mld. Kč v oblasti energetiky, 2 mld. Kč u ostatních jaderných zařízení. V souladu s mezinárodními závazky doplňuje ručení provozovatele státní záruka, kdy stát ručí za uspokojení přiznaných nároků na náhradu jaderné škody po vyčerpání plnění pojistitele.<sup>147</sup> Atomový zákon vedle toho ukládá provozovatelům odvádět na státní „jaderný účet“ formou odvodů prostředky ke krytí nákladů za uložení radioaktivních

---

<sup>144</sup> Viz § 49 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

<sup>145</sup> Srov. § 57 a přílohu č. 11 zákona o odpadech.

<sup>146</sup> § 34 odst. 2 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon).

<sup>147</sup> Srov. §§ 35-37 atomového zákona.

odpadů (§ 27 odst. 2 atomového zákona), zákon stanoví výši i způsob platby těchto odvodů.

### 5.3 Shrnutí

Jako přínos zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě, je často uváděno zavedení povinného finančního zajištění odpovědnosti, které se v českých předpisech jinak vyskytuje velmi omezeně a jen ve vztahu k vyčíslitelným ztrátám. Jeho praktické využití však prozatím není příliš rozšířeno. Zákon stanovuje podmínky, za kterých osoba v případě, že způsobí ekologickou újmu nebo existuje-li nebezpečí takové újmy, nese finanční odpovědnost za provedení potřebných preventivních či nápravných opatření v souladu s principem „znečišťovatel platí“. Většina této kapitoly je proto věnována rozboru úpravy vzniku povinnosti zabezpečit finanční zajištění odpovědnosti, tak jak je stanoven zákonem, ale i prováděcí legislativou. Vznik povinnosti je závislý na výsledku provedeného hodnocení rizik, je zde proto popsán mechanismus provádění základního i podrobného hodnocení. Nezanedbatelnou roli v posuzování dopadů přijetí této povinnosti do právního řádu České republiky mají zákonné výjimky. Uplatní-li se, pak závisí pouze na rozhodnutí provozovatele, zda zajistí dobrovolně některý ze způsobů finanční garance své případné odpovědnosti, neboť povinnost zajistit potřebné prostředky předem na něj nedopadá.

Pro ilustraci dalších možných způsobů zefektivnění praktické účinnosti zákona uvádím příklad španělské transpozice evropské legislativy, která je odbornou veřejností pro svoji úpravu finančního zajištění odpovědnosti kladně hodnocena. Krátce se v této kapitole zaměřuji i na popis způsobu, jakým některé z předpisů regulujících zdroje ohrožení životního prostředí upravují nástroje sloužících k zajištění financování odpovědnosti z nich plynoucí, neboť zákon o EÚ bližší podmínky pro formu či sjednávání finančního zajištění neuvádí.

## 6. Nástroje finančního zajištění odpovědnosti

Provedení opatření k ochraně životního prostředí, které je ukládáno provozovateli jako právní povinnost vyplývající ze zákona, či z rozhodnutí pověřených orgánů veřejné správy může být značně finančně náročné. Zajištění dostatečného množství disponibilních finančních prostředků je proto nezbytnou součástí odpovědnostního mechanismu, neboť dovoluje realizaci náprav ztrát s rozsáhlými dopady. Prostředky mohou být spravovány veřejnou institucí, samotným provozovatelem nebo v případě potřeby zajištěny třetí osobou (bankou, pojišťovnou).

### 6.1 Obecné pojetí nástrojů

Finanční prostředky jsou často získávány až *ex post*, tedy následně poté, kdy došlo k události, která újmu způsobila. Získání úvěru pro financování náprav je poměrně komplikovaný a časově náročný proces, což bývá v rozporu s potřebou rychlého zásahu, jenž je mnohdy nezbytná pro zabránění dalšímu zhoršování situace. Újma se navíc může projevit se zpožděním po uplynutí delší doby, někdy dokonce až po ukončení činnosti, která je její příčinou. Aby se předešlo tomu, že povinný subjekt nebude schopen ekonomicky zajistit provedení potřebných opatření, je žádoucí stanovit povinnost zajištění prostředků na pokrytí nákladů uložených opatření *ex ante*, jinak hrozí, že takové náklady ponese místo odpovědného provozovatele stát.<sup>148</sup>

Ačkoliv je jedním z hlavních účelů zákona o EÚ přenést finanční odpovědnost na provozovatele, zákon současně vymezuje případy, kdy je nutné hradit finanční prostředky ze státního rozpočtu (§ 13 odst. 1). Tento finanční zdroj řeší pouze ty situace, kdy je provozovatel znám, ale neprovedl bezodkladně či v dané lhůtě uložené opatření a lze mu stanovit povinnost náhrady nákladů takto vynaložených. V případech uvedených v § 13 odst. 4 (např. provozovatele není možné zjistit, jde o nedobytnou pohledávku, provozovatel zanikl aj.) hradí náklady stát, ale nelze postupovat podle § 13 odst. 1. Zákon sice ukládá příslušným orgánům, aby zajistily financování potřebných opatření, ale již blíže nespecifikuje zdroj prostředků.<sup>149</sup> Částečným řešením, ale pouze u ekologické újmy na vodách v případech, kdy není možné uložit provedení opatření

<sup>148</sup> BOCKEN, Hubert. Alternative Financial Guarantees for Environmental Liabilities under the ELD. *European Energy and Environmental Law Review*. 2009, p. 146-170.

<sup>149</sup> Komentář k § 13 In V.Stejskal, O.Vícha, c.d. (pozn. 117 ), s. 117n.

k nápravě původci závadného stavu, nabyvateli majetku nebo jejich právnímu nástupci (podle § 42 odst. 1-3 vodního zákona), je možnost nezbytná opatření k nápravě financovat z účtu kraje, zřízeného na základě ustanovení § 42 odst. 4 vodního zákona. Jedná se o případy, že hrozí závažné ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod. Hospodaření s finančními prostředky z rozpočtu kraje se pak řídí zejména zákonem č. 129/200 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Domnívám se, že je potřeba zvážit možnou novelizaci zákona o EÚ a formulovat způsob financování specifických případů, kdy, zjednodušeně řečeno, původce není znám či není vůbec schopen platby. Využití státního rozpočtu pro tyto případy je i vzhledem k nepřevoditelnosti nevyčerpané části případně vyčleněných prostředků do následujícího kalendářního roku problematické. Nejpříjemnějším způsobem řešení nedostupnosti finančních prostředků by bylo výslovné vyčlenění části poplatků a pokut směřujících do Státního fondu životního prostředí s tím, že budou účelově vázány na financování opatření spojených s ekologickou újmou v rozsahu zákona o EÚ. Samozřejmě by bylo nutné navýšit příjmové toky finančních prostředků.

Pozornost je v poslední době věnována rozvoji nástrojů povinného a dobrovolného zajištění financování odpovědnosti. Zákon o EÚ předpokládá, že kvalifikovaní provozovatelé jsou od 1. 1. 2013 povinni zabezpečit finanční zajištění, poskytuje však řadu výjimek, které podle mého názoru značně přispívají k tomu, že provozovatelé tuto povinnost nést nemusí. Bez ohledu na tyto skutečnosti, dojde-li k zákonem předvídané události, jsou povinni nést veškeré náklady. Ale ani tak o dobrovolné zajištění není mezi provozovateli velký zájem. Příčinou může být ekonomická krize, ale i zkrácené vnímání potencionálního rizika samotnými provozovateli, resp. jejich managementem.<sup>150</sup> ACE European Group Ltd. vydala na konci roku 2012 zprávu<sup>151</sup> týkající se vnímání rizika znečištění životního prostředí a ekologické újmy členy managementu různých evropských společností. Z provedeného výzkumu, kterého se zúčastnilo více než 600 dotazovaných, vyplývá, že se sice povědomí o možném riziku zlepšuje, ale více než polovina respondentů situaci podceňuje a myslí si, že jejich společnost není vystavena riziku potenciální odpovědnosti za ekologickou újmu. Pro podporu dobrovolného

---

<sup>150</sup> DOČEKALOVÁ, Lenka. Bez pojištění může být ekologická újma likvidační. *Pojistný obzor*. 2013, č. 1, s. 21.

<sup>151</sup> ACE European Group, Ltd., Environmental Risk Report 2012/2013, s. 1-9. [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z WWW: <<http://www.acegroup.com/ie-en/assets/cre-env-risk-report-part-1.pdf>>.

uzavírání pojistek by stát mohl přijmout vhodná opatření, například ve formě daňového zvýhodnění. Tím by přispěl ke snížení nákladů i zvýšení zájmu provozovatelů.

