

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Vendula Mankovecká

Odpovědnost za ekologickou újmu a její právní úprava

Diplomová práce

Olomouc 2015

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Odpovědnost za ekologickou újmu a její právní úprava* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 31. března 2015

.....
Vendula Mankovecká

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala JUDr. Ondřeji Víchovi, Ph.D. za odborné vedení diplomové práce, cenné rady a připomínky.

Obsah

Úvod	7
1. Prameny.....	9
1.1 Prameny mezinárodní	9
1.2 Prameny komunitární.....	9
1.2.1 Směrnice 2004/35/ES.....	10
1.3 Prameny vnitrostátní	11
1.3.1 Zákon č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.....	12
2. Vymezení základních pojmů.....	14
2.1 Životní prostředí	14
2.2 Ekologická újma a škoda	15
3. Odpovědnost za ekologickou újmu	17
3.1 Právní principy související s odpovědností za ekologickou újmu	17
3.2 Postavení odpovědnosti za ekologickou újmu ve vztahu k ostatním typům odpovědnosti ...	18
3.2.1 Odpovědnost deliktní	19
3.2.2 Odpovědnost za ztráty.....	21
4. Nástroje ochrany životního prostředí	23
4.1 Administrativní nástroje ve vztahu k zákonu č. 167/2008 Sb.	23
4.1.1 Povinnost provádět preventivní opatření.....	24
4.1.2 Povinnost provádět nápravná opatření	25
4.2 Ekonomické nástroje ochrany zákona č. 167/2008 Sb.	29
4.2.1 Povinnost zabezpečit finanční zajištění.....	29
4.2.2 Hodnocení rizik ekologické újmy	31
4.3 Sankční nástroje zákona č. 167/2008 Sb.....	33
5. Obecná úprava odpovědnosti za ekologickou újmu v Estonsku	35
5.1 Zákon o odpovědnosti za environmentální újmu.....	36
5.1.1 Definice škody	36
5.1.2 Příslušné orgány.....	38
5.1.3 Povinnosti původce škody.....	40
5.1.4 Plán nápravných opatření	42
5.1.5 Práva dotčených osob.....	42
5.1.6 Vynutitelnost rozhodnutí.....	43

5.1.7	Náklady	44
5.2	Odpovědnost dle složkových předpisů	45
5.3	Případová studie	46
5.3.1	Popis případu	47
	Závěr	49
	Seznam použitých zdrojů.....	51
	Abstrakt a klíčová slova/ Abstract and key words.....	55

Seznam použitých zkratek

NOZ zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

KS zákon RT I 2007, 62, 396, o odpovědnosti za ekologickou újmu

Úvod

Pojmy jako ekologie a zdravé životní prostředí se pro svou aktuálnost v posledních letech dostávají do popředí zájmů společnosti. Každý člověk chce žít v čistém, bezpečném a zdravotně nezávadném prostředí. Ekologicko-právní odpovědnost jde s tématy ekologie a životního prostředí ruku v ruce. I přes neustále se zvyšující osvětu o důležitosti a významu zdravého životního prostředí stále dochází k jeho devastaci, a z toho důvodu je nutné vytvořit sofistikovaně propracovaný systém motivačních, ekonomických a sankčních opatření za účelem zachování „přírodního dědictví“.

Diplomová práce se zaměřuje na specifickou oblast ekologicko-právní odpovědnosti a to konkrétně na odpovědnost za ekologickou újmu. Diplomová práce se však neomezuje pouze na právní úpravu úzce související s ekologickou újmou, ale přináší širší pohled na celou problematiku. Téma odpovědnosti v právu životního prostředí nelze podřadit pouze pod jednu právní oblast, protože zde dochází ke střetu soukromého a veřejného práva. Diplomová práce se tedy zabývá zařazení pojmu odpovědnosti za ekologickou újmu do systému dalších druhů odpovědností. V rámci soukromého práva se práce dotýká odpovědnosti za ztráty na životním prostředí a v oblasti veřejného práva se práce stručně věnuje odpovědnosti trestněprávní. Práce se především soustřeďuje na odpovědnost správněprávní, které je odpovědnost za ekologickou újmu součástí. Obsahem diplomové práce je i analýza odpovědnosti za ekologickou újmu v Estonsku. Jedná se o rozbor estonského zákona o odpovědnosti za ekologickou újmu a jeho srovnání se směrnicí 2004/35/ES, kterou tento zákon transponuje do právního řádu Estonské republiky.

Hlavní cíl práce je zaměřen na analýzu aktuální právní úpravy, přiblížení postavení zákona o odpovědnosti za ekologickou újmu ve vztahu k ostatním typům odpovědnosti a snaha určit, zda je úprava odpovědnosti za ekologickou újmu upravena dostatečným způsobem, aby plnila svou funkci. Dále se pak práce zaměřuje na srovnání českého a estonského zákona o odpovědnosti za ekologickou újmu. Pro zvolené cíle je třeba analyzovat strukturu obou zákonů, tedy jak českého tak estonského. Diplomová práce bude pracovat především s metodou analýzy, kterou bude doplňovat metoda syntézy. Text práce kapitol týkající se české právní úpravy, tedy kapitoly jedna až pět, je zpracován v souladu se zněním právních předpisů platných a účinných ke dni 31. 3. 2014.

I když se právnická veřejnost tomuto tématu již nějakou dobu věnuje, právní úprava v této oblasti není zdaleka jednotná a přehledná. Domnívám se, že je tomu tak z důvodu určité složitosti a nejasných a komplikovaných definic.

Z hlediska členění textu je diplomová práce rozdělena do pěti základních kapitol. První kapitola se zabývá prameny práva, ve kterých je zakotvena úprava odpovědnosti v právu životního prostředí. Druhá kapitola vymezuje základní pojmy jako „životní prostředí“, „ekologická újma“ a „ekologická škoda“. Třetí kapitola se věnuje odpovědnosti za ekologickou újmu, zaměřuje se na principy, na kterých je tento specifický druh odpovědnosti postaven. Podstatou této kapitoly je především vymezení postavení odpovědnosti za ekologickou újmu vzhledem k ostatním typům odpovědnosti. Následující kapitola, v pořadí čtvrtá, je věnována nástrojům ochrany životního prostředí. Diplomová práce se zaměřuje na nástroje administrativní, sankční a ekonomické. Výběr těchto druhů nástrojů ochrany je dán obsahem zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení a nápravě ekologické újmy, který tyto tři typy nástrojů upravuje. Poslední, pátá kapitola je věnována odpovědnosti za ekologickou újmu v Estonsku. Jako zásadní lze v souvislosti s touto kapitolou vyzdvihnout, že se jedná o zcela neprobádanou půdu a z toho důvodu se pravděpodobně jedná o stěžejní část této diplomové práce. Celá tato kapitola je zpracována pouze ze zahraničních zdrojů v souladu se zněním právních předpisů Estonské republiky platných a účinných ke dni 30. 6. 2014. Jedná se o podrobnou analýzu zákona xy a jeho srovnání se směrnicí 2004/35/ES. Poslední podkapitola je věnována praktickému příkladu užití zákona XY na vznik ekologické újmy v Estonsku.

1. Prameny

Prameny práva životního prostředí zahrnují širokou škálu právních předpisů od mezinárodních smluv a ústavních zákonů až po vyhlášky obcí. S ohledem na téma diplomové práce bude v následující kapitole zaměřena pozornost na ty právní předpisy, které souvisí s odpovědností v právu životního prostředí.

1.1 Prameny mezinárodní

Co se týče mezinárodních pramenů, největší pozornost byla tradičně soustředěna na dílčí otázky jako je nakládání s odpadem apod., a právní úprava se soustředila zejména na mezinárodní smlouvy. V oblasti odpovědnosti za environmentální škodu bylo přijato mnoho smluv¹, kdy nejvýznamnější roli na poli odpovědnosti za environmentální škody hraje zejména tzv. Luganská úmluva. Jedná se o Úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí, která byla přijata v roce 1993 Radou Evropy. Jedná se o první mezinárodní úmluvu, která se snaží co nejkomplexněji věnovat odpovědnosti za environmentální škody. Cílem Úmluvy je zajistit náhradu škody, která vznikne činností nebezpečnou pro životní prostředí a také zabezpečit preventivní a nápravná opatření. Úmluva zakládá objektivní odpovědnost, zavádí systém obligatorního finančního zajištění a důkazní břemeno je Úmluvou kladeno na provozovatele. Luganská úmluva nikdy nevstoupila v platnost, protože nebyla ratifikována dostatečným počtem států. Zůstává tak pouze cenným inspiračním zdrojem na poli odpovědnosti v právu životního prostředí.²

1.2 Prameny komunitární

Nejdůležitějším komunitárním pramenem v oblasti odpovědnosti v právu životního prostředí je nepochybně Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Jejím vzniku předcházela dlouhá příprava, která zahrnuje i několik zajímavých dokumentů. Jedná se o tzv. Zelenou knihu o náhradě ekologických škod a tzv. Bílou knihu o

¹ STEJSKAL, Vojtěch. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škoda na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*, roč. 2004, č. 13, 10 s.

² STEJSKAL, Vojtěch, Vícha, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě*. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, s. 38-39.

ekologické odpovědnosti. Zelená kniha vychází z Luganské úmluvy a jde o materiál týkající se budoucí právní úpravy nápravy škod na životním prostředí. V roce 1994 přijal Evropský parlament rezoluci vyzývající Komisi k předložení návrhu směrnice o občanskoprávní odpovědnosti s ohledem na škody na životním prostředí. V roce 1997 tedy začaly práce na tzv. Bílé knize o ekologické odpovědnosti, která byla vydána roku 2000. Jedná se o další stadium zamýšlené komunitární legislativy. Cílem tohoto dokumentu bylo především důkladné rozvedení principu „*znečišťovatel platí*“.³ Bílá kniha předpokládala, že systém odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí Společenství by měl pokrývat tzv. tradiční škody (na zdraví a životě osob a majetku) i ekologickou odpovědnost. Obě tyto knihy tvoří základ směrnice 2004/35/ES.

1.2.1 Směrnice 2004/35/ES

Dosud nejvýznamnějším právním předpisem v oblasti odpovědnosti v právu životního prostředí na komunitární úrovni je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Směrnice byla transponována 27 členskými státy Evropské unie, kdy většina států, včetně České republiky, nestihla transpozici do stanovené termínu, tj. do 30. 4. 2007. Směrnice je založena na principech *znečišťovatel platí*, *prevence* a principu *objektivní odpovědnosti původce*. Nezabývá se všemi kategoriemi ztrát na životním prostředí, v souladu s principem *trvale udržitelného rozvoje* upravuje škody na půdě, vodách, živočiších a rostlinách a přírodních stanovištích soustavy NATURA 2000. Směrnice zavádí nový pohled na vznik odpovědnosti, kdy nově postačí prokázání příčinné souvislosti mezi environmentální újmou a provozní činností uvedenou v příloze č. 1 k této směrnici. Nově tedy není třeba prokazovat protiprávnost jednání (či opomenutí) a zavinění. Do českého právního řádu byla transponována zákonem č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újme a o její nápravě (dále jen zákon č. 167/2008 Sb.)

³ STEJSKAL, Vojtěch. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škoda na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*, roč. 2004, č 13, 11 s.

1.3 Prameny vnitrostátní

Oblast odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je upravena v mnoha předpisech různé právní síly a různých právních odvětví. Jde zejména o následující předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
 - Zejména čl. 7, který stanoví „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
 - Čl. 11 odst. 3: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“
 - Čl. 35 odst. 1: „*Každý má právo na příznivé životní prostředí.*“
 - odst. 2: „*Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*“
 - odst. 3: „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“
- Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o nejvýznamnější právní předpis v oblasti odpovědnosti za ekologickou újmu.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
 - Obsahuje první definici ekologické újmy v českém právním řádu, která byla před účinností zákona č. 167/2008 Sb. jediná platná. Dále obsahuje nápravná opatření, která se užijí v případě ekologické újmy, na kterou se zákon č. 167/2008 nevztahuje a sankce za poškození životního prostředí. Zákon č. 167/2008 Sb. je ve vztahu speciality k tomuto zákonu.
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.

- V § 58 odst. 4 je upravena aplikační přednost před zákonem č. 167/2008 Sb.
- Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
 - V § 43 odst. 5 je stanovena aplikační přednost před zákonem č. 167/2008 Sb.
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
 - V § 23 odst. 5 je upravena aplikační přednost před zákonem č. 167/2008 Sb.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
 - Zejména Hlava VIII. zahrnující trestné činy proti životnímu prostředí a další trestné činy, které svým charakterem mohou způsobit ekologickou újmu.
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
 - V taxativním výčtu § 7 obsahujícím trestné činy, které mohou spáchat právnické osoby, jsou i trestné činy proti životnímu prostředí.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
 - Zejména § 45 věnující se přestupkům na úseku ochrany životního prostředí
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
 - Upravuje procesní pravidla, která se užijí, pokud zákon č. 167/2008 Sb. nestanoví jinak.
- Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění.
- Vyhláška č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě.

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

Jedná se o zákon, který do českého právního řádu transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES. Před účinností tohoto zákona byla problematika ekologicko-právní odpovědnost řešena pouze složkovými předpisy práva životního prostředí. Tyto zákony svou působností upravovaly pouze škodu na majetku či životním prostředí. Zákon č. 167/2008 Sb. zavádí pojmy jako ekologická újma (užšího charakteru než v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny) a provozovatel, odpovědnost je dle tohoto zákona

odpovědností objektivní, upřednostňuje naturální restituci a je postaven na principu „znečišťovatel platí“. V dalších kapitolách této práce se budu tímto zákonem zabývat podrobněji.

