

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3/2011



LIDSKÁ PRÁVA,
PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST
A OCHRANA
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2012

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Recenzovali: doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M.

© Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2012
ISBN 978-80-246-2091-6
ISSN 0323-0619

Tato monografie je napsána jako pocta a věnována našemu učiteli, kolegovi a příteli doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc., který v roce 2012 dosáhne nejen 75. narozenin, ale též 50 let svého působení na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.

Autoři



OBSAH

<i>Milan Damohorský: Delikt ní odpov ědnost v ochran ě život ního prostředí</i>	<i>11</i>
<i>Hana Müllerová: Aktuální otázky zakotvení lidského práva na život ní prostředí v mezinárodním právu</i>	<i>19</i>
<i>Vojtěch Stejskal: Trest ní odpov ědnost jako nástroj prosazování ochrany život ního prostředí v evropském kontextu</i>	<i>45</i>
<i>Petra Humlíčková: Právní odpov ědnost za ztráty na životním prostředí</i>	<i>57</i>

AUTOŘI

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.a

PŘEDMLUVA EDITORA

Čtenářům se po několika letech dostává opět do rukou monotematické číslo AUC Iuridica zaměřené výlučně na právo životního prostředí. Kolektiv interních pedagogů i externích spolupracovníků Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze dal své síly dohromady a vytvořil číslo, složené ze tří menších pojednání a jedné monografie (upravené disertační práce), a to na jednotící téma lidských práv a právní odpovědnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí.

Ačkoliv jsme původně chtěli psát výlučně o lidských právech, posunul se s vývojem let 2009 až 2011 tento náš záměr poněkud více i k problematice ekologicko-právní odpovědnosti, a to zejména z důvodů přijetí či alespoň pravděpodobnosti přijetí jak nového trestního zákoníku a jeho významné „zelené novelizace“, tak i zákona o trestněprávní odpovědnosti právnických osob ale konečně i zcela nového občanského zákoníku. Je evidentní, že tyto normy mají či budou mít poměrně zásadní vliv i na ochranu životního prostředí z pohledu práva v podmínkách České republiky.

Bohužel s dále se zhoršujícím stavem životního prostředí a jeho složek, ale i s nadměrným a mnohdy neuváženým až devastačním čerpáním přírodních zdrojů, a to jak na celosvětové, tak i unijní a české úrovni, zůstávají otázky ochrany životního prostředí a práva jako jednoho z významných nástrojů jeho ochrany i nadále vysoce závažné a aktuální. Otázky práva na příznivé a zdravé životní prostředí, avšak i na dostupnost a přístup k pitné vodě a k ostatním zdrojům na jedné straně, tak i otázky trestněprávní odpovědnosti a odpovědnosti za škodu a ekologickou újmu na straně druhé jsou tak jistě jedny z nejsložitějších i nejzávažnějších problémů současnosti. Je to dáno objektivně, a nic na tom nemění jejich zlehčování či odkládání jejich řešení ze strany mnohých politiků či části podnikatelské sféry.

V našem monotematickém čísle jsme se pokusili některé z výše uvedených problémů podrobněji popsat a navrhnout i možné cesty a způsoby jejich řešení, jakkoliv je komplexní řešení bez změn chování lidí a jejich paradigmat zřejmě nemožné.

Případné reakce, ať již pozitivní nebo kritické, uvítají autoři na svých emailových adresách (mullerova@ilaw.cas.cz, stejskal@prf.cuni.cz, humlic@prf.cuni.cz) či přímo vedoucí autorského kolektivu na adrese damohors@prf.cuni.cz.

Budeme velmi rádi, když naše publikace podá nejen tolik potřebné nové informace a zejména odborné úvahy na zvolená témata, ale hlavně vyvolá další diskusi široké teoretické i praktické právnické veřejnosti.

V Praze dne 16. ledna 2012

*Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.,
proděkan a vedoucí Katedry práva
životního prostředí PF UK v Praze*

DELIKTNÍ ODPOVĚDNOST V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MILAN DAMOHORSKÝ

ÚVODEM

Ve svém příspěvku bych se rád věnoval právnímu stavu a vývojovým tendencím delikt ní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí v širším kontextu obecného vývoje této odpovědnosti v českém právním řádu. V závěru článku se pak pokusím i o pojmenování některých hlavních problémů, budu se věnovat jejich příčinám a návrhům na jejich řešení i úvahám z pohledu de lege referenda. Na rozdíl od některých dalších příspěvků z poslední doby jak v tomto monotematickém čísle AUCI, tak i v časopise České právo životního prostředí, sepsaných některými „mladými horlivci“ našeho oboru, bych se rád tolik nevěnoval detailům a popisům právních úprav a pokusil se o širší, a to nejen právní, ale i věcný a etický pohled na věc.

Nástroje sankční považují, vedle nástrojů administrativních, ekonomických a koncepčních, za klíčové pro prosazování práva životního prostředí, resp. povinností subjektů z něho plynoucích, v praxi. Je skutečně velmi důležité jak se zákonodárci podaří právě tyto nástroje nastavit tak, aby mohly být účinně realizovány právě v praxi. Jednotlivé hmotněprávní povinnosti totiž stále více než z práva vnitrostátního pro osoby v ČR vyplývají přímo z práva mezinárodního (závazky z mezinárodních úmluv) či unijního (z nařízení EU). Problém spatřuji zjevně v tom, kolik ze stanovených povinností je reálně dodržováno a může být vůbec plněno. Právě proto je třeba věnovat delikt ní odpovědnosti, zavádějící sankce za neplnění povinností, spolu s reálností jejich stanovení a vymezení, tak velkou až zvýšenou pozornost.

Můj příspěvek se samozřejmě nemůže zabývat všemi problémy delikt ní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí. Jeho vymezení a zaměření je proto do značné míry selektivní. Vychází z právního stavu dosaženého v České republice ke dni 16. ledna 2012.

1. ROLE DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Delikt ní odpovědnost hraje v právu životního prostředí (ostatně obdobně i jako v ostatních právních odvětvích) zásadní roli. Je totiž pevně svázána s vymezením

primárních povinností osob ve vztahu k životnímu prostředí a k jeho složkám. Právě sankce je pojistkou i nástrojem dodržování těchto povinností. Bez sankce je právní norma neúplná a nefunkční. Deliktní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí a jeho složek se v Československu, resp. později v České republice postupně vyvíjela, a to nejprve od odpovědnosti administrativní fyzických osob a poté i osob právnických přes odpovědnost trestněprávní fyzických osob až nejnověji k trestněprávní odpovědnosti též osob právnických.

V současné době tak byl v českém právu dokončen „pomyslný čtverec“ všech čtyř kategorií odpovědnosti, a to jak na úrovni obecné, tak i na úseku ochrany životního prostředí zvláště. Do budoucna je snad možné ještě uvažovat o zavedení zvláštní (zejména asi trestně právní) odpovědnosti ředitelů a managerů (v anglicky mluvících zemích označované jako „*channeled liability*“), která nám dosud chybí. Jde o jakousi formu „nepřímé či zprostředkované odpovědnosti“, kde příslušný činovník sice čin přímo nespáchal, odpovídá však za provoz a pořádek ve firmě jako celku a nese tedy nejen zvýšené výhody a odměny, ale i rizika včetně speciální odpovědnosti.