## 6.2 Formy finančního zajištění

Konkrétní podobu ani podmínky finančního zajištění zákon o EÚ blíže nespécifikuje. Omezuje se na obecné konstatování, že provozovatel je povinen prokázat finanční zajištění odpovídající rozsahu případných nákladů a intenzitě nebo závažnosti vytvářeného rizika ekologické újmy (§ 14 odst. 1). Základním nástrojem pro vyčíslení této částky je hodnocení rizik, způsob určení stanovuje nařízení vlády.<sup>152</sup> Původní návrh nařízení vlády počítal i s tím, že v něm budou zakotveny bližší podmínky provádění a způsobu finančního zajištění (tzv. „podvarianty“ specifikující formu finančního zajištění).<sup>153</sup>

Ve většině případů půjde o přenos rizika na třetí subjekt, jen malá část provozovatelů si může z ekonomického hlediska dovolit deponovat, např. ve formě rezervních fondů, tak velké množství prostředků. V oblasti střední a východní Evropy je stále převažující formou pojištění, naproti tomu západní státy častěji využívají jeho různých alternativ. L. Dočekalová uvádí ve svém článku<sup>154</sup>, že se dosud setkala pouze s tím, že smluvní pojištění je jedinou formou finančního zajištění dostupnou v České republice. Je nutné se zaměřit na podporu rozvoje nejen pojištění, ale i jeho alternativ, neboť pojistné produkty jsou již ze své podstaty limitovány a nejsou vždy schopny zajistit dostatečnou ochranu životního prostředí.<sup>155</sup>

### 6.2.1 Ekologické pojištění

Ekonomické aktivity bývají spojeny s jistou mírou rizika. Vznik újmy představuje pro jejího původce ve většině případů vysoké náklady na kompenzaci a odstranění následků, proto se uplatňuje tento nástroj, který umožňuje rozložení vzniklých nákladů mezi více subjektů. Pomocí ekologického pojištění je původce zajištěn pro případ finančního pokrytí své odpovědnosti, kdy náklady na odstranění způsobené ekologické

---

<sup>152</sup> Nařízení vlády č. 295/2011 Sb.

<sup>153</sup> Závěrečná zpráva. Analýza dopadů Nařízení vlády, které stanoví způsob hodnocení rizik, kritéria posuzování dostatečného finančního zajištění k provedení preventivních opatření a nápravných opatření. MŽP ČR, 2010.

<sup>154</sup> L. Dočekalová. c.d. (pozn. 150), s. 20.

<sup>155</sup> BOCKEN, Hubert. *Alternative compensation for environmental liabilities*. AIDA XIth World Congress, New York, 2002.

újmou hradí pojišťovna.<sup>156</sup> Komerční pojištění je nejfrekventovanějším způsobem zajištění odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické ztráty.

Pojištění vzniká na základě uzavření pojistné smlouvy, jež je *smlouvou o finančních službách, ve které se pojistitel zavazuje v případě vzniku nahodilé události poskytnout ve sjednaném rozsahu plnění a pojistník se zavazuje platit pojistné*. Pojištěním se rozumí činnost, směřující k vytváření peněžního pojišťovacího fondu. Fond může sloužit ke krytí případných ztrát, vzniklých v důsledku nahodilých událostí (tj. *skutečností, které jsou možné a u kterých není jisté, zda v době trvání soukromého pojištění vůbec nastanou, nebo není známá doba jejich vzniku*), jež jsou *blíže označené v pojistné smlouvě nebo ve zvláštním právním předpisu, na který se pojistná smlouva odvolává, se kterou je spojen vznik povinnosti pojistitele poskytnout pojistné plnění*.<sup>157</sup>

Povinné smluvní pojištění uložené zákonem bylo dosud v České republice spojeno pouze s některými nebezpečnými činnostmi či provozy. Na pojistném trhu je dále dostupné dobrovolně sjednatelné pojištění vlastních škod (*first party insurance*), sloužící k ochraně samotného pojištěného, a všeobecné pojištění odpovědnosti (*third party insurance*), které slouží k zajištění nároků z odpovědnosti za způsobenou škodu i k ochraně poškozených. Ačkoliv je možné jejich užití na pokrytí některých druhů ztrát na životním prostředí, ani jedno z nich nelze plně užít v případě všech povinností plynoucích ze zákona o EÚ<sup>158</sup>.

Pro rozvoj pojistného trhu je nezbytnou podmínkou skutečnost, že legislativa upravující odpovědnost je jasně a přehledně formulovaná, rozhodování při její aplikaci je stabilní. Pojistitelé potřebují dostatek informací a znalostí o druhu rizik, které se mohou vyskytnout. Jen tak lze předvídat a předem odhadnout jaká ztráta a v jaké výši může být s danou činností spojena.<sup>159</sup>

Některé členské země podporují rozvoj poolové úpravy pojištění<sup>160</sup>. Základem je spolupráce většího počtu pojišťoven, které sloučí své kapacity pro rozložení rizika ekologické újmy v úmyslu usnadnit její pojistitelnost a zvýšit rozsah pojistné kapacity. Členství v těchto uskupeních bývá dobrovolné. Pool umožňuje koncentrovat shromáždě-

<sup>156</sup> M. Sobotka, c.d. (pozn. 43), s. 157.

<sup>157</sup> Srov. § 2 a § 3 písm. a) a b) zákona č. 37/2004 Sb. o pojistné smlouvě. Nový občanský zákoník tento zákon ruší a pojistnou smlouvu opět zařazuje do obecného kodexu.

<sup>158</sup> Základní rozdíly pojistných produktů viz Příloha č. 2 diplomové práce.

<sup>159</sup> RICHARDSON, Benjamin. Mandating Liability Insurance. *Duke Environmental Law & Policy Forum*. 2002, v. 12, n. 2, p. 301.

<sup>160</sup> Např. v Itálii se jedná o tradiční formu již od roku 1979.

děné poznatky, vypracovat přesnější oceňování rizik a jiné analýzy. Spolupráce je výhodná i pro ochranu životního prostředí, neboť jde stále o nový a poměrně složitý pojistný produkt. Pooly soustřeďují odborníky z dané oblasti, a proto lze snáze docílit vytvoření jednotného výkladu sporných prvků a metodologického oceňování.

Sami provozovatelé mohou založit oborovou pojišťovnu. Ta je levnější, neboť nefunguje na komerčním principu, její členové mají všechny potřebné znalosti o možných rizicích v daném odvětví a umožňuje pojistit rizika, které komerční pojišťovny nejsou ochotny převzít.

Provozovatelé nemusí vždy ke krytí rizik a tvorbě rezerv užít pouze služeb pojišťovny jako takové, lze uvažovat o tzv. samopojištění. Tak mohou například mateřské společnosti v rámci holdingu zajišťovat dceřiné podniky. Jinou alternativou může být kaptivní pojištění, které je vhodné zejména pro velké podniky s dostatkem kapitálu. Jedná se o speciální závislou pojišťovací společnost, založenou jako dceřinou, která může být vlastněna jedním nebo více podnikatelskými subjekty. Založení sice přináší zvýšené počáteční náklady, ale vzhledem k tomu, že tyto společnosti bývají zakládány v tzv. offshore lokalitách a jejich cílem není generování zisku tržním nastavením cen pojistného, přinesou v budoucnu úspory. Umožňují krytí rizik, které nejsou pojistitelné vůbec, či za cenu vysokých nákladů. Neposkytují pojištění veřejnosti, ale slouží pouze pro potřeby svých vlastníků.

Pojištění dovoluje vytvoření finančních prostředků, dostupných bez ohledu na velikost a finanční vybavenost provozovatele. Výhodou je i procedurální zajištění celé řady otázek spojených s realizací nápravných opatření. Z hlediska životního prostředí je významné provádění ekologického auditu před uzavřením pojistné smlouvy, případně průběžných kontrol provozu ze strany pojišťoven.<sup>161</sup> Pojištění umožňuje vyvíjet tlak na znečišťovatele, aby provozoval svoji činnost co nejbezpečněji. Pojišťovny posuzují jak různou míru rizika spojeného s činností, tak i rozsah možných následků. Tyto faktory zvažují při sjednávání pojistné smlouvy, proto má značný význam role dobrovolně prováděných bezpečnostních opatření, které se mohou příznivě promítnout do výše sjednaného pojistného (bonusy/malusy).<sup>162</sup> Dostupnost pojištění omezuje rizika, kterým mohou být provozovatelé vystavení (např. insolvence). S tímto je však spojen i negativní faktor, kterým může být změna chování jednotlivce spojená se snížením pocitu

---

<sup>161</sup> M. Damohorský, Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, c.d. (pozn. 4), s. 155.