2. Vymezení základních pojmů

Na první pohled by se mohlo zdát, že oblast základních pojmů je již právní teorií jasně vymezena a z toho důvodu není třeba se jimi v této práci zabývat. Já považuji za nutné věnovat část práce jejich vymezení, jelikož tyto pojmy otevírají prostor pro mnoho otázek a je důležité se jim věnovat i z důvodu lepšího uchopení tématu.

2.1 Životní prostředí

Zákonná definice pojmu je obsažena v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který říká, že: *„Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“* Z této definice mj. vyplývá, že se životním prostředím rozumí i příroda modifikovaná lidskými aktivitami a také kulturní krajina (zemědělské pozemky). Jde tedy ryze o přírodní složky, které lidstvo, obklopují. Vyhranil se ovšem i jiný názor a to, že pojem životního prostředí by měl být chápán podstatně širěji. A to, že životní prostředí je vše, co člověka obklopuje, ne jen složky přírodní, ale i uměle vytvořené bytové, nebo pracovní prostředí, kulturní památky, dokonce i společenské vztahy.⁴ Odpůrci tohoto názoru, zejména kolektiv Karlovy univerzity, reaguje tím, že se jedná o „bezbřehou“ definici a pro účely práva je třeba vycházet z definice postihující pouze přirozené přírodní prostředí. Pokud bychom se tohoto názoru pečlivě drželi, můžeme dojít v úvahách nad užší definicí tak daleko, že právo životního prostředí bude ve výsledku chránit jen národní parky a chráněné rezervace, oproti tomu uměle vytvořený park uprostřed sídliště již do kategorie přirozeného přírodního prostředí patřit nebude. Domnívám se, že užší výklad pojmu je neaplikovatelný, protože díky lidské činnosti ve všech oblastech dochází ke stírání pojmů přirozené a nepřirozené podmínky existence organismů. Místa nedotčená lidskou činností už dnes prakticky neexistují, a proto je, dle mého názoru, vhodné přiklonit se k oné širší definici životního prostředí.

⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 29 s.

2.2 Ekologická újma a škoda

Pojem ekologická újma je jedním ze stěžejních pojmů této práce. Právní předpisy, ať vnitrostátní, komunitární či mezinárodní, používají mnoho pojmů, jako je škoda, ekologická újma, environmentální újma a ztráta na životním prostředí, které mohou být matoucí. Co se týče pojmu ekologické újmy, český právní řád poskytuje více definic. První z nich, obsažena § 10 zákona č. 17/1992 Sb. definuje újmu následovně: *“Ekologická újma je ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“*. Jedná se o veřejnoprávní termín a jde o tzv. imateriální ztrátu. Tuto újmu nepocítuje jen konkrétní osoba, ale celá společnost, nemusí vzniknout jen porušením zákonné povinnosti či jiným protiprávním jednáním a dále může vzniknout i na složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnického práva, jako např. ovzduší, podzemní vody, apod. Její finanční vyčíslení bývá zpravidla složité.⁵

Další definice ekologické újmy je obsažena v zákoně č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a její nápravě a změně některých zákonů. Definice zde obsažená přejímá definici obsaženou ve Směrnici 2004/35/ES⁶ jejíž oficiální překlad do českého jazyka používá termín „škoda“, který je v našem právním řádu obecně chápán jako termín soukromoprávní. Oproti tomu pojem újma je, jak je změněno výše, pojmem veřejnoprávním. Ne každá ekologická újma musí být nutně i ekologickou škodou. Neoprávněným pokácením sousedova smrku nepochybně dojde ke škodě, ale o environmentální újmu půjde až v situaci, kdy se bude jednat např. o chráněnou dřevinu nebo jeho pokácením dojde k poškození přirozeného stanoviště ohroženého druhu ptactva.

Další výraz, který je třeba od pojmů ekologická újma a škoda na životním prostředí odlišit, je pojem environmentální újma. Ne vždy se musí jednat o újmu na životním prostředí jako takovém, často jde i o újmy které vzniknout až následně v podobě ekonomických ztrát, nebo rovněž škodách na zdraví člověka. To vše zahrnuje označení environmentální újma. Jde

⁵ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě*. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, s. 22-26. Komplikovanost vyčíslení ekologické újmy dokládá např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.8.2010 sp.zn. 2As28/2010-103, [online], [cit.12.3.2015] Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0028_2As__1000_16f0c5f6_01e1_4f66_ad59_6419f2f2ff5_a_prevedeno.pdf

⁶ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod a životním prostředím. Úř. věst. L 143, 30. dubna 2004, s. 56 - 75

o široké označení, pod které můžeme zahrnout nejen újmu na životním prostředí jako takovém, ale i škody vniklé na soukromém majetku či škody soukromoprávního charakteru. Jedná se tedy o další škody, které vzniknou prostřednictvím poškození životního prostředí⁷

Můžeme rozlišovat následující druhy environmentální újmy, a to:

- Újma na vlastněných částech životního prostředí:
 - o škoda majetkoprávního charakteru
 - o újma na životním prostředí
- Újma na nevlastněných částech životního prostředí:
 - o vlastní poškození přírodního zdroje
 - o újma na právem chráněných zájmech jednotlivců, spočívající v oprávnění využívat přírodní zdroj, jenž byl poškozen
- Újma způsobená prostřednictvím životního prostředí:
 - o majetková (poškození nemovitosti, ušlý zisk)
 - o nemajetková (škody na životě a zdraví)⁸

Je třeba rozlišovat újmu vztahující se k životnímu prostředí a újmu na životním prostředí jako takovém. První kategorie je totiž chráněna odpovědností občanskoprávní, ovšem újma na životním prostředí jako takovém je chráněna předpisy veřejného práva. Rozhodujícím kritériem je, zda újma směřuje proti zájmům jednotlivce nebo proti zájmům společenským, popř. zda se oblasti zájmů nepřekrývají.⁹

⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona; PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Iveta; BAHÝLOVÁ, Lenka; VOMÁČKA, Vojtěch. Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 19 – 20.

⁸ Tamtéž.

⁹ Tamtéž.

3. Odpovědnost za ekologickou újmu

Pokud jde o odpovědnost za ekologickou újmu, je třeba vycházet z toho, že tento institut je upravena v předpisech práva životního prostředí a i v jiných předpisech, zejména práva občanského, trestního a správního. Odpovědnost v této oblasti má tedy několik forem v závislosti na tom, jaké předpisy ji upravují. Obecně termín odpovědnosti je chápán jako *“...zvláštní druh právního vztahu, jehož podstatou je povinnost subjektu nést pro něj nepříznivé následky porušení právní povinnosti. Právní povinnost je v tomto vztahu primární, odpovědnost je ve vztahu k primární povinnosti povinností následnou, tedy sekundární.”*¹⁰ Jinými slovy právní odpovědnost spočívá na sekundární povinnosti osoby, která porušila svou primární povinnost. V oblasti práva životního prostředí se používá termín ekologicko-právní odpovědnosti zahrnující dvě velké podkategorie. A to odpovědnost deliktní, tj. jak trestně tak správněprávní odpovědnost a odpovědnost za ztráty na životním prostředí.¹¹

Obecně se v českém právu životního prostředí uplatňují obě kategorie odpovědnosti a to jak subjektivní, tedy za zavinění, tak objektivní, za následek.¹² Na úseku odpovědnosti za ekologickou újmu se však uplatňuje pouze odpovědnost objektivní. Předpoklady vzniku odpovědnosti jsou klasické, a to jednání, způsobení ekologické újmy a kauzální nexus. Může jít o protiprávní jednání způsobené lidskou činností i opomenutím.¹³ Nejedná se o odpovědnost absolutní, provozovatel se může liberovat.

3.1 Právní principy související s odpovědností za ekologickou újmu

V této oblasti se uplatňují zejména čtyři hlavní principy projevující se v zákoně č. 167/2008 Sb., a to, v souladu se Směrnicí 2004/35/ES, princip prevence, princip znečišťovatel platí, princip naturální restituce a princip objektivní odpovědnosti.

- Princip prevence stanoví povinnost provozovatele provádět preventivní opatření uložená příslušným úřadem a nést náklady, které jsou s opatřeními spojené. Jedná se o obecnou zásadu, která se uplatňuje napříč celou oblastí ochrany životního prostředí. Vychází z předpokladu, že je jednodušší, levnější a samozřejmě i účinnější než újmám předcházet, se snažit o jejich nápravu až poté, co vzniknou. O naplnění této zásady se

¹⁰ KNAPPOVÁ, Marta. *Povinnost a odpovědnost v občanském právu*. Academia Praha, 1968. s.160-177.

¹¹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí....s. 73.*

¹² *tamtéž*

¹³ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě....s. 26-27.*

snaží všechny nástroje právní regulace správněprávního charakteru, kterým se věnují v samostatné kapitole.¹⁴

- Princip „znečišťovatel platí“ stanovuje pravidlo, že provozovatel, jehož činnost způsobila ekologickou újmu nebo bezprostřední hrozbu takové újmy, má být finančně odpovědný. Tím mají být provozovatelé nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik vzniku ekologické újmy, aby riziko jejich finanční odpovědnosti bylo sníženo. Nápravná opatření provádí původce ekologické újmy i za předpokladu, že tato opatření musela být přijata příslušným správním úřadem.¹⁵
- Princip naturální restituce stanoví upřednostnění nápravných opatření před finanční náhradou újmy. Důraz je kladen na dekontaminaci místa újmy a obnovení či nahrazení životního prostředí, nebo navrácení do původního stavu anebo směrem k tomuto stavu.¹⁶
- Princip objektivní odpovědnosti stanoví odpovědnost původce škody bez ohledu na zavinění. Týká se provozovatelů, kteří vykonávají provozní činnost uvedenou v příloze č. 1 k zákonu č. 167/2008 Sb. Nevyžaduje se tedy prokázání protiprávnosti a zavinění ve formě úmyslu nebo nedbalosti. Zajímavým faktem v této oblasti je srovnání se Směrnicí 2004/35/ES. Ta vyžaduje úmysl nebo nedbalost, tedy zavinění, v českém právním řádu ovšem zavinění není vyžadováno.¹⁷

3.2 Postavení odpovědnosti za ekologickou újmu ve vztahu k ostatním typům odpovědnosti

V právu jako systému právních odvětví vystupují odvětvově profilované typy odpovědnosti a to odpovědnost ústavní, trestní, správní, občanskoprávní a mezinárodněprávní. Z hlediska ochrany porušených vztahů se mohou vzájemně překrývat či doplňovat.¹⁸ Někteří autoři mimo toto klasické schéma vyčleňují odpovědnost za staré škody, nebo těž historické zátěže. Jedná se o odpovědnost *sui generis*, kterou pravděpodobně nelze

¹⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Vydavatelství Masarykovy university, 2013. 27 s.

¹⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*....s. 88.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Možnost zpřísnění právní úpravy umožňuje i Stanovisko generální advokátky SDEU Juliane Kokott ze dne 22. října 2009 ve věci C-378/08: „Směrnice 2004/35 nebrání právním úpravám odpovědnosti za škody na životním prostředí, které nepředpokládají zavinění.“

¹⁸ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. 142 s.

zařadit pod žádnou z výše zmíněných kategorií. Aktuálně neexistuje jednotné, všeobecně uznávané schéma odpovědnosti v této právní oblasti. Každý autor používá své vlastní, mu nejbližší dělení. V této práci se budeme držet následujícího schématu:

- a) Odpovědnost deliktů
 - a. Správněprávní odpovědnost
 - b. Trestní odpovědnost
- b) Odpovědnost za ztráty na životním prostředí
 - a. Odpovědnost za škodu dle NOZ
 - b. Odpovědnost za ekologickou újmu dle zákona 167/2008 Sb.
- c) Mezinárodní odpovědnost

3.2.1 Odpovědnost deliktů

Na prvním místě bych se ráda věnovala odpovědnosti trestněprávní. O významu trestněprávní odpovědnosti v oblasti práva životního prostředí svědčí mimo jiné fakt, že trestné činy proti životnímu prostředí jsou vyřazeny do samostatné, osmé hlavy trestního zákona. Záměrem této práce není zabývat se dopodrobna skutkovými podstatami těchto trestných činů a polemikou nad tím, zda tato hlava poskytuje dostatek ochrany dotčeným zájmům či nikoli.¹⁹ Je na místě ovšem zmínit fakt, že většina zákonem kvalifikovaných trestných činů jsou přečiny²⁰, a proto jsou sankce které za ně mohou být uloženy mírné. Trestné činy, které mohou způsobit poškození přírodního prostředí nejsou soustředěny pouze do hlavy osmé. I na jiných místech trestního zákoníku můžeme najít trestné činy, jejichž následkem může být, byť nepřímo, ekologická újma. Jedná se např. o trestný čin obecného ohrožení (Hlava VII, Trestné činy obecně nebezpečné) nebo trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby (Hlava X, Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných). V obou případech se jedná o činy, které svým charakterem mohou způsobit ekologickou škodu či újmu. Je tedy třeba mít na paměti, že životní prostředí může být chráněno i jinými skutkovými podstatami, než jen těmi, které jsou zahrnuty do osmé hlavy trestního zákoníku pojednávající o trestných činech proti životnímu prostředí.