S jednotlivými kategoriemi deliktní odpovědnosti je obecně a na úseku ochrany životního prostředí zvláště spojena různá míra zkušeností a jsou i rozličně a různě často aplikovány. Můžeme se domnívat a odhadovat, že zřejmě převládá odpovědnost administrativní, a to zvláště odpovědnost za správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Jde však spíše o úvahu a předpoklad autora, protože ucelené statistiky pro celou Českou republiku nám dosud chybí. České právo je právem evropským kontinentálním a právě proto využívá ve větší míře odpovědnost administrativní než odpovědnost za delikty soudní (trestní odpovědnost).

Sankční nástroje spojené s deliktní odpovědností budou dle mého názoru spolu administrativními nástroji hrát vždy klíčovou roli v ochraně životního prostředí, když spolu s nimi budou tvořit pomyslné jádro nástrojů právních, doplněné zvnějšku nástroji mimoprávními, byť upravenými právem, za něž považují nástroje ekonomické a koncepční, popř. i některé další nástroje povahy speciální.¹

2. SPRÁVNÍ DELIKTY V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Správní delikty v širokém slova smyslu (*sensu largo* ba *largissimo*) zahrnují jak přestupky, tak i správní delikty právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání, resp. při výkonu podnikatelské činnosti, v úzkém slova smyslu (*sensu stricto*) pak jen druhou z výše uvedených kategorií

V současné době se již zdá, že je právní úprava jak přestupků, tak i správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících na teoreticko právní úrovni založena poměrně dostatečně, alespoň tak, že pokrývá všechny hlavní kategorie protiprávních jednání. Je však základní otázkou proč také dostatečně nefunguje v každodenní praxi.

U přestupků je v posledních letech zjevně patrná tendence přesouvat jejich skutkové podstaty, tresty za ně i další ustanovení ze zákona o přestupcích do zákonů zvlášt-

¹ Blíže zejména in Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. AUC Iuridica 3–4/2001.

ních (zákon vodní, o odpadech atd.).² Tato tendence by dle mého názoru sama o sobě nemusela být úplně špatnou (lepší a bližší vazba na primární povinnosti vymezené ve složkovém speciálním zákoně), kdyby však nebyla spojena až s přílišnou fragmentací a detailností právních úprav. Příliš detailní a naopak nedostatečně abstraktní formulace totiž způsobují, resp. mohou způsobovat, že mnohá jednání, která by měla být formulována a trestána jako přešůpek nakonec z možnosti je sankcionovat zcela vypadají. Otázkou, která byla v poslední době otevřena, je pak prodloužení promlčecí doby (možnosti stíhání) u přešůpku z jednoho na alespoň dva roky. Tato změna by opět sama o sobě nemusela být špatnou, pokud by však byla zavedena uvážlivě v rámci podrobné analýzy, přepracování a revize celého českého přešůpkového práva. Dokáží si představit i různé promlčecí doby u různých skupin přešůpků podle jejich závažnosti, jak je tomu v trestných činů a v podstatě zčásti i u správních deliktů právnických osob.

Pokud se jedná o správní delikty, pak zde přešůvávají problémy, které formulovali či na něž upozorňovali již dříve někteří autoři (H. Prášková, M. Damohorský, V. Langrová-Rampirová a další)³ ve svých pojednáních. Jde zejména o problematiku vzájemných vazeb jednotlivých skupin správních deliktů, o možnost ba vhodnost jejich alespoň částečné kodifikace v jejich obecné části, řešení problematiky souběhů atd.

3. TRESTNÍ ODPOVĚDNOST V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ačkoliv trestněprávní odpovědnost není v českém právním řádu, resp. spíše v právní praxi zdaleka tak často užívána pro ochranu životního prostředí, hraje jistě významnou roli při postižení nejzávažnějších druhů ekologické delikvence, a to ať již jde o osoby fyzické, ale nově (od počátku roku 2012) i osoby právnícké. Dle statistik bylo fyzických osob skutečně odsouzených za trestné činy proti životnímu prostředí (ještě v pětiletí let 2005 až 2009, kdy ještě platil starý, byl v novelizovaném znění, trestní zákon) jen v řádu desítek, dle jednotlivých skutkových podstat. Srovnáme-li to se počtem celkově za všechny trestné činy odsouzených osob (řádově asi 300 tisíc osob), pak jde skutečně jen o nepatrné zlomky promile. Na druhé straně je však třeba říci, že se jedná o nejzávažnější činy proti životnímu prostředí – „efekt špičky ledovce“.

České trestní právo doznalo za poslední tři roky ve vztahu k ochraně životního prostředí tři zásadní změny. První z nich představovalo přijetí vlastního nového trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.), který nabyl účinnosti ke dni 1. ledna 2010.⁴ Tato norma poprvé v naší historii obsahuje samostatnou hlavu trestných činů proti životnímu prostředí, a to hlavu osmou. Některé kategorie trestných činů jsou v ní uvedeny zcela poprvé, některé do ní byly spíše připojeny účelově – např. „trestné činy zemědělské“.

² Srovnej např. Jirásková, I. – Sobotka, M.: Zákon o odpadech s vysvětlivkami. Linde, Praha 1992.

³ Názory obsažené např. v Prášková, H.: Správní delikty právníckých osob. Praha, AUC Iuridica, 4–5/1992 či v Damohorský, M.: Ekologicko právní odpovědnost, AUCI, PF UK Praha 1994.

⁴ Stejskal, V.: Nový trestní zákon 2010. České právo životního prostředí č. 1/2009, s. 43–47.

Každopádně tuto skutečnost lze jistě hodnotit jako pokrok, a to mimo jiné spočívající i v tom, že tím zřejmě poprvé české trestní právo uznává zvláštnost, samostatnost a svébytnost „ekologické kriminality“ a zdůrazňuje tak i potřebu jejího trestání, resp. řešení.

Druhou významnou změnu představuje přijetí tzv. „zelené novely“ trestního zákoníku, která byla provedena zákonem č. 330/2011 Sb. a která mimo jiné mění a doplňuje některé skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí. Vedle změn a úprav dikcí u již existujících trestných činů týkajících se poškození a ohrožení životního prostředí (úmyslného i nedbalostního) a týkajících se zejména druhové ochrany přírody, přináší i dvě zcela nové skutkové podstaty, a to trestné činy „Poškození vodního zdroje“ (§ 294a trestního zákoníku) a „Neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozónovou vrstvu“ (§ 298a trestního zákoníku). Významná je změna v § 304, kde se u trestného činu pytláctví opět vracíme k nedokonavému slovesu „loví“ na rozdíl od dosavadního dokonavého „uloví“.

Třetí – zřejmě „nejpřevratnější“ – změnou je pak zavedení trestněprávní odpovědnosti právnických osob k 1. lednu 2012, a to přijetím zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Právnické osoby všech druhů a kategorií s výjimkou státu (České republiky) a obcí a krajů, vykonávají-li veřejnou moc, jsou trestně odpovědné za vymezené skupiny trestných činů uvedených v trestním zákoníku, na který se blanketem odvolává. V ustanovení § 7 zákona se tak neodvolává na všechny trestné činy z hlavy VIII. trestního zákoníku – Trestné činy proti životnímu prostředí, ale jen některé z nich (jmenovitě na ustanovení § 293 až 301 trestního zákoníku). Chybí tak zde trestné činy týkající se týrání zvířat, pytláctví, zemědělství atd. Přiznávám se, že mi není zcela zřejmé, proč tyto skutkové podstaty ve výčtu nejsou a jiné naopak jsou. Výčet do budoucna jistě bude předmětem dalšího vývoje i diskusí.