<sup>162</sup> E. Tošovská, c.d. (pozn. 52), s. 349.

odpovědnosti za své jednání, pokud se provozovatel spoléhá, že pojišťovna místo něho vše uhradí, proto je vhodným motivačním prvkem stanovení určité formy spoluúčasti na vzniklé ztrátě.

Pojistitelnost takových rizik, jakým je vznik ekologické újmy, kdy je velmi komplikované určit předem její rozsah a dopady, je velmi obtížná. Pojišťovny proto reagují zvýšením ceny pojistného, což se projeví v nárůstu spotřebních cen. Proto například Španělsko při své transpozici směrnice ELD stanovilo horní sazbu částky, do které by pojišťovny měly být schopny riziko pokrýt. Odpovědnost provozovatele zůstala limitem nedotčena, v případě újmy převyšující pojistné krytí bude muset tento rozdíl doplatit. Stanovení limitu pojistného krytí je v tomto případě prvkem umožňujícím rozvoj pojistného trhu, zlevní ceny pojistného a tím dojde k jeho rozšíření.

Pojišťovny se při uzavírání pojistek řídí hlavně tržním hlediskem, v případě zavedení pojištění jako jediné možnosti povinného zajištění odpovědnosti je nutné tento krok podrobně konzultovat s pojistným sektorem. Mohlo by dojít k tomu, že pojišťovny nebudou ochotny převzít vysoká rizika a tím některé provozovatele zcela vyřadí z podnikání. Někteří autoři upozorňují, že se zavedením povinného pojištění pojišťovny dostanou do role tzv. druhých regulátorů, určujících, kdo a za jakých podmínek může rizikové aktivity provozovat, M. Wilde<sup>163</sup> však namítá, že tyto obavy byly překonány zavedením povinného pojištění, které nyní běžně existuje v některých odvětvích. Všechna rizika nemohou být pojistitelná, v praxi bývá pojistné plnění vázáno na řadu předpokladů, obchodní podmínky mohou obsahovat vynětí některých nepojistitelných událostí. Proto je nejlepším způsobem regulace nabídnout provozovatelům více alternativ, z nichž si sami mohou zvolit tu, jež je pro ně nejvhodnější.

Český pojistný trh je v nabídce ekologického pojištění v evropském měřítku stále ještě omezený, ale začíná reflektovat na legislativní požadavky a přejímá zahraniční zkušenosti. Pojištění odpovědnost za škodu na životním prostředí týkající se třetích stran podle nabídky produktů webu České asociace pojišťoven<sup>164</sup> nabízí 8 pojišťovacích společností, ve srovnání s jinými zeměmi EU jde o nízký počet pojistitelů.<sup>165</sup> Tyto nabízené produkty však nejsou schopny dostatečně pokrýt specifická

---

<sup>163</sup> WILDE, Mark. *Civil liability for environmental damage: a comparative analysis of law and policy in Europe and the United States*. Hague: Kluwer Law International, 2013, xxviii. p. 294

<sup>164</sup> [online]. [cit. 2013-12-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.cap.cz/ProduktyPojistoven.aspx>>.

<sup>165</sup> VÁVROVÁ, Eva. Environmentální pojištění: Jak evropské země chrání životní prostředí? *Pojistný obzor*. 2012, 3, s. 30.



rizika spojená s ekologickou újmou dle zákona o EÚ. Jako příklady speciálních pojistných produktů odpovídajících svým rozsahem požadavkům směrnice ELD lze uvést produkty EnviroPro (AIG), Global EKO (Allianz), ACE Green (ACE). Tyto produkty se vztahují na náhlé a nahodilé znečištění i na postupně vznikající, pokrývají náklady na provedení nápravných opatření (primárních, doplňkových i vyrovnávacích), včetně nákladů na vyčištění (tzv. *clean-up cost*) a ostatních náhrad v souladu se zákonnými požadavky. Obvykle jsou poskytovány v kombinaci s tradičním pojištěním obecné odpovědnosti za škody způsobené třetím osobám na zdraví či majetku (ale pouze z nahodilé události), vztahují se i na ušlý zisk vzniklý přerušáním provozu v důsledku ekologické havárie. Vedle toho jsou nabízeny i další produkty dle rizikového profilu firem, jako například pojištění dodavatelů sanačních prací, pojištění ekologických konzultantů a projektantů.

### **6.2.2 Fondy**

K zajištění krytí zákonné odpovědnosti za ekologickou újmu je možné vyčlenit dostatečné množství vlastních prostředků formou rezervního fondu. Udržovat takový rozsah finančních zdrojů, který je schopen zcela pokrýt odpovědnost za možnou újmu není pro jednotlivého provozovatele jednoduché, proto častějším způsobem bude založení fondu na základě vzájemné dohody o spolupráci mezi více provozovateli, kteří vytvářejí společný fond, založený na poplatcích či jiných pravidelných platbách ať už na oborové, regionální či celostátní úrovni. Fond může být také založen z iniciativy státní či nestátní organizace, nebo zřízen přímo legislativním aktem. Může vzniknout preventivně a shromažďovat prostředky pro případ budoucí události, ale i v návaznosti na způsobenou újmu. Úvahy o vzniku centralizovaného účelového fondu pro kompenzaci ekologických ztrát probíhají také v rámci EU. Odlišnosti konstrukce fondů vycházejí z vymezení jeho hlavního cíle, kterým může být ochrana provozovatele před vysokými finančními náklady spojenými s odpovědností, kompenzace poškozeného či účinná a včasná ochrana životního prostředí jako takového i v případech, kdy není znám původce či není schopen celé náklady sám unést.

Pokud bych měla zobecnit výhody fondu, je třeba v první řadě zmínit, že jeho prostředky lze užít i v případech, kde selhává institut pojištění. Nesplnil-li provozovatel svoji povinnost se pojistit a je nesolventní či nelze určit odpovědnou osobu, působí fond jako garance, že újma bude skutečně odčiněna. Z fondu je možné kompenzovat i dříve

vzniklá znečištění, neboť může působit retrospektivně. Prostředky fondu jsou k dispozici v relativně krátké době, některé fondy jsou dokonce nastaveny tak, aby mohla být včas provedena opatření před vyřešením všech potřebných administrativních úkonů spojených s odpovědností konkrétního provozovatele.

Odpovědnost by měla mít vůči škůdci především odrazující efekt. Měla by ho stimulovat k prevenci ztrát a dodržování pravidel prostřednictvím uvědomění si ekonomických zásahů případné odpovědnosti do jeho majetkových poměrů. V případě fondu je tato vlastnost poněkud potlačena a naproti tomu je zdůrazňována funkce kompenzační a ochrana poškozených, tím se však může zvyšovat morální riziko podstupované provozovatelem, neboť jeho odpovědnost je do jisté míry odosobněna jeho příspěvkem do fondu. Koncepce fondu předpokládá stejnou odpovědnost všech bez ohledu na skutečný podíl původců. Pro spravedlivější fungování je nutné přijmout mechanismus, který zohlední individuální přístup jednotlivých příspěvateľů. Toho lze docílit například regresním právem vůči odpovědnému subjektu, který by byl povinen v určitém časovém horizontu prostředky do fondu vrátit. Příspěvky by primárně neměly být stanoveny na základě velikosti provozu, ale na základě zhodnocení rizika, které konkrétní provoz představuje, ač je zřejmé, že je to administrativně náročnější přístup. Částku by měli určit odborníci, protože pokud by měla být předmětem politické dohody, nelze vyloučit existenci určitých tlaků zájmových skupin při jejím definování. Další možností zohlednění individuálních hledisek je navýšení hodnoty příspěvků v důsledku způsobené újmy. Naopak snížení odvodů do fondu na základě menší rizikovosti provozu, je cestou ke stimulaci provozovatele v přijímání preventivních opatření. Některé fondy navíc mohou umožnit proplacení části nákladů provedených opatření zvyšujících bezpečnost provozu.

Je třeba si uvědomit, že fond by se neměl stát náhradou za chybně nastavený systém státního donucování splnění povinnosti provozovatelem. Zakotvením fondu, jako samostatně fungujícího institutu bez návaznosti na ostatní formy zajištění, by došlo k zvýraznění jeho negativních dopadů na jednání znečišťovatelů. Španělsko při své transpozici směrnice ELD přijalo úpravu doplňkového fondu, který je nastaven tak, aby nebyl v rozporu se zásadou „znečišťovatel platí“ a nestal se zpomalujícím prvkem rozvoje pojistných produktů. I na mezinárodní úrovni je obvyklé a funkční, že fond tvoří až druhou úroveň zajištění, je tedy doplňkem odpovědnosti provozovatele, která je

omezena maximální kompenzovatelnou výší. V případě konstruování fondu je třeba z tohoto pojetí vycházet, aby cíle směrnice byly co nejlépe zajištěny.