Rozdíl mezi odpovědností dle trestního zákoníku a odpovědností za ekologickou újmu spočívá již v samotném účelu a smyslu daných právních předpisů. Účelem trestního zákoníku

¹⁹ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí*....149 s.

²⁰ Trestné činy, pro které trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody v délce maximálně pěti let.

je prevence nežádoucího a nebezpečného jednání ve společnosti a jeho represe. Je tedy snahou tohoto zákona odradit potenciální pachatele od trestněprávního jednání a následkem za případné porušení trestněprávních norem je trest, nikoli náprava ekologické újmy, která jednáním vznikne. Nejde o ochranu životního prostředí v pravém slova smyslu, jde o ochranu společnosti před jednáním pachatele. K odlišení trestněprávní a správněprávní odpovědnosti slouží zásada subsidiarity trestní represe uvedená v § 12 odst. 2 trestního zákoníku: „*trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu*“. Trestní právo je nástrojem nevyšší a nepřísnejší ochrany, proto postihuje jen to nejzávažnější, společensky nejvíce škodlivé protiprávní jednání, oproti tomu správněprávní předpisy postihují chování méně společensky škodlivé. Uplatnění trestněprávní odpovědnosti ovšem nevylučuje využití odpovědnosti za škodu či za ekologickou ujmu. Může dojít k paralelnímu uplatnění těchto typů odpovědnosti.²¹

Správní právo trestní má zvláštní charakter, protože má blíže k právu trestnímu nežli právu správnímu. Postihuje takové jednání, které není natolik společensky škodlivé, aby bylo nutné uplatnit odpovědnost podle trestního předpisu. Správněprávní, či též administrativněsprávní odpovědnost je upravena v zákoně č. 200/1990 Sb. o přestupcích a dále v celé řadě dalších právních předpisů, často označovaných jako složkové předpisy práva životního prostředí. Jedná se např. zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o ochraně ovzduší, lesní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu apod. V samotném zákoně č. 200/1990 Sb. o přestupcích je v § 45 generální klauzule: „*Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až 44, zhorší životní prostředí.*“ Přestupkový zákon obsahuje širokou škálu deliktů, které mohou způsobit škodu na životním prostředí, jde zejména o přestupky na úseku zemědělství a myslivosti, geologie, ochrany a využití nerostného bohatství apod. Vzhledem k tomu, že se v případě ochrany životního prostředí jedná o poměrně širokou problematiku, kdy není možné přesně stanovit všechny způsoby, jakými lze životní prostředí poškodit, zákonodárce zvolil cestu „zbytkové skutkové podstaty“ uvedené ve výše citovaném ustanovení § 45 přestupkového zákona.²² Delikty obsažené v zákonech zabývajících se ochranou životního prostředí jsou ve vztahu speciality

²¹ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí ...* 146 s.

²² JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 224 - 225 s.

k zákonu o přestupcích. Sám zákon o ekologické újmě obsahuje v hlavě páté výčet skutkových podstat správních deliktů. Vzhledem k obsáhlosti materie a struktuře práce jsem tuto oblast zařadila do zvláštní kapitoly Sankční nástroje ochrany zákona č. 167/2008 Sb.

Hlavním rozdílem mezi obecnou správněprávní odpovědností a odpovědností za ekologickou újmu je ten, že stejně jako u práva trestního, v obecné správněprávní odpovědnosti jde hlavně o postih pachatele, zpravidla peněžitým trestem. Náprava ekologické újmy stojí v pozadí, resp. se vůbec neuplatňuje. Dalším rozdílem je fakt, že pro vznik správní odpovědnosti postačuje porušení předpisů, pro odpovědnost za ekologickou újmu je nutná i existence škodlivého následku.

3.2.2 Odpovědnost za ztráty

Odpovědnost za ztráty můžeme, jak je již výše uvedeno, rozdělit na odpovědnost za škodu a odpovědnost za ekologickou újmu. Rozboru odpovědnosti za ekologickou újmu se budu věnovat v následujících kapitolách této práce, proto se v této podkapitole zaměřím na odpovědnost za škodu, tedy odpovědnost materiální.

Odpovědnost za škodu je upravena ve hlavě třetí zákona č. 89/2012 Sb., občanská zákoník (dále jen NOZ). Její úprava je postavena na tradičním principu *neminem laedere*, kdy se povinnost nikoho nepoškozovat vztahuje i na životní prostředí. Díky občanskému zákoníku dochází k podstatné změně právní terminologie, ovšem základní prvky soukromoprávní odpovědnosti zůstaly zachovány. Již nadále nemluvíme o „odpovědnosti“ ale o „závazcích z deliktů“ a „povinnosti“. Nad vhodností nově zvolené terminologie se v akademické sféře hojně diskutuje, ovšem tato problematika nespadá do obsahu této práce.²³ NOZ dále výslovně zakotvuje pojem „újma“ a odlišuje újmu majetkovou a nemajetkovou. Majetková újma je vymezena v § 2894: „*Povinnost nahradit jinému újmu zahrnuje vždy povinnost k náhradě újmy na jmění (škody)*.“ Vše, co není možné zahrnout pod tuto definici, je nutné považovat za újmu nemateriální.²⁴ Dle obecné právní teorie se pro vznik právní odpovědnosti vyžaduje kumulativní splnění tři podmínek a to škoda, protiprávní jednání a příčinná souvislost mezi škodou a protiprávním jednáním. Základem občanskoprávní odpovědnosti za škodu je i nadále zavinění. Jedná se tedy o subjektivní odpovědnost za škodu, která je upravena v § 2911:

²³ Viz. PELIKÁNOVÁ, Irena. Nový občanský zákoník: Odpovědnost za škodu – trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3, s. 15 - 16. srov. MELZER, Filip. Corpus delicti aneb obrana úpravy deliktního práva v návrhu občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3, s. 24 – 25.

²⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí ...* 223 s.

„Způsobí-li škůdce poškozenému škodu porušením zákonné povinnosti, má se za to, že škodu zavinil z nedbalosti.“ V následujícím § 2912 dochází k odlišení obecné domněnky nedbalosti od zvláštní, která se vztahuje na osoby se zvláštními znalostmi či dovednostmi. NOZ připouští i odpovědnost objektivní, tedy bez zavinění, kdy v § 2895 stanoví, že *„Škůdce je povinen nahradit škodu bez ohledu na své zavinění v případech stanovených zvlášť zákonem.“* Tímto zvláštním zákonem může být jak NOZ, tak jiný zákon. Co se týče způsobu náhrady škody, NOZ staví jako prioritu naturální náhradu škody. Škoda se nahrazuje především uvedením do původního stavu. Finanční náhrada škody je možná tehdy, pokud naturální restituce není možná, nebo pokud to vyžaduje poškozený. NOZ dále upravuje i speciální případy odpovědnosti, kam řadí škodu z provozní činnosti a škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným, kdy v obou případech jde o odpovědnost objektivní.

První případ odpovědnosti, tedy odpovědnosti z provozní činnosti, je konstruována jako odpovědnost provozovatele závodu nebo jiného zařízení sloužícího k výdělečné činnosti. Co se týče liberačních důvodů, provozovatel se může odpovědnosti zprostit, pokud prokáže, že vyvinul veškerou rozumnou péči k tomu, aby ke škodě nedošlo. Pojem „veškerá rozumná péče“ není zákonem definován, je tudíž na soudní judikatuře, aby nám význam tohoto pojmu osvětlila. Liberační důvod u druhé speciální odpovědnosti, tedy odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným, je nastaven podstatně přísněji. Zákon umožňuje tři možnosti liberace a to, že škůdce prokáže, že škoda byla způsobena zvnějšku vyšší mocí, nebo byla způsobena vlastním jednáním poškozeného, nebo neodvratitelným jednáním třetí osoby.²⁵

²⁵ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí ...* 231 s.

4. Nástroje ochrany životního prostředí

Nástroje ochrany životního prostředí jsou ty prostředky ochrany, jejichž smyslem či účelem je snaha ovlivnit chování subjektů ve vztahu k životnímu prostředí. Jedná se o prostředek k prosazování cílů politiky životního prostředí. Jsou obsaženy v mnoha zákonech, ať již složkových zákonech životního prostředí nebo zákonech, které na první pohled s touto oblastí nesouvisí, např. zákony daňové. Právní teorie dělí nástroje do dvou hlavních skupin, a to na nástroje přímého a nepřímého působení.²⁶

Nástroje přímého působení, jak již napovídá jejich označení, zavazují subjekty k určitému chování přímým mocenským donucením. Řadíme mezi ně nástroje administrativní, koncepční, sankční a administrativní smlouvy či jiné dobrovolně převzaté závazky.

Nástroje nepřímého působení představují ekonomické nástroje ochrany, jejichž účelem je podnítit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací.²⁷ Je nad možnosti této diplomové práce věnovat se všem nástrojům ochrany, proto jsem si vybrala ty z nich, které zákon č. 167/2008 Sb. obsahuje a v následujících kapitolách se jim budu podrobně věnovat.

4.1 Administrativní nástroje ve vztahu k zákonu č. 167/2008 Sb.

Administrativní nástroje jsou považovány za nejvýznamnější nástroje ochrany životního prostředí. Jsou založeny na donucovací pravomoci orgánů státní správy, jedná se tedy o nerovné postavení subjektů, kdy na jedné straně stojí původce škody a na druhé stát. Do kategorie administrativních nástrojů se řadí jak nástroje preventivní, tak nástroje následné. Mezi preventivní nástroje řadíme ukládání povinností, povolení, souhlasů, schválení a jiné úkony, jako např. stanoviska, registrace a vyjádření. Mezi následné nástroje řadíme kontrolní a dozorčí činnost.²⁸

Ve vztahu administrativních nástrojů k odpovědnosti za ekologickou újmu hrají nejdůležitější roli preventivní a nápravná opatření. V následujících kapitolách se budu věnovat těmto povinnostem v souvislosti se zákonem č. 167/2008 Sb.

²⁶ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí...* 37 s.

²⁷ Tamtéž, 41 s.

²⁸ Tamtéž, s. 37 – 38.

4.1.1 Povinnost provádět preventivní opatření

Preventivní opatření je opatření přijaté v důsledku události, jednání nebo opomenutí provozovatele, vedoucí k bezprostřední hrozbě ekologické újmy. Cílem těchto opatření je předejít ekologické újmě nebo ji minimalizovat. Vychází z principu prevence, který prostupuje celým právem životního prostředí. Pro úplnost je třeba dodat, že za preventivní opatření jsou považovány i preventivní opatření všeobecné povahy, která jsou přijímána v době, kdy žádné riziko vzniku újmy nehrozí. Jde zejména o nástroje jako havarijní plány, schvalovací proces EIA či opatření dle zákona o integrovaném povolení.

Obecně můžeme rozlišovat dva způsoby přijímání preventivních i nápravných opatření. Prvním způsobem jsou preventivní opatření, jejichž přijetí stanoví přímo zákon a druhým způsobem je přijetí preventivních opatření na základě rozhodnutí správního orgánu.²⁹ Vzhledem k dikci zákona, kdy je provozovatel „*povinen provést preventivní opatření v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy*“ jde v případě zákona č. 167/2008 Sb. o povinnost zákonnou. Tato povinnost zahrnuje i povinnost informovat příslušný úřad v případě, že se provozovatelova preventivní opatření minula účinkem. Forma či náležitosti takového oznámení nejsou stanoveny. Úřad sám si dle § 6 odst. 3 může potřebné informace vyžádat, má-li podezření na riziko vzniku újmy.

Provozovatelem se dle zákona 167/2008 Sb., § 2, písm. i) myslí „*právnícká nebo fyzická osoba vykonávající nebo řídící provozní činnost zařazenou do seznamu provozních činností uvedených v příloze č. 1. k tomuto zákonu, ...*“.

Příslušným úřadem pro přijímání sdělení o bezpečnostní hrozbě je Česká inspekce životního prostředí. Zákon č. 167/2008 Sb. přiznává úřadu pravomoc vyzvat provozovatele k provedení preventivních opatření v jím stanovené lhůtě. V tomto případě nedochází ke správnímu řízení, jedná se o tzv. faktický pokyn. Předpokladem pro takový bezprostřední zásah je zjištění faktického stavu a bezprostředně hrozící újma. Celý tento postup se odehrává před zahájením správního řízení. Další možností je postup dle § 8 zákona č. 167/2008 Sb., který upravuje řízení o uložení nápravných či preventivních opatření z moci úřední. Takové řízení se řídí správním řádem. Zajímavou otázku nastoluje Ilona Jančářová³⁰, která upozorňuje na fakt, že v případě, kdy by Česká inspekce životního prostředí chtěla využít všech možností jaké zákon č. 167/2008 Sb. poskytuje, tudíž by orgán rozhodl o uložení opatření na místě a

²⁹ BAHÝLOVÁ, Lenka, PRŮCHOVÁ, Ivana. K prevenci vzniku environmentálních újem. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona (ed.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova universita, 2012, s. 21-31.