Významné je, že trestní odpovědnost právnické osoby nezaniká, ale přechází na všechny její právní nástupce (§ 10 zákona). To je poměrně velký rozdíl od odpovědnosti za správní delikty osob právnických, kde jejich zánikem odpovědnost zaniká.

Zcela odlišný od trestů fyzických osob za trestné činy, ale i sankcí za přestupky či správní delikty je i výčet druhů možných trestů, kam patří zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a uveřejnění rozsudku. Domnívám se, že většina z těchto možných trestů je aktuálních a využitelných i pro trestání trestných činů právnických osob proti životnímu prostředí.

Celkově lze zavedení trestní odpovědnosti právnických osob do českého právního řádu jistě uvítat, a to i z pohledu ochrany životního prostředí. Souhlasím však se závěry učiněnými již před několika lety J. Jelínkem, že půjde jistě o velmi složitou, spornou a mnohovrstevnou problematiku.⁵

⁵ Jelínek, J.: Trestní odpovědnost právnických osob. Linde, Praha 2007, s. 215–217.

4. PŘEHLED A EVIDENCE DELIKTŮ

Nejnovějším podnětem na úseku přestupků je návrh Ministerstva spravedlnosti ČR na zavedení centrálního registru přestupků tak, jak již dlouhou dobu obdobně existuje trestní rejstřík, který by z důvodů již existujícího know-how, ale i úspory finančních prostředků zřejmě vedlo nikoliv Ministerstvo vnitra ČR ale právě Ministerstvo spravedlnosti ČR. Rejstřík by měl sloužit nejen k lepšímu a účinnějšímu postihování fyzických osob v případech recidivy, ale napomáhat zřejmě i zaměstnavatelům, kteří by na základě zákona, nebo zřejmě i na základě vlastního uvážení, mohli při uzavírání pracovních právních vztahů se zaměstnancem po tomto vyžadovat též výpis z rejstříku přestupků.

Značně významnou otázkou je problematika všeobecné přístupnosti rejstříku přestupků. Tak jak dnes není obecně přístupný trestní rejstřík, pokud jde o fyzické osoby, neměl by dle mého názoru být přístupný ani rejstřík přestupků, o to spíše, že sankce ze přestupku se nijak veřejně (na rozdíl od soudních rozsudků ve věcech trestních) nevyhlašují. Dle mého názoru by se tím zaváděl druhý trest, kterým by bylo právě zveřejnění. V období socialistického Československa existoval v přestupkovém zákoně právě institut veřejné důtky, který byl dle mého názoru velmi problematickým, protože působil značně nerovně vůči jednotlivým skupinám přestupců a navíc bezdůvodně zasahoval i jejich rodiny a příbuzné či známé.

Jakkoliv podporuji případný rejstřík přestupků jako seznam neveřejný, je otázkou, zda v mnohonásobných opakovaných případech přestupkových recidivistů, pak již tento údaj o nich naopak by neměl být zveřejněn, a to nejen jako jakási nová forma jejich potrestání, ale i upozornění na ně jako osoby. Jsem si však plně vědom toho, že tato otázka je jak z hlediska ochrany osobních údajů a lidských práv, tak i z pohledu práva trestního a správního značně složitou a spornou. Měla by se však o ní dle mého názoru vést odborná seriózní diskuse. Velmi aktuální je samozřejmě i pro úsek práva životního prostředí.

Vzhledem k tomu, že zákon č. 420/2011 zavádí novelou zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů evidenci trestů (postihů za trestné činy) i pro právnické osoby, který naopak bude veřejně přístupný, naskytá se tak aktuálně i otázka o možnosti ba vhodnosti zavedení rejstříku uložených sankcí i za správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících. Ten dosud neexistuje a pokud vím mají jen vnitřní statistiky některé státní orgány, např. Česká inspekce životního prostředí, která tyto údaje publikuje např. ve své každoroční zprávě.

Všechny již existující a i do budoucna uvažované rejstříky by pak měly velký význam a hodnotu nejen pro praktický život, ale i pro seriózní legislativní proces, protože ucelené a přehledné, avšak diferencované údaje o ostatních druzích delikvence než u trestných činů fyzických osob v podstatě neexistují. Je tedy velmi těžké uvažovat o nějakých novelách příslušných právních předpisů včetně zákonů zavádějících či již upravujících deliktivní odpovědnost právnických osob. Jednou věcí je „individuální anonymita“ konkrétních údajů, na druhé straně by však měl být obecný přístup všech osob ke zanonymizovaným úhrnným údajům a celkovým statistikám.

Pro oblast a vývoj práva životního prostředí by měly všechny čtyři uvažované rejstříky zcela zásadní přínos, protože by konečně přehledně ukázaly vzájemné vztahy, vynutitelnost a funkčnost jednotlivých skutkových podstat, ale dále i přístup k problematice v rámci času a prostoru (jednotlivým regionům). Bylo by to zajisté velmi zajímavé, podstatné a vypovídající jak z hlediska statistického, tak i penologického a právního, ale i věcného. Mnohé by to přineslo jak do činnosti legislativní, tak i aplikační praxe.

5. VAZBY NA OSTATNÍ KATEGORIE ODPOVĚDNOSTI

Ostatní kategorie odpovědnosti – za ekonomickou škodu a ekologickou újmu, ale i pracovněprávní odpovědnost, jsou sice s deliktární odpovědností provázány, a to nejen v jejím jádru (protiprávním činu), které je jim společné a zakládá je, tak mnohdy i v rámci tzv. adhezního řízení o náhradě škody. Nicméně by jistě do budoucna mohlo být ukládání náhrady škody či nápravy ekologické újmy v rámci trestního či správního řízení podstatně zjednodušeno, ulehčeno a provázáno. Význam by to mělo zejména pokud jde o rychlost i snižování nákladů celého řízení, ale ve značné míře i z důvodů výchovných.

Deliktární odpovědnost by v ochraně životního prostředí hrála jen poměrně malou a omezenou roli, kdyby nebyla poměrně úzce a účinně spojena až provázána s odpovědností za ztráty na životním prostředí, ať již se jedná o ekonomickou škodu nebo ekologickou újmu.

V současné době vcelku spolehlivě funguje v praxi institut škody a její náhrady dle občanského zákoníku. Naopak institut ekologické újmy, tak, jak byl nově zaveden zákonem o prevenci ekologické újmy a její nápravě, nebyl za několik let účinnosti zákona ani jednou využit v praxi, ač by se zřejmě konkrétní případy našly. Jedná se tak bohužel v pojetí českého práva o vcelku „mrtvý právní předpis“, který pouze ryze formálně transponuje Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

6. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Je třeba rozhodně lépe provázat primární povinnosti se sankcemi za jejich porušování. Povinnosti je třeba formulovat jasněji a přehledněji, ale i obecněji a širše. Je třeba omezovat hypertrofii a kasuistiku. Méně ale jasně formulovaných povinností, které jsou pod silnou sankcí, a odpovědnost, která je vymahatelná, by jistě bylo více než představuje současný právní stav. Základní povinnosti je nezbytné nastavit tak, aby byly všeobecně srozumitelné a subjekty byly schopné jejich dodržování. Neměly by (až s výjimkami nejzávažnějších činů) ochromit ekonomický a sociální rozvoj země, nikoliv však podporovat neomezený růst.