### 6.2.3 Finanční rezerva a finanční jistota

V praxi mohou nastat dva různé typy situací. Může být jisté, že v budoucnu určitá událost uskuteční a prostředky bude nutné užít, proto je nutné tvořit finanční rezervu (např. asanace území, rekultivace skládky). Druhým typem jsou nahodilé, nejisté události, které by měly být předpokládány, ale zároveň by měly být podniknuty kroky k tomu, aby buď vůbec nenastaly, či aby jejich dopady byly minimalizovány. Jejich ekonomické zajištění má podobnu jistiny (kauce).<sup>166</sup>

Finanční rezerva je nástrojem, který umožňuje zajistit postupnou akumulaci finančních prostředků dostatečné množství financí pro náhradu ekologických ztrát, ale i pro následná dekontaminační a rekultivační opatření. Nelze spoléhat jen na uvědomělost chování provozovatelů, kteří si sami dobrovolně bez vnějšího tlaku vytváří ve svých rozpočtech zdroje na případně krytí svých závazků. Dochází-li k dlouhodobé činnosti s negativním vlivem na životní prostředí, bývá s provozem této činnosti spojena zákonná povinnost určeným způsobem deponovat finanční částku, obvykle na zvláštním účtu. Tyto prostředky jsou stále, na rozdíl od fondů, ve vlastnictví povinné osoby. S účtem lze často disponovat pouze omezeným způsobem (např. až po udělení souhlasu oránu veřejné moci). Nashromážděná částka poskytne v budoucnu záruku odstranění škodlivých následků činnosti po jejím ukončení. V případě nesplnění podmínek prostředky propadají státu, který je využije k realizaci nutných nápravných opatření.<sup>167</sup>

Institut finanční rezervy přispívá k průběžnému vytváření prostředků, které jsou vázány účelově k ochraně životního prostředí, provedení nápravných opatření není závislé na aktuální finanční situaci, není možné, aby byly postiženy výkonem rozhodnutí ani zahrnuty do majetkové podstaty v rámci insolventního řízení. Nevýhodou je, že výše bývá stanovena při začátku provozu a po celou dobu zůstává neměnná, nezohledňuje růst cen ani případný záporný rozdíl mezi skutečnou výší nákladů na nápravná opatření a výší rezervy. Funkcí rezerv je akumulace prostředků a zajištění provedení sledovaných opatření. Jejich nastavení neposkytuje motivaci povinným subjektům

---

<sup>166</sup> DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Disertační práce. Brno, 2006. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. s. 39.

<sup>167</sup> M. Damohorský, Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, c.d. (pozn. 9), s. 157.

přijímat v průběhu činnosti jakákoliv opatření ke snížení budoucích ztrát, neboť jsou si vědomi, že tím nedojde k úspoře části deponovaných prostředků, takové úspory nejsou často ani v ochraně životního prostředí žádoucí, zejména znamenaly by nižší účinnost provedených opatření.<sup>168</sup>

Finanční jistota (kauce) má obdobnou funkci jako finanční rezerva, ale liší se tím, že jde obvykle o jednorázovou částku, která musí být zcela složena před započítáním činnosti. Není-li vyčerpána, vrací se provozovateli a není spojována s žádným účelovým využitím.<sup>169</sup> Ekonomická motivace předcházení vzniku újmy je v tomto případě silnější než u institutu finanční rezervy. U obou z nich však lze konstatovat, že povinné zakonzervování části prostředků je z hlediska ekonomiky podnikatelských subjektů neefektivní a omezuje flexibilní rozhodování.

#### **6.2.4 Ostatní prostředky**

K provedení zajištění by mohlo dojít i prostřednictvím prokázání finanční solventnosti nebo jiného dostatečného majetku, například formou hypotéky, zástavy či prohlášením o majetku, nejlépe ověřeným nezávislým auditorem.<sup>170</sup> Ale v těchto případech hrozí nebezpečí, že majetek ztratí časem svoji cenu, a tak neposkytne v budoucnu dostatek prostředků. Nebo se může stát nedisponibilním a nebude ho proto v době potřeby možno užít, což je právě v případech újmy na životním prostředí, kdy je nezbytné rychlá reakce velmi problematický aspekt. Ani obecně se tyto nástroje k zajištění škod spíše neužívají.

Perspektivním způsobem rozšíření nabídky možných forem finančního zajištění odpovědnosti mohou být i cenné papíry navázané na pojistné smlouvy. Kapitálové trhy umožňují ocenit ekologická rizika přesněji než mnohé tradiční metody. Environmentální investiční fondy, soukromá sdružení finančních prostředků určených ke kolektivnímu investování, jsou jedním z nových, rychle se rozvíjejících ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, používané zejména v rámci angloamerického prostředí. Znečišťovatelé na kapitálový trh uvádějí akcie, jež v sobě nesou podíl na environmentálním riziku, investoři je mohou upisovat a tím vytvořit ve prospěch potenciálního znečišťovatele určitou formu garance zvýšení jeho solventnosti, neboť

---

<sup>168</sup> F. Dientsbier, c.d. (pozn. 166), s. 40.

<sup>169</sup> M. Damohorský, Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, c.d. (pozn. 9), s. 157.

<sup>170</sup> H. Bocken, Alternative Financial Guarantees for Environmental Liabilities under the ELD c.d. (pozn. 148), s. 160.

*„riziko znehodnocení životního prostředí je „atomizováno“ rozdělením celkového krytí do mnoha akcií s malou nominální hodnotou.“<sup>171</sup>*

Pojistný trh v závislosti na skutečnosti, že pojišťovny nejsou schopny unést vysoké riziko ztrát a musí ho rozdělit na více částí pro zajištění diverzifikace, vyvinul tzv. pojistné deriváty napojené na havárie, které umožní předat riziko zajištění investorům. Odměna investorů závisí na výši podstupovaného rizika, ale pokud nastane pojistná událost, musí nést podíl na riziku s ní spojeném. V poslední době se tyto deriváty staly poměrně populárními a lze předpokládat vzhledem k aktuální ekonomické situaci, že vývoj bude probíhat i nadále tímto směrem.

Banky vedle činnosti spočívající ve správě vázaných účtů pro potřeby finančních rezerv či kaucí představují významnou instituci, která je schopná zabezpečit finanční zajištění odpovědnosti za ekologickou újmu. Jako zajišťovací nástroj k ochraně životního prostředí mohou sloužit tzv. závazkové úvěry, tj. bankovní záruka či akreditiv. Banky neposkytují přímo žádné finanční prostředky, ale zaručují se za svého klienta, že provede svůj závazek. Bankovní záruka vzniká písemným prohlášením banky v záruční listině, že uspokojí věřitele do výše peněžní částky podle obsahu záruční listiny, jestliže třetí osoba nesplní určitý závazek nebo budou splněny jiné podmínky stanovené v záruční listině.<sup>172</sup> Banky se při uzavírání smlouvy zaměřují vedle ověřování bonity klienta i na zhodnocení rizikovosti provozu, od které bývá odvozována výše poplatku, což může přispět k rozvoji preventivních opatření. Výhodou je, že nemusí být vázány na konkrétní majetek provozovatele, ovšem poplatky, které si banky za jejich poskytnutí účtují, mohou představovat významnou finanční zátěž. Zajištění je navíc také časově omezeno pouze na dobu trvání smlouvy, projeví-li se újma později, nebude již možné těchto prostředků užít. Nepodařilo se mi vyhledat, že by některá z bank působících na českém trhu v současné době nabízela bankovní záruku pro zajištění odpovědnosti za ekologickou újmu.

### **6.3 Shrnutí**

Zákon o ekologické újmě ponechává volbu způsobu finančního zajištění na povinném provozovateli. Český právní řád umožňuje přijetí řady forem, které mají schopnost zajistit finanční prostředky, ne všechny jsou však zcela vhodné k užití pro

---

<sup>171</sup> E. Tošovská, c.d. (pozn. 52), s. 351.