³⁰ Tamtéž, s. 28 – 31.

poté zjistil, že toto opatření je neúčinné a nedošlo k nápravě, může uložení další povinnosti přijmout další opatření ve správním řízení bránit překážka věci již rozhodnuté. Dále si můžeme položit otázku, zda příslušný orgán může v rámci správního řízení významným způsobem měnit uložená preventivní (či nápravná) opatření, která stanovil před zahájením řízení. Judikatura SDEU se v této věci vyjadřuje kladně.³¹

V případě, že provozovatel není znám nebo mu úřadem stanovenou povinnost neprovede, provede preventivní opatření sám příslušný úřad. Celý proces pak spadá do režimu zákona o veřejných zakázkách.³² Zákon reflektuje i situaci, kdy bezprostřední hrozbu způsobí více provozovatelů. V tomto případě nesou náklady společně a nerozdílně, jedná se tedy o tzv. solidární odpovědnost, kdy každý ze zavázaných odpovídá za ostatní povinné.

Neprovedení preventivních opatření je správním deliktem dle tohoto zákona a provozovateli může být uložena pokuta do 5 000 000,- Kč. Věcná působnost zákona o ekologické újmě je relativně úzká, týká se prevence či nápravy jen pro zúžený okruh složek životního prostředí a to některých součástí přírody, vody a půdy, kdy tyto složky jsou souhrnně označovány jako přírodní zdroje, kterými se dle dikce zákona rozumí:

- a) chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich přírodní stanoviště,
- b) voda – povrchová i podzemní,
- c) půda – nejen pozemky patřící do zemědělského půdního fondu ale i půdu lesní apod.

Zákon se tedy nevztahuje na škodu vzniklou na ovzduší a lese, kdy škody na těchto složkách životního prostředí upravují konkrétní složkové předpisy jako zákon č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší a zákon č. 289/1995 Sb. o lesích.

4.1.2 Povinnost provádět nápravná opatření

Nápravným opatřením se dle zákona č. 167/2008 Sb., § 2 písm. k) myslí „*opatření přijaté ke zmírnění dopadů ekologické újmy, jeho cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto zdrojů nebo jejich funkcí*“.

Můžeme rozlišovat nápravná opatření reparační a bezprostřední, nebo-li zakročující. Nápravná opatření bezprostřední jsou ty opatření, které jsou prováděny neprodleně, jejich

³¹ Viz. Rozsudek SDEU (velkého senátu) ze dne 9. března 2010 Spojené věci C-379/08 a C-380/08.

³² STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě*....s. 86-87.

účelem je okamžité omezení, kontrola nebo odstranění znečišťujících látek nebo jiných faktorů ohrožující lidské zdraví nebo přírodní stanoviště. Oproti tomu nápravná opatření reparační jsou ty opatření, jejichž cílem je obnova, ozdravení nebo nahrazení poškození přírodního zdroje nebo poskytnutí přiměřené náhrady těchto zdrojů.³³ Smyslem těchto nápravných opatření je omezení či předcházení dalšího rozšiřování ekologické újmy a jejich nepříznivých vlivů na lidské zdraví či přírodní zdroje.³⁴

Pokud k ekologické újmě dojde, je provozovatel povinen neprodleně informovat ČIŽP a sdělit tomuto úřadu všechny důležité informace o okolnosti vzniku škody a informovat o všech nezbytných nápravných opatřeních, která byla učiněna. Současně je totiž provozovatel povinen provést všechny možné kroky k zabránění rozšiřování nebo vzniku další ekologické újmy a nepříznivým účinkům na lidské zdraví. Iniciativa k získání informací může být i na straně příslušného úřadu, který má pravomoc požadovat informace týkající se ekologické újmy po provozovateli. Nesplnění povinnosti informovat příslušný úřad je opět přestupkem dle § 19 odst. 1 písm. d) a odst. 2 tohoto zákona. Provozovatel je dále povinen vypracovat bez zbytečného odkladu návrh nápravných opatření a předložit ho příslušnému úřadu ke schválení.

Zákon č. 167/2008 Sb. upravuje v § 10 a v § 11 odlišný způsob nápravy ekologické újmy na půdě a na chráněných druzích volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, přírodních stanovištích a na vodách.

Náprava ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, přírodních stanovištích a na vodách je založena na principu naturální restituce. Závadný stav má být napraven obnovou do základního stavu pomocí primární, doplňkové nebo vyrovnávací nápravy. Příloha č. 4 k zákonu č. 167/2008 Sb. stanoví společný rámec, podle kterého se vybírají nejvhodnější nápravná opatření. Primární nápravou se dle této přílohy myslí to opatření, které vrací přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce do základního stavu nebo směrem k němu. Pokud primární náprava nevede k obnově životního prostředí, měla by být provedena náprava doplňková, tedy náprava na jiné lokalitě nebo jiném přírodním zdroji, nebo tzv. náprava vyrovnávací, což znamená vyrovnání přechodných ztrát přírodních zdrojů a funkcí čekajících na obnovu. V tomto případě jde o proces, který probíhá, dokud primární náprava nedosáhne svého plného účinku. Přechodnými ztrátami se rozumí ztráty, které vznikly díky neschopnosti přírodních zdrojů či jejich funkcí plnit svou

³³ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Odpovědnost v právu životního prostředí* 279 s.

³⁴ Tamtéž, 91 s.

ekologickou úlohu nebo poskytovat služby ostatním přírodním zdrojům nebo veřejnosti, dokud primární či doplňková opatření nedosáhnou účinku.³⁵

Jiný právní režim platí po nápravu ekologické újmy na půdě. Znečištěním půdy se dle § 2 písm. a) bod 3 zákona č. 167/2008 Sb. rozumí „závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj“. Účelem nápravy je vyloučení jakéhokoli významného rizika nepříznivého účinku na lidské zdraví, což má spočívat v odstranění, izolaci nebo snížení obsahu znečišťujících látek. V případě existence důvodného podezření vzniku ekologické újmy na půdě příslušný úřad zajistí bez zbytečného odkladu zpracování tzv. analýzy rizik. K této analýze si musí příslušný úřad vyžádat stanovisko příslušné krajské hygienické stanice, jejímž úkolem je posoudit rizika pro lidské zdraví. Následuje klasický postup, kdy příslušný orgán zařídí vypracování plánu nápravných opatření, která je provozovatel povinen provést na své náklady.

Zákon č. 167/2008 Sb. je speciálním zákonem ve vztahu k jednotlivým složkovým předpisům týkajících se ochrany životního prostředí. Konkrétní způsoby nápravy, které nespádají do oblasti věcné působnosti tohoto zákona, jsou upraveny ve složkových předpisech. Vůdčím pravidlem je, že nápravná opatření dle zákona č. 167/2008 Sb. jsou nařizována a jejich náklady hradí původce ekologické újmy. Ve složkových předpisech se jedná o osobu, která porušila pravidla takovým zákonem stanovená a není podstatné, zda k ekologické újmě došlo či nikoli. Nápravná opatření dle složkových předpisů tedy nejsou vázána na vznik ekologické újmy, ale na porušení konkrétních povinností stanovených složkovými zákony. Na základě zákona č. 167/2008 Sb. došlo k následujícím změnám složkových zákonů:

- a) složkový orgán neuloží nápravné opatření podle složkového předpisu, pokud bylo za účelem nápravy ekologické újmy uloženo nápravné opatření podle zákona č. 167/2008 Sb.,
- b) složkový orgán přeruší zahájené řízení o uložení nápravného opatření podle složkového předpisu, pokud bylo za účelem nápravy ekologické újmy zahájeno řízení o uložení nápravného opatření podle zákona č. 167/2008 Sb.³⁶

Výjimky z těchto pravidel je možné najít § 42 odst. 2 a odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a např. v § 35 zákona č. 44/1988 o ochraně a využití nerostného bohatství. Další výjimku ze zásady nápravy škod, které hradí pouze původce, je možnost dobrovolného

³⁵ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě*. ...s. 106-107.

³⁶ STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a její nápravě. České právo životního prostředí*. 2008, č. 1, s. 72 – 73.

příspěvku. Jedná se o příspěvek poskytovaný např. Státním fondem životního prostředí, který je dle § 3 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu určen pro vlastníky nebo nájemce pozemků ke zmírnění ekonomických důsledků uložených nápravných opatření dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.³⁷

Na tomto místě bych se ráda krátce věnovala nákladům na preventivní a nápravná opatření. Jak již bylo vícekrát zmíněno, vůdčím principem zákona č. 167/2008 Sb. je princip naturální restituce. Do popředí se tedy dostává zájem uvést poškozený přírodní zdroj do původního stavu a náklady má nést na základě principu „znečišťovatel platí“ provozovatel, který ekologickou újmu způsobil. Pro toto pravidlo není podstatné, kdo opatření, ať nápravná či preventivní, zajistil. O náhradě nákladů rozhoduje orgán, který nápravná či preventivní opatření uložil. Orgán musí vydat „rozhodnutí ve věci náhrady nákladů“, kdy není rozhodné, zda náhradu nákladů přiznává či nikoli. Dále se toto rozhodnutí oznamuje pouze těm osobám, kterým je rozhodnutím přiznáno právo na úhradu nákladů.³⁸ V případě, kdy ekologickou újmu způsobilo více provozovatelů, jsou povinni k náhradě nákladů solidárně, tedy společně a nerozdílně.

Zákon č. 167/2008 Sb. dále stanoví v § 12 odst. 3 a 4 liberační důvody, které pokud provozovatel řádně prokáže, je povinnosti nést náklady zproštěn. Jedná se o liberační důvody fakultativní a obligatorní.

Obligatorní liberační důvody jsou uvedeny v odst. 3, který stanoví, že provozovatel nenese náklady, pokud prokáže, že ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba:

- a) byla způsobena třetí osobou a došlo k ní i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření,
- b) je důsledkem splnění rozhodnutí nebo jiného závazného aktu orgánu veřejné správy a nejedná se o rozhodnutí nebo akty vydané k odstranění nebo zmírnění emisí nebo událostí způsobených provozní činností provozovatele.

Ad a) Pokud se prokáže, že za ekologickou újmu odpovídá třetí osoba, může po této osobě provozovatel vymáhat již vynaložené náklady v občanskoprávním řízení.³⁹

Ad b) Za tyto rozhodnutí nebo akty můžeme považovat rozhodnutí o uložení nápravných opatření vydaná podle složkových předpisů. Provozovatel může postupovat podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.⁴⁰

³⁷ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě*. . . s. 89 - 90

³⁸ Tamtéž, 113 s.

³⁹ Tamtéž, 114 s.

Fakultativní liberační důvody stanoví odst. 4 a to tak, že příslušný orgán rozhodne, že provozovatel nenese náklady, pokud prokáže následující:

- a) neporušil právní předpisy nebo rozhodnutí vydaná na jejich základě a ekologická újma byla způsobena emisí nebo událostí, která byla výslovně povolena podle zvláštních právních předpisů,
- b) podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy došlo k emisím nebo k dané provozní činnosti, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobily ekologickou újmu.

Ad a) Pokud příslušný orgán rozhodne o liberaci provozovatele, je orgán veřejné správy, který vydal povolení k výkonu provozní činnosti, povinen proplatit provozovateli veškeré vynaložené náklady.⁴¹

4.2 Ekonomické nástroje ochrany zákona č. 167/2008 Sb.

Ekonomické nástroje jsou specifickým nástrojem ochrany životního prostředí. Jedná se o nástroje nepřímého působení plnící několik funkcí, zejména funkci motivační, kdy se cestou ekonomického působení snaží probudit zájem o ochranu životního prostředí a funkci akumulaci, protože soustředí finanční prostředky pro jejich využití k ochraně životního prostředí. Dalšími funkcemi jsou například funkce odrazující, kompenzační a fiskální. Cílem konstrukce ekonomických nástrojů je, aby ekologicky žádoucí chování bylo pro regulované subjekty výhodné i ekonomicky, a tudíž se pro toto řešení rozhodly dobrovolně.⁴²

4.2.1 Povinnost zabezpečit finanční zajištění

Povinnost zabezpečit finanční zajištění vychází ze Směrnice 2004/35/ES, konkrétně z článku 14 odst. 1, který stanoví povinnost členských států přijmout opatření k podpoře rozvoje nástrojů finančního zajištění, včetně finančních mechanismů v případě platební neschopnosti a trhů prostřednictvím vhodných hospodářských a finančních subjektů, a umožnit tak provozovatelům využití finančních záruk na pokrytí jejich závazků podle této směrnice. Jedná se o nástroj k zajištění náhrady nákladů za účelem provádění preventivních nebo nápravných opatření. Zákon č. 167/2008 Sb. stanoví provozovatelům povinnost

⁴⁰ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě*...114 s.

⁴¹ Tamtéž, 115 s.