Též je třeba lépe vymezit a vyrovnat vztahy (včetně hranic) mezi trestní a správní deliktární odpovědností, a to zejména pro ty složky životního prostředí, které nemohou

být ve vlastnictví a nepadá tedy u nich v úvahu jakákoliv majetková újma a její vyčíslování.

Stále aktuální je také úprava správních deliktů, alespoň v jejich obecně a procesní části, a to po vzoru přestupkového zákona, v jednom společném zákoně o správních deliktech právnických osob a podnikajících fyzických osob, jak pro to konečně mnoho let pléduje např. H. Prášková a řada dalších autorů. Samozřejmě by nešlo o delikty jen na úseku práva životního prostředí, ale celé státní správy.

ZÁVĚREM

Z výše uvedeného stručného pojednání lze dle mého názoru učinit několik obecnějších shrnutí, závěrů a doporučení.

Problematika právní odpovědnosti je v právu životního prostředí jistě jednou s klíčových otázek. V českém právním řádu se tato odpovědnost vyvíjí poměrně velmi rychle a dynamicky, nechci-li přijmout vyjádření že mnohdy až chaoticky a uspěchaně.

Je třeba provést vyhodnocení ne/funkčnosti dosavadních právních předpisů na úseku deliktů odpovědnosti, a to zejména správní. Zde je míra vědeckého a odborného zkoumání a bádání v ČR nesrovnatelně nižší, než je tomu u práva trestního. Je třeba odstranit duplicity a řešit přesahy a naopak posilovat vzájemný synergický účinek jednotlivých kategorií sankcí. Měla by být zajištěna větší provázanost s nápravnými opatřeními, náhradou škody a ekologické újmy. Důraz by měl být kladen nejen na rychlost a objektivnost řízení, ale zejména na zastrašující a penalizační dimenzi sankcí, tak i na působení k všeobecné prevenci nežádoucího, resp. protiprávního jednání.

Je třeba zavést a navzájem sjednotit jednotlivé rejstříky trestů, a to jak za trestné činy, tak nově i přestupky, resp. správní delikty. V jejich rámci je pak třeba též elektronicky pro účely státu „zviditelnit“ jednotlivé fyzické osoby tak, aby bylo zřejmé, kdy tyto páchají protiprávní činnost i v rámci právnických osob, příp. jako jejich zaměstnanci. Je třeba získat údaje a vypracovat příslušné statistiky, dle druhů a závažnosti deliktů jednání, dle územního rozšíření delikvence, ale i vyhodnotit výši a účinnost trestání, a to zejména u pokut. Statisticky je třeba vyhodnocovat i počty a druhy trestání u jednotlivých kategorií státních orgánů. Věnovat je třeba pozornost i mezinárodním a přeshraničním vlivům (cizí státní příslušníci, mezinárodní obchod ohroženými druhy, vývoz a dovoz odpadů do a ze zahraničí atd.) všech kategorií delikvence.

Rejstříky, alespoň na úrovni trestněprávní je třeba propojit více mezinárodně, resp. europeizovat. Tyto evidence však koncipovat jako databáze uzavřené a nikoliv každému zcela volně přístupné. Zveřejňovat a všeobecně zpřístupňovat jen celkové statistické údaje v anonymní formě.

Dále je třeba zvyšovat úroveň vzdělání, výchovy a povědomí o všech kategoriích deliktů, zejména trestech za ně, působit více již na školách, a to nejen vysokých a nejen právnických fakultách.

Vznikající další a další environmentální, ale i jiné společenské problémy již nelze donekonečna řešit hypertrofií, specializací a fragmentací práva, resp. právních úprav, ale naopak zobecněním formulací v normách stávajících a jejich rozšířením tak, aby

tyto lépe postihovaly všechny možné situace. Těž právo procesní a institucionální musí být flexibilnější a musí více a lépe reagovat na změnu a požadavky věcné a hmotně-právní.

Komplexnosti delikvence musí odpovídat komplexnost, resp. spíše procesní a institucionální integrace forem a postupů jejího postihování. Celkové globalizaci delikvence (včetně té environmentální) již zcela neodpovídá státní nebo dokonce jen regionální či místní rámec jejího stíhání a postihu.

Pokud se však podstatně nezlepší morálka a slušnost společnosti (i jejich jednotlivců) na všech úrovních, pak bude právo jen poměrně málo schopné výše uvedené problémy vůbec nějak řešit.

LITERATURA

- BERAN, K.: Právníky osoby veřejného práva. Linde, Praha 2006.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání. C. H. Beck, Praha 2010.
- DAMOHOŘSKÝ, M.: Ekologicko právní odpovědnost, AUCI, PF UK Praha 1994.
- CHMELÍK, J. a kol.: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Linde, Praha 2005.
- JELÍNEK, J. a kol.: Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou. 1. vydání, Leges, Praha 2009.
- JELÍNEK, J.: Trestní odpovědnost právnických osob, Linde, Praha 2007.
- JIRÁSKOVÁ, I. – SOBOTKA, M.: Zákon o odpadech s vysvětlivkami. Linde, Praha 1992.
- PRÁŠKOVÁ, H.: Správní delikty právnických osob. Praha, AUC Iuridica, 4–5/1992.
- RADECKI, W.: Instytucje Prawa ochrony srodowiska. Difin, Warszawa 2009.
- SOBOTKA, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. AUC Iuridica 3–4/2001, s. 115–184.
- STEJSKAL, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí. PF UK Praha, nakladatelství Vodnář, Praha 2002.
- STEJSKAL, V.: Nový trestní zákon 2010. České právo životního prostředí č. 1/2009, s. 43–47.

DELICTUAL LIABILITY IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

Summary

The contribution deals with both categories of delictual environmental liability in the Czech law, it means with the criminal as well as with the administrative liability. It especially focuses on the last development in the domain of newly involved criminal liability of legal persons and its consequences for protection of the environment and its components.

Other part is dedicated to the creation of the new registers of the imposed criminal and administrative penalties and their importance and ways of using. Supported are especially forms of comprehensive and integrative approach in solution of environmental delicts.

Key words: criminal liability, Czech Republic, environmental damage, environmental loss, environmental detriment, administrative delictual liability, offences, crimes against the environment, criminal liability of the legal persons

AKTUÁLNÍ OTÁZKY ZAKOTVENÍ LIDSKÉHO PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

HANA MÜLLEROVÁ*

ÚVOD

Stupeň poškození globálního životního prostředí v současné době dosahuje již takové závažnosti, že o nutnosti a naléhavosti jeho efektivní ochrany nejsou žádné pochybnosti. Jednotlivé státy i mezinárodní společenství hledají k tomu, aby zastavily nebo alespoň zpomalily destrukci životního prostředí, co neúčinnější právní i mimoprávní prostředky. Protože životní prostředí nezná státní hranice a porušení některých jeho částí již dosáhlo úrovně globální hrozby (ztráta biodiverzity, změny klimatu ad.), mezinárodní spolupráce na supraregionální i celosvětové úrovni už není jen doporučenou volbou, nýbrž se jeví jako nezbytný předpoklad účinného řešení. Efektivní ochrany životního prostředí jako celku lze dosáhnout jedině úzkou spoluprací světového společenství států a mezinárodní právo životního prostředí v ní musí hrát vůdčí roli.