<sup>172</sup> Srov. § 313 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

krytí odpovědnosti za ekologickou újmu. Porovnání pozitivních a negativních stránek jednotlivých nástrojů užívaných k zajištění finančních prostředků je nutné učinit na základě jejich projevů ve finanční sféře provozovatele i dle jejich účinků pro zvýšení účinnosti ochrany životního prostředí a umožnění naplnění cílů zákona, tj. realizaci potřebných preventivních a nápravných opatření. Při volbě nástroje je důležité sledovat, zda má schopnost zajistit v adekvátním čase dostatečné množství prostředků pro provedení vyžadovaných opatření a do jaké míry je konstrukce nástroje v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“. Z pohledu ochrany přírody je potřeba posoudit, zda zvolená forma finančního zjištění dostatečně motivuje provozovatele k očekávanému chování, tedy dodržování právních norem a účinné prevence. Pokud by konstrukce nástrojů selhala v plnění svých cílů, může to naopak znamenat vyšší míru bezohlednosti a nižší strach z odpovědnosti při podstupování rizik.

Nejčastěji voleným způsobem je ve většině případů ekologické pojištění. V souvislosti s přijetím zákona o EÚ bylo nutné, aby pojišťovny nabídly provozovatelům nový produkt, který je schopen zajistit veškeré povinnosti vyplývající ze zákona. Pojistný sektor na tuto skutečnost reagoval a oblast pojistných produktů se i nadále vyvíjí. Je však třeba podpořit i rozvoj jiných nástrojů a podpořit obecnou informovanost o dostupných alternativních modelech, neboť v některých případech pojistné produkty již ze své podstaty nejsou schopny zajistit skutečnou realizaci nápravy. Nelze vyloučit, že i přes veškerou přijatou regulaci nedojde k situacím, kdy nebude možné odpovědného provozovatele určit nebo takový provozovatel nebude schopen náklady unést. Proto je třeba, k zabránění tomu, aby náprava nebyla provedena vůbec, přijmout ze strany státu opatření umožňující akumulovat finanční prostředky, jichž bude možno užít, nastane-li taková situace a náklady na opatření budou muset být financovány státem, resp. jeho příslušnými orgány.

## Závěr

Právní odpovědnost za ekologickou újmu doznala v posledním období značného vývoje v rovině práva mezinárodního, unijního i v národní legislativě. Vzhledem k nákladným způsobům nápravy důsledků průmyslových havárií dospěla společnost k tomu, že je nutné přijmout regulaci, která umožní důsledné uplatnění odpovědnosti původce ztrát i ve finanční rovině. Z tohoto důvodu se rozvoj finančního zajištění odpovědnosti provozovatele stal trendem všech oblastí úprav.

Jako přínos zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě, který má snahu o komplexní řešení ztrát ze všech nebezpečných činností, je často uváděno zavedení povinného finančního zajištění odpovědnosti za ekologickou újmu. Z dostupných údajů, které jsem při zpracování diplomové práce zjistila, zůstává povinné zajištění i přes to, že tato část zákona nabyla své odložené účinnosti již téměř před rokem (tj. 1. 1. 2013), i dosud spíše teoretickou konstrukcí. Provozovatelé při prováděném základním hodnocení obvykle nepřesáhnou hranici 50 bodů, proto nedochází k podrobnému hodnocení, které je základem pro určení, zda a v jaké výši jim vzniká povinnost zabezpečit finanční zajištění. Přínos zákona se tak ve sledované oblasti minimalizuje na skutečnost, že došlo ke zvýšení informovanosti provozovatelů, kteří si tímto způsobem alespoň zmapují možná rizika jejich činností a zvýší svoji opatrnost. Ve výsledku zůstává ve většině případů na jejich rozhodnutí, zda přijmou závazek finančního zajištění dobrovolně.

Myšlenka principu „znečišťovatel platí“ je v zásadě správná, bohužel počínaje již směrnici 2004/35/ES nebyla provedena důsledně. Což ostatně vyplývá také z diskuzí, které jsou na toto téma vedeny v souvislosti s požadavky na revizi směrnice. Nedostatečně vyřešený systém finančního zajištění je také jednou z příčin, proč zákon o ekologické újmě není dnes prakticky aplikován. Ekologická újma je i dosud v České republice napravována výlučně na základě jednotlivých složkových předpisů. Orgány veřejné správy nemohou získat dostatek zkušeností vedoucích k lepšímu rozhodování, proto je vhodné, aby ČIŽP zaznamenávala a důsledně analyzovala i případy, kdy bylo o aplikaci zákona o EÚ uvažováno, a vyhodnocovala příčiny jeho neuzítí.

Tím, že zákon není v praxi užíván, se navíc snižuje preventivní i odrazující efekt spojený s vědomím hrozící odpovědnosti provozovatele. Z tohoto důvodu nejsou ani provozovatelé dostatečně motivováni k dobrovolnému přijímání nástrojů vhodných pro získání prostředků na pokrytí nákladů na preventivní a nápravná opatření v případě skutečného vzniku ekologické újmy. Provozovatelé by měli brát v úvahu skutečnost, že povinnost nést náklady za případná opatření plynoucí ze zákona o EÚ se na ně vztahuje nezávisle na vzniku povinnosti zabezpečit finanční zajištění. Ovšem management těchto provozů obvykle spoléhá na to, že se v podobné situaci nemohou ocitnout a zajištění své případné odpovědnosti dále neřeší.

S ohledem na rozsah výjimek umožňujících, aby provozovatelé, jejichž činnosti představují nižší riziko újmy, nebyli povinni nést náklady na financování své případné odpovědnosti, lze předpokládat, že finanční zajištění má sjednáno nebo jinak zabezpečeno jen velmi malé procento z nich. Tím dle mého názoru není naplněn jeden z hlavních cílů směrnice ELD, neboť v mnoha případech může chybějící zajištění způsobit až insolvenční situaci provozovatele, následné náklady pak ponese opět celá společnost.

S takovou možností je třeba počítat, i sama směrnice ukládá členským státům povinnost přijmout vhodný mechanismus v případě platební neschopnosti provozovatele. Tento požadavek však nebyl při transpozici vůbec naplněn, česká úprava zcela opomíjí finanční zajištění ve vztahu k takovým případům. Řešením by mohlo být zavedení doplňkového fondu. Ten by však musel být upraven tak, aby nedošlo k rozporu se zásadou „znečišťovatel platí“ a nestal se příčinou zvýšení podstupovaného rizika ze strany provozovatelů. Ideální variantou, by byla podpora vzniku většího počtu menších fondů na oborové úrovni, založených nejlépe z podnětu samotných provozovatelů, působících v nejrizikovějších odvětvích. Tento způsob, efektivně fungující na mezinárodní úrovni, by byl vhodnější i spravedlivější pro zúčastněné subjekty spíše, než založení jediného centralizovaného fondu s všeobecnou působností. V současné ekonomicko-politické situaci je však tato myšlenka problematicky realizovatelná, a proto je stát nucen hledat varianty, které jsou navázány na veřejné prostředky. Jako reálná se mi jeví novelizace zákona o Státním fondu životního prostředí, kterou by došlo k určení a vyčlenění části plateb do něj směřujících k účelu provádění opatření dle zákona o EÚ.

Finanční zajištění je podstatným prvkem v systému právní odpovědnosti, ale je velmi závislé na právní jistotě, dostatku informací a transparentnosti, které lze získat



pouze důslednou spoluprací všech stran, tedy státu, finančních institucí a zástupců průmyslu. Finanční trh s produkty vhodnými ke krytí ekologických ztrát by se měl postupně rozvíjet, ale bez potřebné součinnosti finančních institucí i veřejných orgánů to nebude možné. Někteří pojistitelé sice zareagovali včas a byli schopni nabídnout pojistné produkty, umožňující krytí zákonné povinnosti vyplývající ze zákona o EÚ. Nabídka pojišťoven je však stále velmi nízká, k větší efektivitě, i celkovému snížení cen pojistného prostřednictvím zvýšení konkurence a rozšíření poptávky ze stran provozovatelů, by přispělo, alespoň zpočátku, nastavení maximálního limitu pro pojistné krytí. Po vzoru španělské úpravy by tímto určením hranice nemuselo ani docházet k omezení odpovědnosti provozovatelů, ale vedlo by to ke zvýšení jistoty a ochoty poskytnout zajištění stran pojistitelů. Jinou možnou variantou, jak omezit negativní důsledky vlivu pojišťoven je nastavení finančního zajištění neziskovým způsobem, vhodnější institucí mohl být i v tomto případě Státní fond životního prostředí a nikoliv komerční poskytovatelé finančních služeb, ač jim nelze upřít význam při minimalizaci ztrát.