⁴² SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 2001, č. 3 a 4, 143 s..

zabezpečit finanční zajištění v § 14, kdy účinnost odst. 1 až 4 tohoto ustanovení byla odložena ke dni 1. 1. 2013.⁴³ Dle § 14 odst. 2 není možné vykonávat provozní činnost uvedenou v příloze č. 1 bez finančního zajištění. Pro účel zabezpečení finančního zajištění k náhradě nákladů není zákonem stanovena žádná konkrétní podoba či forma tohoto zajištění. Nejvhodnější formou se jeví institut pojištění odpovědnosti za ekologickou újmu⁴⁴ nebo vytváření povinné finanční rezervy.⁴⁵ Mezi náklady, které mají být zajištěny, patří náklady potřebné k prevenci ekologické újmy nebo její nápravy, včetně nákladů na zjištění a posouzení ekologické újmy, posouzení vzniku její bezprostřední hrozby, nákladů na řízení, sběr dat, sledování či kontrola nákladů na provedení preventivních a nápravných opatření. Je tedy na vůli provozovatele, jakou formu zajištění zvolí, podmínkou ovšem je, že po celou dobu výkonu provozní činnosti musí zajištění odpovídat rozsahu možných nákladů a intenzitě nebo závažnosti vytvářeného rizika ekologické újmy.⁴⁶ Z tohoto důvodu stanoví zákon provozovatelům povinnost provést hodnocení rizik jednotlivých provozních činností uvedených v příloze č. 1 před zahájením samotných provozních činností. V případě významných změn jsou provozovatelé povinni tato hodnocení aktualizovat. Výsledek hodnocení rizik je důležitý pro určení, zda je provozovatel povinen zajistit finanční zajištění nebo zda spadá do výjimek stanovených v § 14 odst. 3. Tato výjimka spočívá v tom, že provozovatel nebude povinen k finančnímu zajištění, pokud bude na základě hodnocení rizik prokázáno, že následkem provozní činnosti nemůže být způsobena ekologická újma, jejíž náprava by si vyžádala náklady nižší než 20 000 000 Kč, nebo ekologická újma, jejíž náprava by si vyžádala náklady vyšší než 20 000 000 Kč a provozovatel je současně registrován v Programu EMAS⁴⁷ nebo prokazatelně zahájil činnosti potřebné pro zaregistrování do tohoto programu, nebo má certifikovaný systém environmentálního řízení uznaný podle souboru norem ČSN EN ISO 14000⁴⁸ nebo prokazatelně zahájil činnosti potřebné k získání této certifikace. Za prokázané zahájení činnosti potřebné pro zaregistrování do programu EMAS

⁴³ § 29 zákona 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.

⁴⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana. Pojištění a životní prostředí. In: TKÁČIKOVÁ, Jana. (ed.). *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí*. MU Brno, 2010, s. 105-106.

⁴⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. ... 93 s.

⁴⁶ VÍCHA, Ondřej. K právním aspektům hodnocení rizik ekologické újmy. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona. (ed.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Sborník z konference, MU Brno, 2010, 89 s.

⁴⁷ Program systému environmentálního řízení a auditu (EMAS) představuje jeden ze způsobů, kterým může organizace přistoupit k zavedení tzv. systému environmentálního řízení (EMS). Ten lze definovat jako součást celkového systému řízení organizace, jejímž cílem je zahrnutí požadavků na ochranu životního prostředí do celkové strategie organizace a jejich každodenních činností. Více viz. STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě*. ... 125 s.

⁴⁸ Jedná se o řadu mezinárodních norem, které se vztahují k vybudování významného dobrovolného nástroje environmentální politiky, a to systému environmentálního řízení.

se považuje přijetí environmentální politiky provozovatele a provedení jejího úvodního přezkoumání.⁴⁹ Zákon č. 167/2008 Sb. stanoví ještě jednu výjimku, kdy provozovatel nepotřebuje finanční zajištění, a to je skutečnost, že provozovatel vypouští odpadové vody, které neobsahují nebezpečné nebo závadné látky nebo zvlášť závadné látky.

V § 14 odst. 5 najdeme zmocňovací ustanovení pro vydání nařízení vlády stanovící bližší podmínky finančního zajištění. Jedná se o nařízení č. 295/2011 Sb. o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění ze dne 14. 9. 2011, které nabylo účinnosti 1. 1. 2012. V § 6 tohoto nařízení jsou stanovena kritéria pro posuzování dostatečného finančního zajištění, bližší podmínky provádění a způsob finančního zajištění k provedení preventivních a nápravných opatření. Tato oblast úzce souvisí s problematikou hodnocení rizik ekologické újmy, které pro obsáhlost tématu věnuji samostatnou kapitolu.

4.2.2 Hodnocení rizik ekologické újmy

Na základě nařízení vlády č. 295/2011 Sb. (dále jen Nařízení⁵⁰) je provozovatel povinen provádět a dokumentovat hodnocení rizika vzniku ekologické újmy v rozsahu odpovídajícím pravděpodobnosti jejího vzniku a závažnosti možných vlivů na životní prostředí. Hodnocení musí být provedeno zvlášť pro každé místo provozní činnosti. Opět je na místě zdůraznit, že tyto povinnosti plynou jen pro provozní činnosti uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 167/2008 Sb. Místem provozní činnosti se dle § 2 písm. b) Nařízení rozumí *„objekt nebo zařízení příslušného provozovatele, ve kterém vykonává provozní činnost, v němž jsou při této provozní činnosti umístěny nebezpečné látky nebo v němž příslušný provozovatel zachází se závadnými látkami nebo nakládá s vybranými výrobky, vybranými odpady nebo vybranými zařízeními“* objektem se dle písm. d) téhož ustanovení myslí *„celý prostor, v němž je umístěno jedno nebo více zařízení příslušného provozovatele, včetně společných nebo souvisejících infrastruktur příslušného provozovatele“* a zařízením dle písm. e) téhož ustanovení *„technická nebo technologická jednotka, kterou příslušný provozovatel využívá při provozní činnosti, zejména při výrobě, zpracování, skladování, nakládání nebo vykládání při přepravě.“*

⁴⁹ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě*. ...125 s.

⁵⁰ Označení „Nařízení“ platí jen pro tuto kapitolu

Nařízením byl zaveden speciální bodový systém vyjadřující míru nebezpečnosti skutečností, které se týkají provozní činnosti. Hodnocení rizika je dvoustupňové a to základní a podrobné.

V rámci základního hodnocení rizika se bodově hodnotí skutečnosti související s provozní činností, jde např. o množství chemických či jiných závadných látek umístěných v místě provozní činnosti, existence dřívějších neoprávněných zásahů, havárií nebo ekologické újmy, umístění provozní činnosti samotné (např. vzdálenost od vodního toku nebo evropsky významné lokality apod.).⁵¹ Na základě § 4 Nařízení provozovatel je povinen v základním hodnocení rizika uvést následující informace:

- a) souhrn základních informací o příslušném provozovateli a místě provozní činnosti, pro které je hodnocení rizika prováděno,
- b) identifikaci a popis provozní činnosti, objektů nebo zařízení s uvedením druhu a množství v nich umístěných látek nebo jiných materiálů, které mohou způsobit ekologickou újmu v místě provozní činnosti, pro které je hodnocení rizika prováděno, a to v souhrnu všech prováděných provozních činností při zohlednění jejich možných vzájemných vlivů,
- c) popis životního prostředí v okolí hodnoceného místa provozní činnosti z hlediska možnosti vzniku ekologické újmy, včetně uvedení vzdáleností k popisovaným objektům a zařízením v rozsahu potřebném pro hodnocení možných rizik jejího vzniku,
- d) předpokládané situace vzniku ekologické újmy a odhad jejich následků,
- e) informace o dřívější havárii nebo ekologické újmě,
- f) celkový počet dosažených bodů.

Podrobné hodnocení rizika se provádí v situaci, kdy bodové hodnocení v základním hodnocení rizik přesáhne hranici 50 bodů. V tomto případě již dochází k detailnímu rozpracování případných scénářů vzniku ekologické újmy a jejich důsledků. Součástí podrobného hodnocení je také ocenění finančních nákladů na nápravná opatření k nápravě ekologické újmy.⁵² V podrobném hodnocení rizika jsou ve srovnání se základním hodnocením požadovány následující údaje:

⁵¹ Podrobně viz příloha č. 1 k nařízení vlády č. 295/2011 Sb. o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění.

⁵² VÍCHA, Ondřej. K právním aspektům hodnocení rizik ekologické újmy. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona. (ed). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Sborník z konference, MU Brno, 2010, 93 s.

- a) popis postupu a výsledky odhadů specifických identifikovaných scénářů vzniku ekologické újmy,
- b) popis a výsledky stanovení odhadu pravděpodobností reprezentativních scénářů ekologické újmy,
- c) stanovení cílů nápravných opatření,
- d) zhodnocení vhodnosti a proveditelnosti nápravných opatření,
- e) provedení finančního ocenění nápravných opatření,
- f) zhodnocení přínosů z provedených nápravných opatření.⁵³

Příloha č. 2 k Nařízení stanoví náležitosti podrobného hodnocení rizika. Kritériem posouzení podrobného hodnocení rizika předloženého příslušným provozovatelem při kontrole, je hodnocení rizik podle přílohy č. 2 k Nařízení, a zda toto hodnocení odpovídá současnému stavu v místě provozní činnosti a životního prostředí v okolí hodnoceného místa provozní činnosti. Kritérii pro posouzení dostatečného finančního zajištění jsou dle § 6 odst. 3:

- a) doklad o zabezpečení finančního zajištění,
- b) výše finančního zajištění s ohledem na vyhodnocené riziko ekologické újmy,
- c) typy ekologické újmy, které jsou finančně zajištěny,
- d) existence omezení ve finančním zajištění neslučitelná s vyhodnoceným rizikem.

4.3 Sankční nástroje zákona č. 167/2008 Sb.

Sankční nástroje patří k základním nástrojům ochrany životního prostředí. Do této kategorie se obecně řadí nástroje trestněprávní a správněprávní odpovědnosti. Oběma tématům jsem se již v této práci věnovala a z toho důvodu se na tomto místě zaměřím na konkrétní správní delikty upravené v zákoně č. 167/2008 Sb.

Správní delikty jsou upraveny v § 19, který stanoví skutkové podstaty správních deliktů u provozovatelů ve smyslu tohoto zákona. Může se jednat jak o fyzické tak o právnické osoby, popř. jejich právní nástupce. Vždy se jedná o delikty postihované na základě objektivní odpovědnosti, zákon tedy neupravuje odpovědnost za přestupky. Skutkové podstaty uvedené v § 19 je možné rozdělit do tří skupin:

- a) neprovedení preventivních nebo nápravných opatření,

⁵³ VÍCHA, Ondřej. K právním aspektům hodnocení rizik ekologické újmy. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona. (ed). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Sborník z konference, MU Brno, 2010, 93 s.

- b) nesplnění informačních povinností,
- c) provádění provozní činnosti v příloze č. 1 zákona bez zabezpečení finančního zajištění.⁵⁴

Výše pokuty je stanovena odst. 2, kdy za neprovedení preventivních nebo nápravných opatření hrozí provozovateli pokuta ve výši až 5 000 000,- Kč. V případě nesplnění informační povinnosti nebo provádění provozní činnosti bez finančního zajištění je výše pokuty stanovena na maximální výši 1 000 000,- Kč. U druhého případu, tedy provádění provozní činnosti bez finančního zajištění je nutné zdůraznit, že se musí jednat o provozovatele, na kterého se nevztahuje žádná z výjimek uvedených v § 14 odst. 3 a 4 zákona č. 167/2008 Sb. Při určení výše pokuty se dle § 20 odst. 2 přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu spáchání, k následku a k okolnostem, za nichž byl delikt spáchán. Jedná se o demonstrativní výčet, nejsou tedy vyloučena další kritéria.⁵⁵ Příslušným orgánem pro uložení pokuty v první instanci je Česká inspekce životního prostředí, místně příslušná správa národního parku, místně příslušná správa chráněné krajinné oblasti, v druhé instanci je věcně příslušné Ministerstvo životního prostředí. Pokuty uložené podle tohoto zákona jsou příjmem Státního fondu životního prostředí ČR.⁵⁶ V § 20 zákona č. 167/2008 Sb. jsou upravena společná ustanovení ke správním deliktům.

Provozovatel se může odpovědnosti zprostit, pokud prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Zákon upravuje i lhůty pro zánik odpovědnosti. Pokud správní orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl (lhůta subjektivní), nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán (lhůta objektivní) odpovědnost zaniká.

⁵⁴ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě* ... 146s.

⁵⁵ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě* ... 148 s.

⁵⁶ STEJSKA, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. České právo životního prostředí*, 2008, č. 22, 71 s.

5. Obecná úprava odpovědnosti za ekologickou újmu v Estonsku

Právní základ úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu v Estonsku je zakotven v Ústavě Estonské republiky⁵⁷ (dále jen estonská ústava). Na úvod je nutné poznamenat, že estonská ústava v sobě zahrnuje i obdobu české Listiny práv a svobod. Neexistují tedy dva vedle sebe stojící ústavní zákony, kdy jeden upravuje základní rozložení moci ve státě a druhý se podrobně věnuje právům a povinnostem občanů. Estonská ústava se skládá ze 168 článků, které jsou rozděleny do 15 kapitol, kdy se právům a povinnostem občanů věnují dvě z nich. Kapitola druhá, článek 53, říká: „*Každý má povinnost chránit životní prostředí a nahradit škodu, kterou na něm způsobil. Řízení musí být upraveno zákonem.*“⁵⁸ Sama Ústava tedy, jakožto nejsilnější právní předpis Estonské republiky, stanoví povinnost k náhradě škody a jasně říká, že povinnost k náhradě má ten, kdo škodu způsobil.

Odpovědnost za újmu na životním prostředí je stejně jako v České Republice rozdělena do 3 kategorií: trestněprávní odpovědnost za trestně činy proti životnímu prostředí, občanskoprávní odpovědnost za ekologickou újmu způsobenou jiné osobě a správněprávní či občanskoprávní újmu na životním prostředí jako takovém.