Tradičním modelem mezinárodní spolupráce na poli ochrany životního prostředí je uzavírání mezinárodních úmluv k ochraně vybraných složek nebo částí životního prostředí, a to zatím převážně ad hoc podle aktuální potřeby či naléhavosti daného problému a zároveň i podle momentální ochoty a politické vůle zúčastněných států věc řešit v podobě mezinárodních závazků (tzv. *piecemeal approach*). Přitom typickým znakem vývoje takových závazků je v prvním kroku jejich zakotvení v podobě doporučujícího *soft law* a následně po jejich širším akceptování jako norem chování přechod do závazné formy. *Soft law* tak v mezinárodním právu životního prostředí často funguje jako předstupeň k vytvoření závazných forem *hard law*, mezi něž se řadí kromě mezinárodních úmluv rovněž mezinárodní obyčejová pravidla ad.¹

Zhruba od konce 80. let 20. století začaly být z hlediska aplikovatelnosti pro účely ochrany životního prostředí zkoumány a v rostoucí míře v environmentálních kauzách využívány nástroje nové, do té doby netypické, a to nástroje ochrany lidských práv (tzv. *rights based approach*)², které klasické mezinárodněprávní nástroje ochrany

* Autorka je vědeckou pracovnící Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky.

¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, s. 114.

² Např. SHELTON, D.: Human Rights and the Environment: Problems and Possibilities. *Environmental Policy and Law*, 38/1–2 (2008), s. 41 (dále citováno jako Problems and Possibilities).

životního prostředí doplňují. Tento nový přístup je výsledkem hledání vazeb a formulování vztahů mezi ochranou životního prostředí a uplatňováním lidských práv a zakládá se na předpokladu, že kvalita životního prostředí člověka bezprostředně souvisí s užíváním jeho lidských práv, event. dokonce, že dostatečná kvalita životního prostředí je nutnou podmínkou a předpokladem pro užívání základních lidských práv.³

Nový přístup se projevil praxí předkládání případů porušení lidských práv v důsledku závažných zásahů do životního prostředí před mezinárodní orgány kontroly lidských práv. Důvody lze jistě hledat v nedostatcích dosavadních prostředků ochrany životního prostředí, které jsou v souvislosti s narůstající naléhavostí problémů životního prostředí shledávány stále častěji jako nezpůsobitelné je účinně řešit. Dalším motivem pro první takové případy byly nepochybně výhody, které skýtá využití mezinárodních lidskoprávních nástrojů, oproti mezinárodněprávním nástrojům ochrany životního prostředí. Mezinárodní právo lidských práv, přestože se rozvíjí jen o několik desetiletí déle než právo životního prostředí, disponuje v současné době již dobře zakotveným a fungujícím systémem záruk, včetně zejména působení soudních orgánů kontroly nad dodržováním jeho norem a faktu, že poskytují možnost podávání individuálních stížností na porušení práv.⁴

Od doby prvních environmentálních kauz řešených orgány ochrany lidských práv byly popsány různé modely vazeb a vztahů mezi ochranou lidských práv a ochranou životního prostředí. Dodnes uznávanou kategorizaci těchto vztahů formulovala již v r. 1991 D. Shelton ve své „pionýrské“ práci „*Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*“⁵. Jsou to (v historickém pořadí): 1. uznání environmentálního obsahu některých tradičních lidských práv a jejich rostoucí využívání jako nástroje ochrany životního prostředí, 2. uznání a stabilizace nových tzv. procesních environmentálních práv v mezinárodním právu i národních právních řádech a 3. probíhající snaha o konstituování a uznání nového hmotného lidského práva na příznivé (zdravé, čisté, funkční, přiměřené apod.) životní prostředí.

Základem prvého uvedeného modelu je tzv. environmentální interpretace tradičních lidských práv, tj. jejich nový výklad, který je rozšiřuje o environmentální rozměr. Tento postup je v rostoucí míře využíván v jurisdicenci mezinárodních orgánů ochrany lidských práv, včetně např. Evropského soudu pro lidská práva. Druhý přístup klade důraz na existující procesní práva, jejichž prosazování dává do přímé souvislosti s dosahováním vyšší úrovně ochrany životního prostředí (zejm. právo na přístup k informacím o životním prostředí, právo na účast při rozhodování ve věcech životního prostředí a právo na přístup k soudní ochraně v případech porušení norem v oblasti ochrany životního prostředí). Procesní environmentální práva jsou již některými závaznými nástroji mezinárodního práva (zejména tzv. Aarhuskou úmluvou)⁶ zakotvena a jurisdicencí mezinárodních orgánů ochrany lidských práv rovněž dovozena.

³ *Ibid.*, s. 42.

⁴ Evropský i americký regionální systém ochrany lidských práv disponují soudními orgány ochrany lidských práv, africký systém pak orgánem charakteru komise. Všechny tři systémy poskytují možnost podávání individuálních stížností – stížností jednotlivců. Viz HUNTER, D. – SALZMAN, J. – ZAELKE, D.: *International Environmental Law and Policy*. 2nd Ed. New York: Foundation Press, 2002, s. 1318.

⁵ SHELTON, D.: *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*. *Stanford Journal of International Law* 28 (1991), s. 103–138 (dále citováno jako *Human Rights, Environmental Rights*).

⁶ Úmluva EHK OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), 2161 U.N.T.S. 450 (1998).

Nejužší vztah mezi ochranou životního prostředí a ochranou lidských práv je spatřován ve formulování a uznání hmotného subjektivního práva na životní prostředí vymezené kvality jako nového samostatného lidského práva. Tento krok, který se může jevit jako logické vyústění či vyvrcholení dvou prve uvedených přístupů, je předmětem diskusí již od 70. let 20. století, přesněji od doby přijetí tzv. Stockholmské deklarace⁷. Zatímco v rovině národních právních řádů již právo na životní prostředí ústavně zakotvilo několik desítek států⁸, představu o optimální podobě mezinárodněprávního zakotvení práva na životní prostředí se ještě nepodařilo konkrétním a jednotným způsobem vymezit ani v literatuře a všeobecná shoda dosud není ani v základních otázkách uznání tohoto práva, zejména zda takové lidské právo vůbec může a má existovat a zda je v rovině mezinárodního práva právem (již) existujícím. V zahraniční literatuře bylo zaznamenáno množství argumentů, které hovoří pro i proti existenci tohoto práva.⁹

Cílem tohoto článku je popsat dosavadní vývoj a obraz existence *hmotného* práva na životní prostředí vymezené kvality a jeho budoucí vyhlídky v rovině mezinárodního práva. Počáteční pasáže jsou věnovány stručnému rozboru způsobu, jakým jsou některé komponenty tohoto práva dovozovány environmentální interpretací tradičních lidských práv. Těžiště tohoto pojednání však leží v kapitole druhé, která se věnuje otázkám současného i možného budoucího zakotvení samostatného práva na životní prostředí mezinárodním právem.

1. DOVOZOVÁNÍ PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ ENVIRONMENTÁLNÍ INTERPRETACÍ TRADIČNÍCH LIDSKÝCH PRÁV

Katalog lidských práv byl od počátku své existence formován a jednotlivá práva v něm obsažená byla interpretována v závislosti na společenských, politic-

⁷ Deklarace OSN o životním prostředí člověka, 16. červen 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, 11 I.L.M. 1416 (Stockholmská deklarace), závěrečný dokument konference OSN o lidském životním prostředí.