Vývoj by se neměl zaměřit pouze na pojistné produkty, ale podpořeny by měly být i jeho účinné alternativy, v nichž lze spatřovat budoucnost i vzhledem k současné ekonomické krizi, která dopadá převážně na bankovní a pojišťovací sektor. Stávající pojistné produkty, jejichž některou formu mají producenti obvykle zavedenou, nejsou schopny nabídnout účinné krytí všech povinností plynoucích ze zákona o EÚ, proto vhodná kombinace s alternativními způsoby může umožnit jejich další užívání. Dostupnost finančního zajištění nejen že omezuje rizika, jimž budou provozovatelé vystaveni, ale zároveň přispívá k snížení obcházení ekologické odpovědnosti, například vytvářením dceřiných společností, které budou samy provádět rizikovou činnost bez potřebného finančního krytí, či přenášením nebezpečných činností na menší spřízněné firmy.

S ohledem na skutečnost, že jen velmi malé procento provozovatelů je na základě výsledků provádění hodnocení rizik povinno přijmout některý z nástrojů finančního zajištění odpovědnosti, měl by se stát zaměřit na podporu využívání dobrovolných nástrojů finančního zajištění odpovědnosti, například formou daňového zvýhodnění. Jedině tak lze docílit plánovaného snížení objemu vynaložených prostředků ze strany státu na nápravu ekologické újmy v případech, kdy rozsah způsobené újmy převyší finanční kapacitu odpovědného subjektu.

## Seznam použité literatury a pramenů

### Monografie:

BERGKAMP, Lucas. *Liability and Environment*. Hague : Kluwer Law International, 2001. 736 s. ISBN 90-411-1645-1.

BIRNIE, Patricia, BOYLE, Alan, REDGWELL, Catherine. *International Law and the Environment*. Oxford : Oxford University Press, 2009, 888 s. ISBN 978-0-19-876422-9.

BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha : Eurolex Bohemia, 2001, 323 s. ISBN 80-86432-13-0.

ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C.H.Beck, 2008, 840 s. ISBN 978-80-7179-728-9.

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 1999, 212 s. ISBN 80-7184-827-1.

DAMOHORSKÝ, Milan (edit.). *Pocita Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc., k jeho 70. narozeninám*. Praha : Vodnář 2007, 243 s. ISBN 978-80-85889-85-7.

DAMOHORSKÝ, Milan, Jan ONDŘEJ, Martin SMOLEK, Jana ZÁSTĚROVÁ, Pavel ŠTURMA aj. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (obecná)*. Beroun : IFEC, 2008, 318 s. ISBN 978-80-903409-8-9.

DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Disertační práce. Brno, 2006. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupný také z WWW: <[http://is.muni.cz/th/6045/pravf\\_d/](http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/)>.

DVOŘÁK, Jan, ŠVESTKA, Jiří, ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, 429 s. ISBN 978-80-7478-326-5.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. upr. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, 343 s. ISBN 978-80-7380-023-9.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha, 2011. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. 175 s.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2004, 207 s. ISBN 80-210-3599-4.

MEZŘICKÝ, Václav. (ed.) *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha : Portál, 2005, 207 s. ISBN 80-7367-003-8.

MOLDAN, Bedřich a kol. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. 1.vyd. Praha : Karolinum, 1997, 307 s. ISBN 80-7184-434-9.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha : Linde, 2002, 1164 s. ISBN 80-7201-391-2.

POKORNÝ, Milan a Josef HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním*, 3. vydání. Praha : Linde, 319 s. ISBN 978-80-7201-722-5.

RICHARDSON, Benjamin J. *Environmental regulation through financial organisations: comparative perspectives on the industrialised nations*. Hague : Kluwer Law International, 2002, viii, 407 s. ISBN 90-411-1735-0.

STEJSKAL, Vojtěch a Ondřej VÍCHA. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha : Leges, 2009. 336 s. ISBN 978-80-87212-07-3.

SVOBODA, Pavel., *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. 362 s. ISBN 978-80-7400-334-9.

ŠTURMA, Pavel. Mezinárodní odpovědnost za škody v mezinárodním právu životního prostředí. In DAMOHORSKÝ, Milan, Jan ONDŘEJ, Martin SMOLEK, Jana ZÁSTĚROVÁ, Pavel ŠTURMA aj. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun : IFEC, 2008, s. 116-119. ISBN 80-903409-2-X.

ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl třetí: závazkové právo*. Páté vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, 550 s. ISBN 978-80-7357-473-4.

ŠVESTKA, Jiří, Jiří SPÁČIL, Marta ŠKÁROVÁ a Milan HULMÁK. *Občanský zákoník: komentář*. 1. vydání. Praha : Beck, 2008, XVI, 1221 s. ISBN 978-80-7400-004-1.

VÍCHA, Ondřej. *Princip „znečišťovatel platí“ v právu životního prostředí*. Disertační práce. Praha, 2011. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta.

VITURKA, Milan. *Environmentální ekonomie*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2005, 106 s. ISBN 80-210-3654-0.

WILDE, Mark. *Civil liability for environmental damage: a comparative analysis of law and policy in Europe and the United States*. Hague : Kluwer Law International, 2013, xxviii, 341 s. ISBN 9789041132338.

### **Články a příspěvky:**

BAHÝLOVÁ, Lenka. K odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, r. 18, č. 3, s 277-282. ISSN 1210-9126.

BAHÝLOVÁ, Lenka. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 3, s. 277-284. ISSN 1210-9126.

BOCKEN, Hubert. *Alternative compensation for environmental liabilities*. AIDA XIth World Congress, New York, 2002.

BOCKEN, Hubert. Alternative Financial Guarantees for Environmental Liabilities under the ELD. *European Energy and Environmental Law Review*. 2009, s. 146-170. ISSN SS09661646

DAMOHORSKÝ, Milan. Ekologická újma – nový pojem našeho právního řádu. *Právní praxe*. 1994, č. 5, s. 249-262. ISSN 1211-0825.

DAMOHORSKÝ, Milan. Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí. Praha: Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 1994. č. 2. ISSN 0323-0619.

DOČEKALOVÁ, Lenka. Bez pojištění může být ekologická újma likvidační. *Pojistný obzor*. 2013, č. 1, s. 19-21. ISSN 0032-2393.

FÁBRY, Valér. Ekologická odpovědnost. *Správní právo*. 1988, č. 3, s. 129-144.

FAURE, Michael. Alternative Compensation Mechanisms as Remedies for Uninsurability of Liability *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. 2004, vol. 29, no. 3, pp 455-489. ISSN: 1018-5895.

FAURE, Michael. Instruments for environmental governance: what works? METRO, Faculty of Law, Maastricht University. 2009. p. 1-38. [online]. [cit. 2013-11-14]. Dostupné z WWW: <[http://www.iucnael.org/zh/documents/doc\\_view/326-michael-faure-instruments-for-environmental-governance-what-works.raw?tmpl=component](http://www.iucnael.org/zh/documents/doc_view/326-michael-faure-instruments-for-environmental-governance-what-works.raw?tmpl=component)>.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. Odpovědnost v životním prostředí - proč (ne)funguje? In *Odpovědnost v právu životního prostředí, Sborník příspěvků z konference. : Brno, září 2012*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 69-83. ISBN 978-80-210-6037-1.

MLČOCH, Svatomír. K závažným souvislostem správní odpovědnosti na úseku ochrany přírody. *Správní právo*. 1988, č. 5. ISSN 0139-6005.

MLČOCH, Svatomír. Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti. *České právo životního prostředí*. 2003, č. 1, s. 19-28. ISSN: 1213-5542.

PEDRAZA, Julia, Kristel DE SMEDT and Michael FAURE. Compulsory Financial Guarantees for Environmental Damage. pp 1-17.[online]. [cit. 2013-10-27]. Dostupné z: [https://www.genevaassociation.org/media/623345/ga\\_15th\\_eale\\_seminar\\_pedraza\\_de-smedt\\_faure.pdf](https://www.genevaassociation.org/media/623345/ga_15th_eale_seminar_pedraza_de-smedt_faure.pdf)

PETRŽÍLEK, Petr, Eva TYLOVÁ, Ondřej VÍCHA a Tomáš HÁJEK. Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy. *České právo životního prostředí*. 2002, č. 3, s. 8-29. ISSN: 1213-5542.

PRUCHOVÁ, Ivana. Princip prevence v právu životního prostředí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 1995, ISSN 1210-9126.

RICHARDSON, Benjamin. Mandating liability insurance. *Duke Environmental Law & Policy Forum*. 2002, v. 12, n. 2, pp 293-329. ISSN 1064-3958.

RYBÁŘOVÁ, Lenka. K odpovědnosti za ztráty na životním prostředí v Evropě. *COFOLA 2009: the Conference Proceedings*. 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. ISBN 978-80-210-4821-8.

SOBOTKA, Michal. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Praha: Nakladatelství Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2001, s. 115-184. ISSN 0323-0619.