Detailní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu je upravena v zákoně o odpovědnosti za environmentální újmu (dále jen KS)⁵⁹, který transponuje Směrnici Evropského parlamentu a rady 2004/35/EC (dále jen Směrnice) o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Zákon nabyl platnosti 16. 12. 2007 a účinnosti 31. 1. 2009. Za dobu své účinnosti prošel osmi novelizacemi. Odpovědnost upravená tímto zákonem je správněprávního charakteru a jak je stanoveno směrnici 2004/35/EC, zaměřuje se na prevenci a rekultivaci škody vzniklé na životním prostředí. Rozsah zákona je ovšem relativně úzký, jelikož neobsahuje všechny škody, které mohou na životním prostředí vzniknout. Stejně jako v České republice, právo životního prostředí zahrnuje mnoho složkových zákonů, jejich harmonizace s evropskou úpravou ovšem stále ještě probíhá. Problematiku odpovědnosti upravují i tyto složkové předpisy, které je obtížné kategorizovat dle právní teorie. Obsahují prvky jak trestněprávní,

⁵⁷ V estonském jazyce Põhiseadus.

⁵⁸ Oficiální anglický překlad: „*Everyone has a duty to preserve the human and natural environment and to compensate for damage caused to the environment by him or her. The procedure for compensation shall be provided by law.* Aktuální znění: zákon č. RT¹ 1992, 26, 349., Constitution of Republic of Estonia.

⁵⁹ V estonském jazyce Keskkonnastutuse seadus, zákon je dostupný v anglickém znění na <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/524102014001/consolide>.

tak občanskoprávní i správněprávní povahy. Pravidlem je, že tyto složkové předpisy neupravují povinnost k nápravě škody, upravují pouze její monetární kompenzaci.

5.1 Zákon o odpovědnosti za environmentální újmu

Jak je zmíněno výše, k transpozici Směrnice došlo pomocí zákona KS, který nabyl platnosti 16. 12. 2007 a účinnosti 31. 1. 2009. Zákon je rozdělen do 5 kapitol a obsahuje celkem 46 paragrafů. V souladu se Směrnicí zakládá odpovědnost na principu znečišťovatel platí. Neupravuje náhradu škody v podobě ekonomické ztráty a škody na soukromém majetku, dále neupravuje např. problematiku zhoršení kvality ovzduší, nebo škodu vzniklou na lesním porostu.

5.1.1 Definice škody

Primárním účelem zákona je předcházet škodám a stanovit povinnosti, které je třeba splnit v případě, že ke škodě dojde. Na rozdíl od české právní úpravy estonský právní řád nerozlišuje pojmy „újma“ a „škoda“.

Definici škody upravuje paragraf druhý. Škodou se dle KS myslí:

- Podstatný nepříznivý vliv na vznik nebo zachování přirozeného stanoviště volně žijícího druhu živočichů a planě rostoucích rostlin. Definice přirozeného stanoviště volně žijícího druhu živočichů a planě rostoucích rostlin zahrnuje druhy rostlin a živočichů uvedené ve Směrnici Rady č. 92/43/EHS.
- Podstatně nepříznivý vliv na chráněné oblasti, památkové rezervace, nebo na individuálně chráněné objekty definované v Zákoně o ochraně přírody.⁶⁰
- Podstatně nepříznivý vliv na ekologický či chemický stav povrchových pobřežních či podzemních vod.
- Poškození zemského povrchu způsobené přímým či nepřímým zavedením přípravků, látek, organismů nebo mikroorganismů do životního prostředí, které způsobí značné riziko na zdraví člověka.⁶¹

Na tomto místě můžeme spatřovat jistou odlišnost od české právní úpravy. Definice škody je jednodušší, nezabíhá do podrobností jako např. § 2 písm. a) číslo 2. Zákona č. 167/2008 Sb. a

⁶⁰V estonském jazyce Looduskaitseadus.

⁶¹ VEINLA, Hannes, RELVE, Kaarel. *Environmental law in Estonia*. Zuidpoolingel: Wolters Kluwer International, 201, 861 s.

stanoví nad rámec české právní úpravy i ochranu památkových rezervací a chráněných oblastí. Na místě je ovšem zdůraznit, že estonský zákon KS nikde přesně nedefinuje pojem „*podstatně nepříznivý vliv*“.

Zajímavostí je, jak se estonská úprava vyrovnala s článkem 4 odst. 5 Směrnice. Tento článek stanoví, že se Směrnice vztahuje pouze na škody na životním prostředí způsobené znečištěním neohraňené povahy. Téměř totožná formulace je použita i v úvodním ustanovení KS, který navíc reflektuje možnost opomenutí. Pojem „znečištění neohraňené povahy“⁶² ovšem není nikde v textu vysvětlen a ani není znovu použit.

Působnost zákona je vymezena v úvodních ustanoveních v § 1. Věcná působnost a výjimky z ní se shodují se Směrnicí. Co se týče působnosti časové, ta je upravena v §1 odstavci 4 a 5 a dochází zde k rozporu.

Směrnice v článku 17 stanoví, že se nevztahuje na:

- škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před datem uvedeným v čl. 19 odst. 1,
- škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po datu uvedeném v čl. 19 odst. 1 jako důsledek konkrétní činnosti, která se stala a která byla ukončena před tímto datem,
- škody, uplynulo-li více než 30 let od doby, kdy došlo k emisím, události nebo nehodě, které způsobily tyto škody.

Datem, na které Směrnice odkazuje v tomto článku je 30. duben 2007. Do tohoto data byly členské státy EU povinny zajistit soulad vnitrostátních předpisů s touto Směrnicí a Komisi o tom informovat. Estonský KS byl přijat až 16. 12. 2007 a na toto datum se váže časová působnost tohoto zákona. Estonská republika nebyla za nedodržení tohoto termínu nijak sankcionována.

Základním cílem KS je prevence vzniku škody. Zákon stanovuje několik povinností v případě, že škoda vznikne. Dle paragrafu 2 odst. 7 hrozba škody znamená významnou pravděpodobnost výskytu environmentální škody v blízké budoucnosti. Zákon dále v § 7 upravuje základní definice týkající se prevence a náhrady škody. První odstavec definuje „*prevenci environmentální škody*“ kterou se dle tohoto zákona myslí:

- 1) Implementace opatření k eliminaci hrozby vzniku škody
- 2) Snížení rozsahu možných škod na životním prostředí

⁶² V estonské jazyce *hajusaastusest põhjstatud keskkonnakahjustuse*.

- 3) Řídit (spravovat) kontaminující látky či jiné škodlivé faktory, aby došlo k prevenci, odstranění nebo zabránění škodám na životním prostředí nebo nepříznivým účinkům na lidském zdraví či narušení chráněné oblasti.

Jedná se tedy o období preventivních opatření stanovených v § 16 zákona č. 167/2008 Sb. Dle mého názoru je estonská verze přijatelnější než česká, a to z důvodu konkretizace a názornosti pojmu preventivních opatření.

V případě, že vzniku škody nelze zabránit, musí být nahrazena. Dle paragrafu 7 odst. 2 KS „nápravné jednání“ znamená implementaci prostředků k obnovení, přemístění či kompenzaci přírodního zdroje nebo omezení značně vysokého rizika ohrožení lidského zdraví. Definice „nápravných jednání“ tedy není významně odlišná od definice „nápravných opatření“ v zákoně č. 167/2008 Sb.

Stejně jako v České Republice, i v Estonsku může příslušný úřad zapojit odborníky k určení vhodného opatření či k určení způsobu nápravy škody. Musí jít o fyzickou osobu mající dlouhodobé zkušenosti s šetřením v oblasti přírodních zdrojů a osobu poskytující spolehlivé posouzení v otázkách ochrany a udržitelného rozvoje přírodních zdrojů. Odborník by měl být vybrán ve spolupráci příslušného úřadu s původcem škody. Rozpory v rámci výběru spadají do působnosti Ministerstva životního prostředí. V případě, že jde o škodu, která může být rizikem pro zdraví lidí, je příslušný úřad povinen zvolit odborníka na základě doporučení Ministerstva sociálních věcí.⁶³

5.1.2 Příslušné orgány

Příslušným orgánem je nejčastěji dle odborné literatury⁶⁴ tzv. „Keskkonnaamet“ (dále příslušný úřad)⁶⁵. Jde o státní organizaci spadající do oblasti působnosti Ministerstva životního prostředí. Tento úřad se zabývá realizací estonské politiky v oblasti využívání životního prostředí, ochraně přírody, zlepšování právních předpisů, atd. V rámci náhrady a prevence ekologické újmy v Estonsku hraje tato organizace významnou roli díky velkému množství pravomocí. Dle paragrafu 6 odst. 4 KS je v její kompetenci i určení původce škody a prokázání příčinné souvislosti mezi jednáním původce a škodou. Nejde ovšem o jediný úřad mající pravomoci v této oblasti. Nejvýznamnější roli má Inspekce životního prostředí⁶⁶. Její

⁶³ §10 a §11 KS.

⁶⁴ VEINLA, Hannes, RELVE, Kaarel. *Environmental law in Estonia...*197 s.

⁶⁵ Volně přeloženo jako „Rada Životního Prostředí“, oficiální anglickým ekvivalentem je Environmental Board.

⁶⁶ V estonském jazyce Keskkonnainspeksioon.

pravomoci upravuje zvláštní zákon o dozoru na životní prostředí⁶⁷. Některé pravomoci této instituce jsou přeneseny na další instituce a úřady jako např. Pozemková rada⁶⁸ a policie Estonské republiky. V některých konkrétních případech jako např. v případě škody na chráněných objektech jako jsou chráněné oblasti, druhy živočichů atd. má Inspekce životního prostředí pravomoc podat žalobu k náhradě škody u příslušného soudu.⁶⁹

V některých případech je příslušná obec, na jejímž území ke škodě došlo. Pravomoc v rámci zákona KS je ovšem omezená pouze na vydání příkazu k sanaci území.⁷⁰ Dále je např. obec vždy povinna informovat Inspekci životního prostředí o nezákonných aktivitách ohrožujících životní prostředí.

V každém případě je příslušný úřad povinen informovat Ministerstvo životního prostředí o všech rizicích, již vzniklých škodách na životním prostředí, o kterých se dozví a nápravných či preventivních opatření, která již byla přijata. Ministerstvo je odpovědné za informování veřejnosti a veškeré informace musí být zveřejněny na jeho webových stránkách.⁷¹

Ministerstvo je také povinno řešit veškeré spory, které v rámci prevence a náhrady škody vzniknou. Má právo přibrat experty a rozhodnutí musí vydat ve lhůtě třiceti dnů. Odvolacím orgánem je správní soud, který v řízení postupuje podle obdoby českého správního řádu.⁷²

Estonský zákon KS na rozdíl od českého zákona č. 167/2008 Sb. neobsahuje ustanovení, které by jasně určovalo příslušnost úřadů. Zákon KS odkazuje na jiné právní předpisy (nejedná se výlučně o zákony, ale např. i akty ministerstev), kde je upravena příslušnost jednotlivých orgánů. Bohužel většina z nich není dostupná v anglickém překladu a z toho důvodu není možné jasně určit, kdy je který úřad příslušný. Díky této roztržiténosti úpravy, považují český ekvivalent zákona KS v oblasti výkonu státní správy za zdařilejší.

⁶⁷ V estonském jazyce Keskkonnajärelevalve seadus, zákon je přístupný v anglickém jazyce na <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032014049>

⁶⁸ Tzv. Maa – amet, oficiální anglický překlad Land Board

⁶⁹ VAARMARI, Kärt, ADLER, Jane. Environmental liability 2012, National ELD Report., str.4

⁷⁰ Tamtéž.

⁷¹ viz <http://www.envir.ee/et>.

⁷² V estonském jazyce Vaidemenetlus haldusmenetluse seadus.

5.1.3 Povinnosti původce škody

Na úvod této kapitoly bych se ráda zastavila u samotného pojmu „původce škody“. Český ekvivalent zákona KS, tedy zákon 167/2008 Sb., používá na tomto místě výraz „provozovatel“. Anglická verze textu zákona 167/2008 Sb a stejně tak anglická verze Směrnice 2004/35/CE, používá pojem „operator“. Estonský překlad Směrnice používá přesný překlad tohoto slova, tedy „ettevõtja“. Zákon KS se ovšem uchýlil k poměrně jiné formulaci, a to, v českém překladu, „osoba, která škodu způsobila“⁷³ (dále původce škody).

Dle § 6 odst. 1 leží povinnost k prevenci či nápravě primárně na osobě, jejíž jednání či opomenutí způsobilo vznik škody, či ohrožení takovou škodou. Jakákoli osoba může být původcem škody, zákon žádné další podrobnosti nestanoví. Estonská právní úprava rozeznává odpovědnost právnických osob, tudíž dle zákona KS může být postihnuta i právnická osoba.

Povinnosti původce škody k prevenci a náhradě jsou upraveny § 8 a násl. Odpovědnost dle KS může být jak subjektivní tak objektivní. Subjektivní odpovědnost je upravena v odst. 1, který stanoví, že odpovědnou osobou je ten, kdo škodu či ohrožení škodou způsobí. V odst. 3 jsou taxativně stanoveny případy, kdy nastává objektivní odpovědnost, tedy odpovědnost bez zavinění za způsobenou škodu či ohrožení škodou. Tyto aktivity odpovídají Příloze III. Směrnice 2004/35/EC:

1. Provozování zařízení vyžadující povolení dle IPPC.
2. Činnosti vyžadující povolení pro nakládání s odpadem či licenci pro nakládání s nebezpečným odpadem dle zákona o odpadech.⁷⁴
3. Činnosti vyžadující povolení pro speciální nakládání s vodou dle zákona o vodách.⁷⁵
4. Výroba, použití, zpracování, skladování, přeprava či uvolňování nebezpečných látek do životního prostředí. Týká se látek označených jako nebezpečné v zákoně o chemických látkách⁷⁶, přípravků na ochranu rostlin uvedených v zákoně o ochraně rostlin⁷⁷ a biocidy stanovené v zákoně o biocidech.⁷⁸

⁷³ V estonském jazyce Keskonnakahju tekitaja.