⁸ Například ze zprávy americké nevládní organizace *Earthjustice* pro Výbor OSN pro lidská práva z r. 2008 vyplývá, že ze současných 193 zemí světa jich 119 ve své ústavě zmiňuje ochranu životního prostředí a přírodních zdrojů a z nich pak 56 výslovně garantuje právo na životní prostředí určité kvality. Viz *Environmental Rights Report 2008, Human Rights and the Environment*. Dostupné na <<http://www.earthjustice.org/library/reports/2008-environmental-rights-report.pdf>> [cit. 27. března 2011]. Způsob zakotvení tohoto práva se ovšem v jednotlivých státech liší a pouze v některých z nich jde o právo bezprostředně vymahatelné, nicméně toto právo lze považovat za právo na národní úrovni existující.

⁹ Srov. zejm. cit. díla D. SHELTON, a dále například ATAPATTU, S.: *The Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted? The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment Under International Law*. *Tulane Environmental Law Journal* 2002–2003, Vol. 16, s. 66–126. BOYLE, A.: *Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment*. *Fordham Environmental Law Review* Vol. 18 (2006–2007), s. 471–511 (dále citováno jako *A Reassessment*). COLLINS, L.: *Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law*. *McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy* (2007) Vol. 3, č. 2, s. 119–153. MAC DONALD, K. E.: *A Right to a Healthful Environment – Humans and Habitats: Re-thinking Rights in an Age of Climate Change*. *European Energy and Environmental Law Review*, August 2008, s. 213–226. MERRILLS, J. G.: *Environmental Protection and Human Rights: Conceptual Aspects*. In Boyle, A. E. – Anderson, M. R. (Eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Clarendon Press, 1996. PEDERSEN, O. W.: *European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?* *The Georgetown International Environmental Law Review*, roč. XXI, č. 1/2008, s. 73–111. ULYSBÄCK, A.: *Standardizing Individual Environmental Protection as a Human Right*. Ženeva: Schulthess, 2004.



kých, sociálních a dalších podmínkách příslušné doby. Protože většina mezinárodních úmluv k ochraně lidských práv byla přijata dříve, než ochrana životního prostředí začala být středem pozornosti mezinárodního společenství, neobsahují tyto úmluvy v podstatě žádné zmínky o životním prostředí a jeho ochraně. Základním prostředkem, který umožňuje využití stávajících lidských práv pro účely ochrany životního prostředí, je proto takový způsob jejich interpretace ve vztahu k životnímu prostředí, který reaguje na současnou naléhavost environmentálních problémů. Hovoří se též o reinterpretaci, rozšíření či ozelenění (*greening*) stávajících lidských práv, případně o uznání jejich environmentálních komponent.¹⁰ Uznání environmentálního rozměru určitých existujících lidských práv znamená akceptování předpokladu, že dané právo může být porušeno v přímé souvislosti se závažným poškozením životního prostředí. Takové porušení bylo již konstatováno řadou soudních rozhodnutí na mezinárodní i regionální úrovni, ať již šlo o právo na život, právo na zdraví, právo na respektování soukromého a rodinného života, právo na užívání vlastnictví, práva původních obyvatel a další.¹¹

Možnosti, které skýtá environmentální interpretace tradičních lidských práv, ukazuje dobře rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva.¹² Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z r. 1950¹³ neobsahuje žádnou zmínku o ochraně životního prostředí. Nejenže nezakotvuje lidské právo na životní prostředí, ale ochranu životního prostředí výslovně nezmiňuje ani v žádném ustanovení limitujícím rozsah chráněných práv jako legitimní důvod pro jejich omezení. Pro dobu vzniku Evropské úmluvy je tento fakt pochopitelný, avšak v současné době je již vnímán jako deficit, který je třeba řešit. Necháme-li prozatím stranou snahy o doplnění tohoto práva do Evropské úmluvy, spočívá částečné řešení právě ve způsobu interpretace výslovně zakotvených práv. Existence celé řady rozhodnutí Evropského soudu ve věcech týkajících se ochrany životního prostředí je důkazem jeho vůle zacházet s textem úmluvy starší než 50 let flexibilně, tak, aby reagovala i na problémy, na které nebylo v jejím původním znění pamatováno.¹⁴ Tento způsob výkladu Evropské úmluvy je označován jako *evolutivní a extenzivní*. Evropská úmluva je interpretována jako „živoucí nástroj“ a musí být vždy vykládána ve světle současných podmínek.¹⁵

Evolutivní způsob výkladu je umožněn „neohrazeným“ (*open-ended*) vyjadřovacím jazykem Evropské úmluvy, který dává Evropskému soudu prostor pro široké uvážení a pro užití rozšiřujícího výkladu, jenž přesahuje doslovné znění ustanovení jednotlivých článků. Extenzivním výkladem Evropské úmluvy tak dochází k rozšíro-

¹⁰ Srov. např. BOYLE, A.: The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment. In Boyle, A. E. – Anderson, M. R. (Eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford: Clarendon Press, 1996, s. 44 (dále citováno jako The Role of International Human Rights Law). Dále srov. SHELTON, D.: Human Rights, Environmental Rights, s. 117.

¹¹ COLLINS, L.: *op. cit.*, s. 129. Podobně ATAPPATU, S.: *op. cit.*, s. 102n.

¹² Blíže viz MÜLLEROVÁ, H.: Role Evropského soudu pro lidská práva v ochraně životního prostředí. In Šturma, P. – Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 92–104.

¹³ 213 U.N.T.S. 222 (1950). ČSFR podepsala Evropskou úmluvu v r. 1991; publikována byla pod č. 209/1992 Sb.

¹⁴ ŠTURMA, P. – DAMOHORSKÝ, M.: *Mezinárodní právo životního prostředí*, I. část. Praha: IFEC, 2008., s. 52.

¹⁵ REPÍK, B.: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? *Bulletin advokacie* 7–8/2005 (I. část) a 9/2005 (II. část), s. 21.



vání rozsahu chráněných práv, včetně docílení ochrany určitých komponent práva na příznivé životní prostředí.¹⁶

Podstatou ochrany environmentálních práv prostřednictvím Evropské úmluvy je jejich *nepřímá* ochrana prostřednictvím ochrany práv Evropskou úmluvou garantovaných: nejčastěji práva na život podle čl. 2 Evropské úmluvy, práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 a práva na pokojné užívání vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1, pokud dojde zásahem do životního prostředí k jejich porušení. Jde tedy zároveň o ochranu *limitovanou* právě porušením některého z uvedených práv. Pro ochranu některých částí životního prostředí je cesta nové interpretace základních lidských práv (bez zakotvení samotného práva na životní prostředí) přínosná a vlastně překvapivě účinná. Jejím zásadním nedostatkem však je, že zůstává zřejmě nezměnitelně omezena limitem konkrétního dopadu poškození životního prostředí na osoby (na život a zdraví, soukromý život či vlastnictví) a proto ji nelze použít pro ochranu těch částí životního prostředí, jejichž hodnota nemá přímou vazbu na život člověka (typicky například pro ochranu rostlinných a živočišných druhů).¹⁷

Otázka environmentální interpretace tradičních lidských práv se může v budoucnosti stát aktuální též pro Soudní dvůr Evropské Unie. Její katalog lidských práv, Charta základních práv Evropské unie (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*)¹⁸ obsahuje sice v článku 37 základy ochrany životního prostředí,¹⁹ ale subjektivní právo obyvatel Unie na zdravé životní prostředí z jeho znění dovodit nelze – jde spíše o vyjádření politického cíle a společného zájmu členů Evropské unie či výkladovou směrnicí. Charta předkládá v čl. 37 pouze objektivní principy ochrany životního prostředí, nikoli subjektivní práva jednotlivců nebo skupin. Aby mohl tento článek zakládat subjektivní právo, musel by být jednak zařazen v té části Charty, která zakotvuje individuální práva, a jednak by jeho znění muselo být adresné a natolik precizní a jasné, aby mohla být norma přímo aplikovatelná a právně vymahatelná.²⁰ Katalog lidských práv Evropské unie tedy žádné lidské právo na životní prostředí výslovně nezakotvuje. Změnu v tom by mohla přinést právě rozhodovací praxe Soudního dvora EU, který po změnách zavedených Lisabonskou smlouvou má již k rozhodování o ní jurisdikci, pokud by se přiklonil k environmentálně rozšiřujícímu výkladu práv zakotvených v Chartě.