STEJSKAL, Vojtěch. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 3, s 9-18. ISSN: 1213-5542.

STEJSKAL, Vojtěch. Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské Unii. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2005, č. 1. s. 145-160. ISSN 0323-0619.

TOŠOVSKÁ, Eva. Finanční zajištění právní odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody. *Finance a úvěr*. 1998, č. 6. ISSN 0051-1920.

VÁVROVÁ, Eva. Environmentální pojištění: Jak evropské země chrání životní prostředí? *Pojistný obzor*. 2012, č. 3, s. 28-30. ISSN 0032-2393.

VÍCHA, Ondřej. Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. *České právo životního prostředí*. 2007, s. 21-37. ISSN: 1213-5542.

VÍCHA, Ondřej. K právním aspektům hodnocení ekologické újmy. In *Odpovědnost v právu životního prostředí, Sborník příspěvků z konference. : Brno, září 2012*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 84-96. ISBN 978-80-210-6037-1.

VÍCHA, Ondřej. Rezoluce Valného shromáždění OSN k přeshraničním škodám pocházejícím z rizikových činností. *České právo životního prostředí*. 2008, č. 2, s. 39-44. ISSN: 1213-5542.

WINTER, Gerd et al. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law*. 2008, pp 163-191. ISSN: 0952-8873.

### **Dokumenty:**

ACE European Group, Ltd. Environmental Risk Report 2012/2013. s.1-9, [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z WWW: <<http://www.acegroup.com/ie-en/assets/cre-env-risk-report-part-1.pdf>>.

Ad-Hoc Industry. White Paper Environmental Liability Funds in the Context of the European Union Environmental Liability Directive. December 2012, Brussels. [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z WWW: <<http://nrdoonline.org/eu/documents/Dec2012ELFundWhitePaper.pdf>>.

Annual Report 2012. IOPC Funds, 2013.[online]. [cit. 2013-10-23]. Dostupné z WWW: <[http://www.iopcfunds.org/uploads/tx\\_iopcpublishments/AR2012\\_e.pdf](http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishments/AR2012_e.pdf)>.

Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, [online]. [cit. 2013-10-29]. Dostupné z WWW: <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf)>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2013-10-19].

Environmental Risk Report 2012/2013, ACE European Group, Ltd., [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z WWW: <<http://www.acegroup.com/ie-en/assets/cre-env-risk-report-part-1.pdf>>.

European Commission. Study to Explore the Feasibility of Creating a Fund to Cover environmental liability and loss occurring from industrial accidents. Final Report. 17 April 2013. Dostupné také z WWW: <<http://eldfund.biois.com/>>.

European Commission. Financial Security in Environmental Liability Directive, Final Report. August 2008. [online]. [cit. 2013-11-20]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf)>.

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

Green Paper on Remedying Environmental Damage. COM (93) 47 final

ILC Report (2006) GAOR A/61/10

Incidents Involving the IOPC Funds 2012. IOPC Funds, 2013. [online]. [cit. 2013-10-23]. Dostupné z WWW: <[http://www.iopcfunds.org/fileadmin/IOPC\\_Upload/Downloads/English/incidents2012\\_e.pdf](http://www.iopcfunds.org/fileadmin/IOPC_Upload/Downloads/English/incidents2012_e.pdf)>.

Maďarský návrh. 18596/11 Council of the European Union. 2011. [online]. [cit. 2013-11-20]. Dostupné z WWW: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st18/st18596.en11.pdf>>.

Materials on the responsibility of states for internationally wrongful acts. New York: UN Legislative Series, 2012.

REPORT referred to in Article 18(1) according to the Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. MŽP ČR.

SANCHEZ NAVARRO Isaac. Implementation of the ELD in Spain. [online]. [cit. 2013-12-02]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld\\_meetings/ELD\\_spain.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_meetings/ELD_spain.pdf)>.

Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů. Budoucnost Fondu solidarity Evropské unie. KOM (2011) 613 v konečném znění, s. 7-9. [online]. [cit. 2013-11-14]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0613:FIN:CS:PDF>>.

Státní politika životního prostředí (SPŽP) pro období let 2012- 2020. MŽP, Praha 2012.

Study on the Implementation Effectiveness of the Environmental Liability Directive and Related Financial Security Issues, Final Report, European Commission, November 2009, [online]. [cit. 2013-11-11]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>>.

The „Kolontár Red Mud Case“: Environmental Liability, 2011 Case Study. [online]. [cit. 2013-11-20]. Dostupné z WWW: <[http://www.justiceandenvironment.org/\\_files/file/2011%20ELD%20Kolontar.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20ELD%20Kolontar.pdf)>.

Vládní návrh na přistoupení ČR k Vídeňské úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody a k Společnému protokolu týkajícímu se uplatnění Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy. 569/1993. [online]. [cit. 2013-11-06]. Dostupné z WWW: <[http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0569\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0569_01.htm)>.

Vyjádření Evropské federace pojišťoven a zajišťoven. [online]. [cit. 2013-11-20]. Dostupné z WWW: <[http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/biois\\_industrial\\_disaster\\_fund\\_study.pdf](http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/biois_industrial_disaster_fund_study.pdf)>.

White Paper on Environmental Liability. COM (2000) 66, únor 2000.

Závěrečná zpráva. Analýza dopadů Nařízení vlády, které stanoví způsob hodnocení rizik, kritéria posuzování dostatečného finančního zajištění k provedení preventivních opatření a nápravných opatření. MŽP ČR, 2010.

Zelená kniha o pojištění pro případ přírodních a člověkem způsobených katastrof. COM(2013) 213 final.

### **Zdroje z internetu:**

Basel Convention Home Page. [online]. [cit. 2013-11-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.basel.int/Home/tabid/2202/Default.aspx>>.

ČIŽP. Ekologická újma. [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z WWW: <<http://www.cizp.cz/Ekologicka-ujma/Informace-o-zahajeni-rizeni>>.

Environmental Liability. [online]. [cit. 2013-12-04]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/>>.

EnviWeb. [online]. [cit. 2013-12-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.enviweb.cz/riziko>>.

FERMA. Federation of European Risk Management Associations. [online]. [cit. 2013-12-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ferma.eu/>>.

Insurance Europe. [online]. [cit. 2013-12-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.insuranceeurope.eu/>>.

IOPC Funds. [online]. [cit. 2013-12-09]. Dostupné z WWW: <http://www.iopcfund.org/>.

Ministerstvo životního prostředí. [online]. [cit. 2013-12-04]. Dostupné z WWW: <[http://www.mzp.cz/cz/ekologicka\\_ujma](http://www.mzp.cz/cz/ekologicka_ujma)>.

Pojistně produkty (rozdělení podle typu produktů) [online]. [cit. 2013-12-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.cap.cz/ProduktyPojistoven.aspx>>.

Remede. [online]. [cit. 2013-12-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.envliability.eu/>>.

Resolution 687 of 3 April 1991 [online]. [cit. 2013-12-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.uncc.ch/introduc.htm>>.

TECHEM ECODAMAGE. [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z WWW: <<http://ekologicka-ujma.techem-pro.com/>>.

### **Judikatura:**

Usnesení Soudního dvora Evropské unie (osmého senátu) ze dne 9. března 2010, spojené věci C-478/08 a C-479/08 *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2013-10-19]

Rozsudek Soudního dvora Evropské Unie (velkého senátu) ze dne 9. března 2010, Spojené věci C-379/08 a C-380/08 In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2013-10-19]

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu) ze dne 9. března 2010, věc C-378/08, *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2013-10-19]

Stanovisko generální advokátky SDEU Juliane Kokott dne 22. října 2009 ve věci C-378/08, In *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2013-10-19]

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006, [online]. [cit. 2013-10-06]. Dostupné z WWW: <<http://kraken.slv.cz/25Cdo769/2006>>.