⁷⁴ V estonském jazyce Jäätmeseadus.

⁷⁵ V estonském jazyce Veeseadus.

⁷⁶ V estonském jazyce Kemikaaliseadus.

⁷⁷ V estonském jazyce Taimekaitseadus.

⁷⁸ V estonském jazyce Biotsiidiseadus.

5. Přeprava nebezpečného zboží po silnici, železnici, vnitrozemských vodních cestách dle Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí.
6. Nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy ve smyslu Směrnice 2009/41/EC.
7. Záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a uvádění geneticky modifikovaných organismů na trh jakožto součást produktu či produkt sám ve smyslu zákon o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí.⁷⁹
8. Přeshraniční pohyb odpadu přepravovaného z nebo do Evropské Unie, pro který je vyžadované povolení či který je zakázaný dle Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 1013/2006.

Jak český, tak estonský zákon upravující odpovědnost za ekologickou újmu tedy stanoví odpovědnost objektivní u provozních činností vymezených v příloze č. III. ke Směrnici a ve zbytkové oblasti, tedy provozních činností v příloze neuvedených odpovědnost objektivní.

V § 12 je upravena povinnost původce škody k preventivním opatřením. Původce je povinen okamžitě přijmout preventivní opatření a upozornit příslušný úřad. Dále je povinen informovat o všech okolnostech vzniku škody nebo jejím ohrožení. V případě, kdy by mohlo dojít k ovlivnění zdraví lidí, je původce povinen neprodleně upozornit také tzv. Terviseamet, což je vládní organizace mající na starost oblast zdravotnictví a plní i roli inspekce. Estonská republika nemá Ministerstvo zdravotnictví, celá tato agenda spadá pod Ministerstvo sociálních věcí. Toto ministerstvo zřídilo výše zmíněný Terviseamet, Dále má právo kontaktovat příslušný úřad a žádat posouzení vhodnosti opatření, které má být učiněno. V případě, že původce škody nesplní své povinnosti vyplývající z § 12 KS nebo je osoba škůdce neznámá, preventivní opatření přijme příslušný orgán. Takové jednání však nezbavuje původce odpovědnosti za škodu.

Povinnosti k náhradě škody jsou upraveny v § 14 a násl. KS. K náhradě škody je stejně jako k prevenci povinna osoba, která škodu způsobila. Musí postupovat v souladu s plánem nápravného opatření. Tento plán je vytvořen příslušným úřadem ve spolupráci s osobou škůdce a musí být úřadem schválen.

⁷⁹ V estonském jazyce Geneetiliselts muundatud organismide keskkonda viimise seadus.

Nelze než konstatovat, že povinnost k preventivním opatřením a informační povinnost je shodná s českou úpravou.

5.1.4 Plán nápravných opatření

Úprava plánu nápravného opatření je obsažena v § 18 až 22 KS. Příslušný úřad, je povinen k jeho vypracování poskytnout přiměřenou lhůtu. Tento plán má být vytvořen původcem škody a tato osoba je povinna jej zaslat příslušnému úřadu ke schválení co nejdříve, nejpozději v den určený tímto úřadem. Před samotným schválením plánu je úřad povinen vyslechnout osoby, které mohou být plánem dotčeny dle § 23 odst. 1. V případě jakýchkoliv nedostatků v návrhu úřad poskytne jejímu zpracovateli dodatečnou lhůtu k nápravě či doplnění.

Dle § 22 je příslušný úřad oprávněn činit k plánu dodatky v případě, že reálná situace rozsahu škody se pochválení plánu ukázala závažnější, než byla v průběhu jeho sestavování. V případě, že nápravné opatření je prováděno příslušným úřadem, je tento úřad příslušný i k vytvoření plánu. Osoba povinná k jeho vytvoření a příslušný úřad jsou povinny spolupracovat na vytváření tohoto plánu. Je-li to nutné, je možné k vytvoření plánu přibrat odborníka.

Oblast nápravných opatření v estonském KS v porovnání s úpravou téhož institutu v zákoně č. 167/2008 Sb. stejně jako v případě preventivních opatření nepřináší žádnou možnost inspirace, jelikož je opět upraven téměř totožně.

5.1.5 Práva dotčených osob

Zákon KS stanoví v § 23 odst. 1 taxativní výčet osob, které mohou být environmentální újmou dotčeny. Jedná se o následující osoby:

- a) organizace zabývající se ochranou životního prostředí,
- b) osoba, která je, či může být ovlivněna škodou na životním prostředí,
- c) osoba mající oprávněný zájem vstoupit do řízení o náhradě škody,
- d) osoba, jejíž práva jsou škodou na životním prostředí porušena či ohrožena.

Dle § 23 KS má tato osoba právo požadovat od příslušného úřadu uplatnění preventivních či nápravných opatření nebo uložení povinnosti osobě, která škodu zavinila.

Oprávněný zájem nevládní organizace z oblasti životního prostředí není třeba dokazovat, jelikož se presumuje.

Příslušný úřad musí rozhodnout o vyhovění či zamítnutí žádosti dotčené osoby ve lhůtě 30 dnů a její zamítnutí musí být odůvodněno. Před schválením nápravného opatření je příslušný úřad povinen dotčenou osobu vyslechnout. Dle § 33 KS má dotčená osoba právo podat odvolání proti rozhodnutí příslušného úřadu k Ministerstvu životního prostředí. Další instancí je správní soud, kam dotčená osoba může podat stížnost proti rozhodnutí Ministerstva.

Na rozdíl od zákona č. 167/2008 Sb. estonský zákon KS taxativně vymezuje okruh dotčených osob, které se v případě zahájení řízení (ať již dle zákona KS nebo zákona obdobnému českému správnímu řádu) stávají jeho účastníky. Vzhledem k absenci vymezení účastníků řízení v zákoně č. 167/2008 Sb. musíme vycházet z obecné úpravy účastnictví ve správním řádu. V tom případě mohou být dotčenými orgány žadatel a ti, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Dostáváme se tedy do působnosti složkových zákonů, kdy např. podle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou účastníky také občanská sdružení zabývající se ochranou přírody a krajiny. Podrobnou analýzou složkových zákonů dojdeme k závěru, že taxativní výčet dotčených osob dle KS se shoduje s dotčenými osobami dle české právní úpravy. Jasný výčet upravený přímo v zákoně KS považuji za šťastnější řešení hlavně s ohledem na neustálou kritiku zákona č. 167/2008 Sb. týkající se nejasných a komplikovaných definic.

5.1.6 Vynutitelnost rozhodnutí

V případě porušení KS nebo předpisů s tímto zákonem souvisejících a v dalších případech stanovených tímto zákonem s účelem ukončit, odstranit či napravit následky porušení těchto předpisů má příslušný úřad pravomoc vydávat tzv. závazné příkázání.⁸⁰

V § 34 KS jsou taxativně vypočteny náležitosti, které tato příkázání musí obsahovat. Jsou to jméno úředníka, který tento dokument připravil, datum, jméno a bydliště adresáta, právní a skutkové podklady pro jeho vydání, samotný jeho obsah, datum, do kterého má být splněna uložená povinnost a nakonec popis důsledků spojených s nesplněním požadavků v příkazu stanovených.

V případě nesplnění povinnosti příslušný úřad může uložit pokutu až ve výši 9600 eur nebo sám úřad na náklady adresáta provede uloženou povinnost.

⁸⁰ V estonském jazyce Ettekirjutus.

KS ve své kapitole čtvrté v § 36 rozeznává tři přestupky související s nesplněním povinností stanovených tímto zákonem. Sankcí je finanční pokuta lišící se svou výší pro fyzické a právnické osoby. V případě fyzické osoby se výše pokuty pohybuje v rozmezí 200 až 300 euro, v případě právnické osoby je to 20.000 až 32.000 euro. Jedná se o následující přestupky:

- a) Porušení povinnosti provést nápravné opatření, porušení povinnosti předložit „nápravný akční plán“.
- b) Porušení oznamovací povinnosti.
- c) Porušení povinnosti provést preventivní opatření.

Procesní pravidla se v těchto případech dle § 39 KS řídí estonským trestním zákonem.

Vynutitelnost rozhodnutí dle KS je, jak vyplývá z textu výše, obdobou sankčních nástrojů ochrany uvedených v § 19 zákona č. 167/2008 Sb. Zajímavostí je rozdělení sankcí pro fyzické a právnické osoby, které zákon č. 167/2008 Sb. nezná. Co se týče výše pokuty, KS je podstatně mírnější než jeho český ekvivalent když stanoví maximální výši pokuty na 880 960,- Kč.⁸¹

5.1.7 Náklady

Definice nákladů je v KS upravena v § 25 obdobně jako definice stanovená ve Směrnici. Náklady se pro účely zákona KS rozumí náklady na rozpoznání, prevenci a nápravu škod a jejich hrozbu, včetně nákladů na přijetí preventivních a nápravných opatření, zahrnující odborníky, posouzení alternativních opatření, shromažďování informací, dohled a následnou kontrolu stejně tak organizační, právní a jiné ospravedlnitelné náklady správní autority.

Náklady má nést osoba, která škodu způsobila, za předpokladu, že je odpovědná za její vznik. V případech, kdy nelze takovou osobu určit nese náklady příslušný úřad. Jedná se o situace, kdy je původce škody neznámý, nebo je zbaven povinnosti hradit škodu na základě výjimek shodných s výjimkami stanovenými ve čl. 8 odst. 3 písm. a), b) Směrnice a odst. 4 písm. a), b). Tyto výjimky se nevztahují na náklady k přijetí opatření k zabránění škody na životním prostředí způsobených záměrným uvolňováním geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí nebo zavádění geneticky modifikovaných organismů nebo produktů na trh.

⁸¹ Přepočteno dle měnového kurzu platného ke dni 23.3.2015.

Lhůta k uhrazení škody je stanovena příslušným úřadem a nesmí být delší než 30 dnů. Pokud dojde k prodlení, původce škody je dle § 27 odst. 3 a 4 KS povinen uhradit za každý den prodlení 0.06 % z celkové sumy. Co se týče lhůty pro podání vyčíslení náhrady škody povinnému, jedná se, shodně se Směrnicí, o lhůtu pěti let, počínající běžet ode dne, kdy byla ukončena opatření k náhradě škody nebo ode dne, kdy byla osoba původce rozpoznána.

Oblast náhrady nákladů je v KS upravena podstatně úžeji než v zákoně č. 167/2008 Sb. Zákon KS neobsahuje ustanovení o postupu úhrady nákladů v případě, že škoda vznikne činností dvou či více provozovatelů. Jako výhodu oproti české úpravě je ovšem nutno vnímat ustanovení o prodlení k uhrazení škody. Tímto institutem by se mohla česká právní úprava nepochybně inspirovat.

Zákon KS upravuje v § 29 odst. 1 možnosti zajištění úhrady nákladů v případě, že existuje riziko nesplnění povinnosti uhradit škodu jejím původcem. Instituty, které je možné použít jako záruku, jsou notářská úschova, kauce, cenný papír anebo záruka poskytnutá úvěrovou či finanční institucí. Hodnota zajištění musí tvořit v době jejího poskytnutí minimálně 115 % částky, která je vyčíslena jako dostačující k náhradě škody. V případě, že se ukáže, že jistota neodpovídá výši požadované částky, má příslušný úřad právo žádat o zvýšené zajištění nebo určení nového způsobu zajištění. Detailní postup v těchto případech stanoví Ministerstvo financí Estonské republiky.⁸²

Co se týče finančního zajištění, estonská právní úprava poskytuje více možností, či druhů zajištění než česká, např. notářskou úschovu či cenný papír zákon č. 167/2008 Sb. nezná.

5.2 Odpovědnost dle složkových předpisů

Estonskou právní teorií je odpovědnost dle složkových předpisů označována jako odpovědnost rozšířená. Toto označení plyne z faktu, že odpovědnost složkových předpisů je širší než rozsah odpovědnosti dle KS. Jedná se o značně roztříštěnou a nekonzistentní právní úpravu, jelikož jde o zákony platné ještě před platností KS reflektující chaos právního vývoje v dobách krátce po pádu Sovětského svazu. Některá ustanovení jsou správněprávní povahy, jiné upravují odpovědnost civilněprávní.

⁸² V estonském jazyce Rahandusministeerium.

Rozdílem mezi nápravou škody dle KS a složkovými předpisy je odlišné pojetí pojmu škoda a celkový procesní postup. Můžeme tedy hovořit a dvou druzích, či režimech nápravy škody, a to náprava podle KS a podle složkových předpisů.⁸³

Škodu na zdraví a na soukromém majetku upravují zákony z oblasti soukromého práva, zejména zákon o obligacích a zákon o vlastnictví⁸⁴.