V případě přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod by totiž environmentálně příznivá interpretace jejich ustanovení (zejména

¹⁶ ACEVEDO, M. T.: The Intersection of Human Rights and Environmental Protection in the European Court of Human Rights. *New York University Environmental Law Journal* 8/2000, s. 446–7.

¹⁷ Asi nejvýmluvněji to lze dokumentovat rozhodnutím *Kyrtatos v. Řecko*, 40 Eur. Ct. H. R. 16, 399 (2003), § 53, kde Evropský soud konstatoval, že „nemůže akceptovat, že zásah do podmínek života zvířat v mokřadu zakládá porušení práva na soukromý a rodinný život stěžovatelů“.

¹⁸ Dostupné ze stránek <www.europa.eu>.

¹⁹ „Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zlepšování kvality životního prostředí musí být integrovány do politik Unie a zajištěny v souladu s principem udržitelného rozvoje.“

²⁰ Tento převažující názor viz např. HECTORS, K.: The Chartering of Environmental Protection: Exploring the Boundaries of Environmental Protection as Human Right. *European Energy and Environmental Law Review*, červen 2008, s. 172. Existují i názory jiné, např. L. Collinsová se domnívá, že článek 37 Charty právo na životní prostředí implikuje jako komplementární ke zde formulované povinnosti, a vyvozuje to ze zařazení tohoto článku do Charty základních „práv“ a svobod. Srov. COLLINS, L.: *op. cit.*, s. 143.

čl. 8) Evropským soudem mohla působit pozitivně i v oblasti unijního práva. Soudní dvůr EU by teoreticky mohl začít přistupovat k právům Charty podobně, jako Evropský soud přistupuje k Evropské úmluvě a uznat, že právo Charty je porušeno, pokud Společenství nepřijme dostatečná ochranná opatření v případech vážných poškození životního prostředí. Evropské unijní právo zatím obrátilo svou pozornost – spíše než k hmotnému právu na příznivé životní prostředí – k procesním environmentálním právům zakotveným Aarhuskou úmluvou, která implementovalo větším počtem aktů sekundární legislativy. Role environmentálních procesních práv je ovšem v současné době v rámci evropského práva tak silná, že jejich uplatňování může sehrát pozitivní úlohu i při dosahování cílů zamýšlených zakotvením práva hmotného.

2. ZAKOTVENÍ SAMOSTATNÉHO PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

S různými podobami formulací lidského práva na životní prostředí se můžeme setkat v řadě nástrojů mezinárodního práva přijatých od 70. let 20. stol. Pře-
vážně jde o nástroje doporučující povahy (deklarace, rezoluce, doporučení, návrhy, zprávy ad.). Ze závazných forem lze uvést pouze dvě úmluvy regionálního charakteru, které zakotvují právo na životní prostředí:

1. Článek 24 Africké Charty o lidských právech a právech národů z r. 1981²¹ uvádí, že „všechny národy mají právo na obecně uspokojivé životní prostředí, příznivé pro jejich rozvoj“.²² Africká Charta, která je v platnosti od r. 1986 a má přes 50 smluvních stran, se tak stala prvním mezinárodním (byť regionálním) závazným nástrojem zakotvujícím právo na životní prostředí. Charta svěřuje toto právo národům, nikoli jednotlivcům; jde tedy o právo kolektivní. Vzhledem k obrovským ekonomickým a sociálním problémům v Africe lze bohužel očekávat, že naplňování tohoto práva zůstane v pozadí; nicméně přesto již k němu existuje judikatura, např. tzv. případ *Ogoni*.²³

2. Dodatkový protokol k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv (tzv. San Salvadorský protokol)²⁴ uznává právo na zdravé životní prostředí v článku 11: „1. Každý má právo žít ve zdravém životním prostředí a mít přístup k základním veřejným službám. 2. Členské státy budou podporovat ochranu životního prostředí, péči o ně a jeho zlepšování“.²⁵ Tento protokol je v platnosti od r. 1999 a má 13 členů. V tomto případě je doba od přijetí protokolu relativně krátká; v pramenech ani nebyly nalezeny zmínky o využívání tohoto ustanovení, pravděpodobně z důvodu, že není přímo dovolatelné.²⁶

²¹ Africká (Banjulská) Charta o lidských právech a právech národů z 27. června 1981, Doc. OAU/CAB/LEG/67/3/Rev. 5, 21 ILM 59 (1982).

²² „All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development“.

²³ Blíže viz ANTON, D. – SHELTON, D.: *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, 1. vyd. 2011, s. 519.

²⁴ Americká úmluva o lidských právech z 22. listopadu 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 (1969), 9 I.L.M. 673.

²⁵ „1. Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services. 2. The States Parties shall promote the protection, preservation and improvement of the environment.“

²⁶ ANTON, D. – SHELTON, D.: *op. cit.*, s. 519.

V rámci výčtu *hard law* dokumentů mezinárodního práva, které se dotýkají hmotného lidského práva na životní prostředí, je pro úplnost ještě třeba uvést Aarhuskou úmluvu, která jako taková je zacílena na úpravu procesních environmentálních práv. Tato úmluva totiž právo na životní prostředí zmiňuje, ale v tom, zda je zakotvuje (zakládá), není shoda, i když převažuje názor, že Aarhuská úmluva hmotné právo na životní prostředí nezakládá.²⁷ A konečně je třeba citovat ustanovení článku 24 Úmluvy o právech dítěte²⁸, které požaduje po smluvních státech, aby uznaly právo každého dítěte na nejvyšší dosažitelnou úroveň zdraví a jako prostředek pro implementaci tohoto práva aby vzaly v úvahu „*nebezpečí a rizika environmentálního znečištění*“. Toto ustanovení tak podtrhuje roli kvality životního prostředí v naplňování ostatních lidských práv, jako je právo na zdraví.

Z uvedeného je zřejmé, že v rovině mezinárodního *hard law* lze o univerzálních garancích lidského práva na zdravé životní prostředí hovořit jen stěží – prve uvedené úmluvy mají pouze regionální dopad a efekty praktické aplikace jejich příslušných ustanovení je minimálně sporná, pokud k ní vůbec dochází. Proto v následujícím bude pozornost obrácena k mezinárodním dokumentům *soft law*, a to nejprve k jejich historickému přehledu, a poté budou blíže popsány ty z aktuálních, k nimž se váží naděje, že by v rámci vývoje mezinárodního práva mohly plnit funkci předstupně závazného ustanovení některé mezinárodní smlouvy.