## Seznam příloh

### Příloha č. 1: Přehled činností, podléhající povinnosti zpracovat základní hodnocení

	Popis činností podle přílohy č.1 zákona č. 167/2008 Sb.	Rozhodné legislativní předpisy	Příklady - typická činnost/zařízení
1	Provozování zařízení podléhající vydání integrovaného povolení podle zvláštního právního předpisu	Zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci ve znění pozdějších předpisů	Energetika, těžký průmysl, nakládání s odpady, živočišná výroba, potravinářství
2	Provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podléhající souhlasu podle zvláštního právního předpisu	§ 14 zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech ve znění pozdějších předpisů	Skládky, čistírny odpadních vod, spalovny, recyklační linky, peletárny, kompostárny, sběrný odpadů, rekultivační činnost
3	Vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních podléhající povolení podle zvláštního právního předpisu	§ 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb. o vodách ve znění zákona č. 20/2004 Sb.	Čistírny odpadních vod
4	Čerpání znečištěných podzemních vod a jejich následné odvádění do vod povrchových nebo podzemních podléhající povolení podle zvláštního právního předpisu	§ 8 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách ve znění zákona č. 20/2004 Sb.	Sanační činnosti
5	Odběr povrchových vod podléhající povolení podle zvláštního právního předpisu	§ 8 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách ve znění zákona č. 20/2004 Sb.	Energetika, těžký průmysl, zemědělská činnost
6	Odběr podzemních vod podléhající povolení podle zvláštního právního předpisu	§ 8 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách ve znění zákona č. 20/2004 Sb.	Zemědělská činnost
7	Čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následné vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie podléhající povolení podle zvláštního právního předpisu	§ 8 odst. 1 písm. d) zákona č. 254/2001 Sb. o vodách ve znění zákona č. 20/2004 Sb.	Tepelná čerpadla
8	Vzdouvání nebo akumulace povrchových vod podléhající povolení podle zvláštního právního předpisu	§ 8 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách ve znění zákona č. 20/2004 Sb.	Vodní nádrže, rybníky, vodní elektrárny a jiná vodní díla
9	Zacházení se závadnými látkami podle zvláštního právního předpisu	§ 39 odst. 2 a 4 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách ve znění zákona č. 20/2004 Sb.	Zemědělská činnost, těžký průmysl, stavební činnost, zpracování odpadů, bioplynové stanice, čerpací stanice pohonných hmot



10	Nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky (směsmi), přípravky na ochranu rostlin nebo biocidními přípravky podle zvláštního právního předpisu	§ 2 odst. 5 zákona č. 356/2003 Sb. o chemických látkách a chemických přípravcích, § 2 odst. 2 písmeno g) zákona č. 326/2004 Sb. o rostlinolékařské péči, § 2 odst. 2 zákona č. 120/2002 Sb. o biocidech, § 44a zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví	Chemická výroba, chemické, analytické a toxikologické laboratoře, čerpací stanice pohonných hmot, zemědělská činnost
11	Přeprava nebezpečných chemických látek a nebezpečných chemických přípravků potrubím nebo v železniční, silniční, vodní vnitrozemské, letecké nebo námořní dopravě	zákon č. 266/1994 Sb. o drahách, zákon č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě, zákon č. 114/1995 Sb. o vnitrozemské plavbě, vyhláška č. 17/1966 Sb. o leteckém přepravním řádu, zákon č. 61/2000 Sb. o námořní plavbě a další	Místo dočasného skladování, nakládky či vykládky během přepravy
12	Nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty podle zvláštního právního předpisu	zákon č. 78/2004 Sb. o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů	Zemědělská činnost, výzkum v oblasti zemědělství, léčiv a biologie
13	Přeshraniční přeprava odpadů do České republiky, z České republiky a přes Českou republiku	§ 53 zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech, ve znění pozdějších předpisů	Místo dočasného skladování, nakládky či vykládky během přepravy
14	Provozování stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší podléhajících povolení podle zvláštního právního předpisu	zákon č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší ve znění pozdějších předpisů (od 1.9.2012 nahrazen zákonem č. 201/2012 Sb.)	Těžký průmysl, energetika, spalovny, skládky
15	Nakládání s těžebním odpadem	zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů	-
16	Provozování úložišť oxidu uhličitého podléhajících povolení podle jiného právního předpisu	zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů	-

Zdroj: Koho se týká hodnocení rizik ekologické újmy. TECHEM ECODAMAGE. [online]. [cit. 2013-11-27].

Dostupné z WWW: <[http://ekologicka-ujma.techem-pro.com/koho\\_se\\_tyka.html](http://ekologicka-ujma.techem-pro.com/koho_se_tyka.html)>.

**Příloha č. 2:** Srovnání rozdílů stávajících pojistných produktů sloužících k pojištění všeobecné odpovědnosti za škodu a speciálních produktů umožňujících krytí odpovědnosti dle zákona č. 167/2008 Sb.

	<b>Všeobecná odpovědnost za škodu (na životním prostředí)</b>	<b>Odpovědnost za ekologickou újmu dle zákona o EÚ</b>
Náhlé a náhodné znečištění	ano	ano
Postupné znečištění	ne	ano
Vlastní náklady na vyčištění a detoxikaci	ne	ano
Zahrnuje základní, doplňkové i kompenzační opatření	spíše ne	ano
Škody na chráněných druzích a biotopech	ne	ano
Životní prostředí ve "vlastnictví státu"	ne	ano
Vlastní přerušení provozu	ne	ano
Soukromoprávní odpovědnost za škodu	ano	ano

Zdroj: KOOPERATIVA. [online]. [cit. 2013-12-01]. Dostupné z WWW: <[http://www.koop.sk/ActiveWeb/Stranka/sk/oistenie\\_zodpovednos/poistenie\\_zodpovednosti\\_za\\_environmentalnu\\_skodu\\_enviro\\_max\\_\\_novinka\\_.html](http://www.koop.sk/ActiveWeb/Stranka/sk/oistenie_zodpovednos/poistenie_zodpovednosti_za_environmentalnu_skodu_enviro_max__novinka_.html)>.

## **Abstrakt**

Diplomová práce podává ucelený pohled na aspekty spojené s finančním zajištěním právní odpovědnosti za ekologickou újmu. Úvodní část práce se zaměřuje na vymezení základních pojmů a teoretických východisek problematiky. V této části je představena také role ekonomických nástrojů při regulování chování provozovatelů. Část 3 se krátce zaměřuje na zhodnocení přístupu ke kodifikaci systému odpovědnosti v mezinárodním právu veřejném. Stěžejní část práce je věnovaná promítnutí zásady „znečišťovatel platí“ do unijního práva a do české legislativy. Kapitoly 4 a 5 proto v těchto dvou oblastech popisují a hodnotí efektivitu fungování systému z pohledu povinnosti provozovatelů přijmout způsob finančního zajištění své případné odpovědnosti. Závěrečná kapitola podává přehled jednotlivých možných forem finančního zajištění a analyzuje, zda jsou vhodným nástrojem k zajištění odpovědnosti dle zákona č. 167/2008 Sb.

## **Abstract**

This diploma thesis provides an overview of the aspects connected with financial assurance of liability for environmental damage. First parts of the work define the frame for this topic through its essentials terms and theoretical basis. Also there are introduced the main functions of economic instruments. Part 3 briefly focuses on the ways of codification of liability in the international public law. The main part of this work is dedicated to an adoption of the polluter pays principle to the European Union law and the Czech national law system. Thus parts 4 and 5 describe and evaluate efficiency of this liability system from the perspective of obligation to assure a financial security. Last part gives a list of possible instruments which may be used as a suitable financial security according to the statute n. 167/2008 Sb.

## **Summary**

### **English Title: Financial Aspects of Liability for Environmental Damage**

This diploma thesis aims to provide an overview of legislation related to the obligation to assure a financial security connected with operators of certain types of activities, which may cause an environmental damage.

This work is divided into six main paragraphs. The first chapter gives a comprehensive view of the theoretical aspects of the liability for environmental damage and describes main differences between environmental damage in the civil and in the governmental law. Part 2 describes economic instruments in general, their function and advantages. It is taking into account that types which may be used to ensure liability. The third chapter of the work focuses on the international public law regulating the area of environmental liability. At first it briefly analyzes two main efforts to adopt a codification general liability rules, than it is focused on special liability regimes with regard of their financial aspects.

The main part of this work is dedicated to an adoption of the polluter pays principle to the European Union law and the Czech national law system. Fourth chapter introduces main characteristic of Directive 2004/35/CE which establishes a framework to prevent and remedy environmental damage. This chapter is mostly based on the European Commission Report from 2010, discussions about its possible revision and conclusions of meetings and conferences about creating new instruments for better efficiency of liability system. Part 5 examines in detail all condition of giving rise to an obligation to assure financial security connected with liability for environmental damage according to the statute n. 167/2008 Sb. It also tries to define the main obstacles in its practical use. Last chapter analyzes the role of financial markets and influence of financial security instruments to the environmental protection as well as its impact on the behaviour of operators. I try to summarise some of the problematic aspects of this topic in the conclusion.

## **Klíčová slova**

finanční zajištění, ekologická újma, odpovědnost, zásada „znečišťovatel platí“, provozovatel, pojištění, fond

## **Key words**

financial security, environmental damage, liability, polluter pays principle, operator, insurance, fund