Co se týče trestněprávní odpovědnosti, od české úpravy se příliš neliší. Estonská právní úprava rozlišuje (stejně jako česká) mezi trestným činem a přestupkem. Trestné činy jsou taxativně vymezeny v Trestním zákoně⁸⁵, který rozeznává i trestní odpovědnost právnických osob. Přestupky bývají nejčastěji upraveny na samém konci relevantního zákona.⁸⁶

Dalším rozdílem mezi složkovými zákony a KS je, že KS se snaží zajistit obnovení nebo náhradu poškozeného či zničeného přírodního zdroje. Oproti tomu ustanovení složkových předpisů upravujících výše zmíněnou „rozšířenou odpovědnost“, vyžadují monetární odškodnění a prostředky z něj získané nejsou využity na náhradu či obnovu poškozeného zdroje. Jejich smyslem je jednak odradit potenciální škůdce a dále tvořit zdroj pro financování projektů z oblasti životního prostředí.⁸⁷

Ustanovení rozšířené odpovědnosti se často překrývají jednak se sebou samými a také s příslušnými ustanoveními KS. Kolize těchto předpisů je zatím z velké části neregulovaná. Této problematice se věnuje pouze § 40 zákona KS, který stanovuje bližší pravidla.

V případě, že je osoba povinná kromě monetární kompenzace na základě složkových předpisů také k odškodnění dle KS, může příslušný úřad odečíst částku tvořící monetární kompenzaci od nákladů vztahujících se k prevenci a náhradě škody nebo kompenzovat náklady osobě, která škodu způsobila za předpokladu, že tato osoba nese celé náklady prevence či náhrady škody.

5.3 Případová studie

Pro případovou studii jsem si vybrala nehodu nákladního automobilu převážející naftu, která se stala 13. 12. 2010. Získat dostatečné množství informací nebylo jednoduché, jelikož většina rozhodnutí správních úřadů či soudních rozhodnutí není dostupná v jiném jazyce než estonštině, popř. v ruštině. Tento případ byl stručně popsán ve zprávě zaslané Evropské

⁸³ VAARMARI, Kärt; ADLER, Jane. Environmental liability 2012, National ELD Report.

⁸⁴ V estonském jazyce Võlaõigusseadus a Asjaõigusseadus.

⁸⁵ V estonském jazyce Karistusseadustik.

⁸⁶ VEINLA, Hannes, RELVE, Kaarel. *Environmental law in Estonia*...s. 216 - 217

⁸⁷ VEINLA, Hannes, RELVE, Kaarel. *Environmental law in Estonia*... s. 203.

komisi v souvislosti s článkem 18 par. 1 Směrnice, díky čemuž bylo možné dohledat podrobnější informace v anglickém překladu.

5.3.1 Popis případu

Nákladní automobil společnosti AS Olerex převážející dieslové palivo dne 13. prosince 2010 v okrese Harju, na cestě mezi městy Tallinn a Tartu, sjel díky kluzkému povrchu ze silnice do příkopu, kde do sněhu a půdy vyteklo 6000-8000 litrů převáženého paliva. Po havárii bylo z poškozené oblasti odstraněno přibližně 6,2 tuny zbytků paliva smíchaného se sněhem a půdou. Část paliva, přibližně 1,2 tuny, se vsákla do půdy s rozlohou přibližně 150 m². Prvním orgánem, který se vznikem škody zabýval, byla Inspekce životního prostředí. Z dokumentů nevyplývá, kdo byl oznamovatelem. Inspekce ohledala místo vzniku škody a postoupila případ příslušnému úřadu, tedy úřadu Kesskonnaamet z důvodu nepříslušnosti. Dne 22. 12. 2010 podala společnost AS Olerex příslušnému úřadu vysvětlení které 6. 1. 2011 následoval plán nápravných opatření vypracovaných na žádost AS Olerex společností AS Maves, která se specializuje na problematiku identifikace a nápravy přírodních škod. Příslušný úřad plán přijal a společnosti určil lhůtu jednoho měsíce k provedení nápravných opatření určených ve výše zmíněném plánu. V souladu s plánem byl na náklady AS Olerex kontaminovaný povrch odstraněn a převezen k odbornému zpracování odpadu. V průběhu plnění plánu vyšlo najevo, že došlo k lokální kontaminaci podzemních vod. Tato kontaminovaná voda byla odsáta a následovaly tři průběžné kontroly kvality vody v místě znečištění. V rámci poslední kontroly, která proběhla v polovině dubna 2011, se ukázalo, že jak půda, tak podzemní voda splňuje zákonné limity. Veškeré práce na odstranění škody byly skončeny ke dni 20. 5. 2011. Následkem toho příslušný úřad vydal v červnu 2011 rozhodnutí, že škoda vzniklá na půdě, povrchové a podzemní vodě, byla odstraněna a vzniklá škoda byla nahrazena díky provedení nápravných opatření. Celkové náklady k náhradě škody byly vyčísleny na 21.000 eur.

V tomto případě šlo o uplatnění režimu absolutní odpovědnosti dle zákona o odpovědnosti za environmentální újmu, jelikož se havárie týkala nakládání s nebezpečnými chemikáliemi. Stačilo uplatnění odpovědnosti pomocí správních úřadů, k soudnímu sporu nedošlo. Co se týče dokazování v rámci řízení, to bylo bez nejasností a komplikací. Jelikož se jednalo o nakládání s chemikáliemi, příčinná souvislost mezi jednáním a vznikem škody se předpokládala

Škoda nebyla odstraněna úplně, malé množství ropy v půdě zůstalo. Na základě rozhodnutí příslušného úřadu bylo od absolutní vyčištěné oblasti upuštěno z důvodu nepřiměřeně vysokých nákladů, které by bylo nutné vynaložit.

Zdrojem k této případové studii, jak je výše zmíněno, je oficiální zpráva Evropské Komise ohledně plnění tzv. ELD report. Do roku 2012, kdy byla tato zpráva odeslána, byly dle režimu KS řešeny 2 případy vzniku environmentální škody.

Závěr

Diplomová práce nastínila problematiku odpovědnosti za ekologickou újmu v českém a estonském právním řádu. Analýza estonské právní úpravy je stěžejní částí práce, jelikož se jedná o oblast dosud neprobádanou a přináší podněty ke zdokonalení úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu v českém právním řádu.

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení a nápravě ekologické újmy je nepochybně revolučním zákonem v oblasti ekologické újmy, i přestože do dnešního dne nenašel uplatnění v praxi. Cílem tohoto zákona bylo implementovat směrnici 2004/35/ES do českého právního řádu, což se České republice stejně jako mnoha dalším členským zemím EU nepodařilo včas.

Zákon č. 167/2008 Sb. zavádí novou definici ekologické újmy, přináší povinné finanční zajištění pro některé provozovatele a s ním spojené složité hodnocení rizik ekologické újmy, které ovšem nemusí být vždy objektivní a to z toho důvodu, že si ho provozovatel vypracovává ve své režii.

Odborná literatura tomuto zákonu často vyčítá nejasnost a komplikovanost definic. Je pravdou, že některé pojmy, jako např. „významná ekologická újma“, „neohraničená ekologická újma“ nebo „neúměrné náklady“ jsou v zákoně používány, aniž by byly definovány. Tímto argumentem, tedy nejasností definic, je odbornou veřejností vysvětlován fakt, že od účinnosti tohoto zákona nedošlo k jeho aplikaci v praxi. Odborná literatura zastává názor, že důvodem, proč zákon č. 167/2008 Sb. nebyl dosud aplikován na žádný případ ekologické újmy je jeho komplikovanost a nejasnost definic. Inspirací může být estonský zákon o odpovědnosti za ekologickou újmu, který už své uplatnění v praxi našel. Je na místě konstatovat, že estonský zákon obsahuje jednodušší definice, jasně stanoví dotčené osoby, a rozeznává více druhů finančního zajištění. Na druhou stranu se nezabývá otázkou solidární odpovědnosti provozovatelů, je výrazně mírnější ve výši sankcí ukládaných provozovatelům za delikty proti ustanovením tohoto zákona. Inspirací by českému právnímu řádu mohla být úprava úroků z prodlení za neuhrazení nákladů za preventivní nebo nápravná opatření.

Domnívám se, že ochrana poskytovaná aktuální právní úpravou odpovědnosti za ekologickou újmu je dostačující, de lege ferenda by byla vhodná synchronizace terminologie, zjednodušení a vyjasnění působnosti na poli odpovědnosti v právu životního prostředí. Domnívám, že dalším problémem je roztržitost a tím pádem i komplikovanost práva životního prostředí jeho složkových předpisů a jistá dvojkolejnost či složitosti aplikačních předností zákona č. 167/2008 Sb., před složkovými zákony práva životního prostředí.

Bohužel je zřejmé, že soudobá společnost stále upřednostňuje zájmy ekonomické před zájmy ekologickými. Jako velké plus je třeba vnímat uzákonění trestněprávní odpovědnosti právnických osob, které jsou mnohdy původci ekologické újmy v rámci svého podnikání. Na druhé straně stojí fakt, že uplatnění trestněprávní odpovědnosti v právu životního prostředí je aktuálně zcela minimální a ustanovení umožňující trestní stíhání za trestné činy proti životnímu prostředí se téměř nevyužívají. Je smutným faktem, že poškozování životního prostředí je po finanční stránce stále ještě výhodnější než využívání všech dostupných technologických metod jak poškozování životního prostředí zamezit. Kontrolní a schvalovací mechanismy jsou často přísné, ale na druhé straně komplikované a proto otevírají možnosti pro korupci a neobjektivnost.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění.
- Vyhláška č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě.
- Zákon RT I 2007, 62, 396, o odpovědnosti za ekologickou újmu, ve znění pozdějších předpisů.

Monografie

- STEJSKAL, Vojtěch, Vícha, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě*. Nakladatelství Leges, Praha, 2009, s. 233.
- DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 629.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona; PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Iveta; BAHÝLOVÁ, Lenka; VOMÁČKA, Vojtěch. *Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 345.
- KNAPPOVÁ, Marta. *Povinnost a odpovědnost v občanském právu*. Academia Praha, 1968, s.320.
- KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 335.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 610.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. Obecná a zvláštní část. Praha: Leges, 2010, s. 904.
- SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 2001,
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer 2009, 464 s.
- VEINLA, Hannes, RELVE, Kaarel. *Environmental law in Estonia*. Zuidpoolsingel: Wolters Kluwer International, 2012, 248 s.
- VAARMARI, Kärt, ADLER, Jane. *Environmental liability 2012*, National ELD Report, 15 s.

Sborníky

- PRŮCHOVÁ, Ivana. Pojištění a životní prostředí. In: TKÁČIKOVÁ, Jana. (ed.). *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí*. MU Brno, 2010, 269 s.

- VÍCHA, Ondřej. K právním aspektům hodnocení rizik ekologické újmy. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona. (ed.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Sborník z konference, MU Brno, 2010, 241 s.
- BAHÝLOVÁ, Lenka, PRŮCHOVÁ, Ivana. K prevenci vzniku environmentálních újem. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona (ed.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova universita, 2012, 241 s.

Články

- STEJSKAL, Vojtěch. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*, roč. 2004, č. 13, s. 9 – 18.
- STEJSKAL, V., VÍCHA, O. Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2008, č. 1, s. 58 – 73.
- PELIKÁNOVÁ, Irena. Nový občanský zákoník: Odpovědnost za škodu – trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3, s. 15 – 23.
- MELZER, Filip. Corpus delicti aneb obrana úpravy deliktního práva v návrhu občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3, s. 24 – 27.

Judikatura

- Rozsudek Soudního dvora Evropské Unie (velkého senátu) ze dne 9. března 2010, Spojené věci C-379/08 a C-380/08 [online], [cit. 23.3.2015], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0379&qid=1427817552702&from=CS>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.8.2010 sp.zn. 2As28/2010-103, [online], [cit.12.3.2015] Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0028_2As_1000_16f0c5f6_01e1_4f66_ad59_6419f2f2ff5a_prevedeno.pdf

Jiné

- Stanovisko generální advokátky SDEU Juliane Kokott ze dne 22. října 2009 ve věci C-378/08 [online], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NOT/?uri=CELEX:62008CC0378&qid=1427817552702>

Abstrakt a klíčová slova/ Abstract and key words

Abstrakt

Tato práce se zabývá platnou právní úpravou odpovědnosti za ekologickou újmu v českém právním řádu. Nejdříve jsou vymezeny prameny, ze kterých úprava ekologicko-právní odpovědnosti vychází a následuje osvětlení základních pojmů. Celá samostatná kapitola je věnovaná postavení odpovědnosti za ekologickou újmu v systému ekologicko-právní odpovědnosti a jejímu odlišení od ostatních typů odpovědnosti. Další část práce se zabývá nástroji ochrany životního prostředí se zaměřením na administrativní, ekonomické a sankční nástroje. Poslední část diplomové práce se zabývá analýzou odpovědnosti za ekologickou újmu v právním řádu Estonské republiky.

Klíčová slova

Ekologická újma, odpovědnost, nástroje ochrany životního prostředí, Estonsko

Abstract

This theses deals with the applicable legal framework of liability for environmental damage in Czech legal order. Firstly, the sources of environmental liability are determined and at the second place basic definitions are explained. One chapter is devoted to the position of environmental liability in the system of legal liability in czech legal order. The next part of this theses concerns with instruments of environmental protection, focusing on administrative, economic and sanctions protection tools. The last part of theses deals with the analysis of liability for environmental damage in the legislation of Republic of Estonia.

Key word

Environmental damage, liability, environment protection instruments, Estonia