2.1 HISTORICKÝ VÝVOJ PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A JEHO VÝSLEDKY: EXISTUJE PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ?

Idea spojení kvality životního prostředí se základními lidskými právy se poprvé objevila na mezinárodní scéně v Principu 1 Stockholmské deklarace²⁹: „*Člověk má základní právo na svobodu, rovnost a přiměřené podmínky života, v životním prostředí takové kvality, která umožňuje život v důstojnosti a blahobytu, a nese s plnou vážností odpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současné a budoucí generace*“.³⁰ Zakládá ale tato formulace lidské právo na životní prostředí? Přestože přípravný výbor při tvorbě textu deklarace prohlásil, že její návrh se zakládá na uznání práva jednotlivce na adekvátní životní prostředí, většina pozdějších komentátorů uvádí, že Stockholmská deklarace pouze založila spojnici mezi životním prostředím a existujícími lidskými právy, nikoliv však právo člověka na životní prostředí určité kvality.³¹ Ačkoliv se v průběhu tvorby textu Deklarace objevily různé návrhy

²⁷ K tomu například srov. PEDERSEN, O. W.: *op. cit.*, s. 100, ULVSBÄCK, A.: *op. cit.*, s. 72. Opačný názor viz ATAPATTU, S.: *op. cit.*, s. 90, 93–94 a 96.

²⁸ GA Res. 44/25, U.N.Doc A/RES/44/25 z 20. listopadu 1989.

²⁹ Cit. 8.

³⁰ „*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.*“

³¹ Například podle S. Atapattuové formulace Principu 1 znamená uznání základního lidského práva na svobodu, rovnost a adekvátní životní podmínky, ale nikoli práva na zdravé životní prostředí jako takové, což vyplývá z užití pojmu „*man*“ namísto „*person*“, jak je běžné při formulování lidských práv v mezinárodních úmlouvách. ATAPATTU, S.: *op. cit.*, s. 74–75. Podobně komentuje znění Principu 1 Stockholmské deklarace také A. BOYLE, A Reassessment, s. 473. Naopak například L. Collinsová dovozuje, že Stockholmská deklarace právo na zdravé životní prostředí zakládá. Srov. COLLINS, L.: *op. cit.*, s. 131.

znění jejího Principu 1, včetně znění formulujícího vztah kvality životního prostředí a lidských práv poněkud určitějším způsobem, výsledná podoba tohoto Principu byla kompromisem.³²

Prevést principy ze Stockholmské deklarace do formy mezinárodního práva bylo cílem skupiny expertů Mezinárodní unie pro ochranu přírody (IUCN) při tvorbě znění Světové charty přírody. Ani tento dokument přijatý ve formě rezoluce Valného shromáždění OSN v r. 1982³³ ve své výsledné podobě základní lidské právo na příznivé životní prostředí neobsahuje, nicméně v jednom směru je unikátní – jeho východiskem je ekocentrický, nikoli antropocentrický postoj. Hned v Preambuli hlásá, že „*lidstvo je součástí přírody a civilizace má své kořeny v přírodě*“,³⁴ ve vlastním textu pak potvrzuje právo každé formy života být respektována bez ohledu na její hodnotu pro člověka.³⁵ Většina ostatních instrumentů, které propojují problematiku ochrany životního prostředí a lidských práv, totiž zakotvuje pouze požadavky ochrany životního prostředí pro potřebu člověka, nikoli pro zachování hodnot životního prostředí jako takových.

Zpráva tzv. Komise Brundtlandové³⁶ nazvaná *Our Common Future*³⁷ z r. 1987 je dokumentem, který kromě toho, že poprvé formuloval princip trvale udržitelného rozvoje, vyjadřuje také právo každého člověka na příznivé životní prostředí: „*každá lidská bytost má základní právo na životní prostředí vhodné pro její zdraví a pohodu*“³⁸. Tato formulace je skutečně psána jazykem lidských práv, ale je poměrně vágní.

Podobně Haagská deklarace o životním prostředí z r. 1989³⁹ zakotvuje právo „*žít v důstojnosti ve funkčním životním prostředí*“⁴⁰ a jemu odpovídající povinnost společenství národů činit vše, co lze činit pro ochranu kvality životního prostředí.

Hned v následujícím roce přijalo Generální shromáždění OSN rezoluci 45/94⁴¹, v níž uznává, že „*každý jednotlivec je oprávněn žít v životním prostředí vhodném pro jeho zdraví a pohodu*“⁴², a vyzvalo všechny členské státy, mezivládní i nevládní organizace k tomu, aby vyvíjely větší úsilí k dosažení lepšího a zdravějšího životního

³² Je zajímavé, že při přípravě Stockholmské deklarace to byly Spojené státy, kdo se snažil prosadit skutečně jednoznačné zakotvení práva každého člověka na zdravé životní prostředí. Jejich návrh zněl: „*Every human being has a right to a healthful and safe environment, including air, water and earth, and to food and other material necessities, all of which should be sufficiently free of contamination and other elements which detract from the health or well-being of man.*“ Účastníci konference však nakonec dali přednost nepřímé formulaci Principu 1. Ale při přípravě deklarace z Ria o 20 let později tomu bylo naopak, Spojené státy tvrdě oponovaly zakotvení práva na životní prostředí do Deklarace z Ria. Viz SHELTON, D.: What Happened in Rio to Human Rights? 3 *Y.B. Int'l. Envtl.L.* 75, 76–77 (1992), cit. podle ATAPATTU, S.: *op. cit.*, s. 74–75.

³³ UN GA Res. 37/7, UN Doc. A/37/51 (1982). Dostupné na <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> [cit. 27. března 2012].

³⁴ „*Mankind is a part of nature and civilization is rooted in nature.*“

³⁵ Zejm. Obecné principy, čl. 1–5.

³⁶ Světová Komise pro životní prostředí a rozvoj (WCED) byla založena OSN jako její nezávislá komise, s úkolem kriticky prozkoumat problémy vztahu mezi životním prostředím a rozvojem a formulovat realistické návrhy k jejich řešení. Její předsedkyní byla jmenována bývalá norská premiérka Gro Harlem Brundtlandová.

³⁷ I.U.N.Doc.A/42/427 (1987). Přílohu zprávy tvoří formulace tzv. Principů udržitelného rozvoje. Dostupné na <http://www.un-documents.net/ocf-a1.htm> [cit. 27. března 2012].

³⁸ „*All human beings have the fundamental right to an environment adequate for their health and well-being.*“

³⁹ Haagská deklarace o životním prostředí z 11. března 1989, 28 I.L.M. 1308.

⁴⁰ „*Right to live in dignity in a viable environment.*“

⁴¹ Rezoluce Valného shromáždění OSN „Je třeba zajistit zdravé životní prostředí pro pohodu jednotlivců“, UN Doc. A/RES/45/94 (1990).

⁴² „*All individuals are entitled to live in an environment adequate for their health and well-being.*“

prostředí. Komentáře v odborné literatuře nicméně poukazují na použití pojmu „*entitled*“ namísto „*have the right to*“, které snižuje hodnotu tohoto způsobu zakotvení, a vyvozují z toho, že tuto rezoluci nelze interpretovat jako zakotvující lidské právo na životní prostředí.⁴³

Jestliže počátečním impulsem pro diskusi o formulování nového lidského práva na zdravé životní prostředí byla Stockholmská konference, velké naděje do jeho zakotvení na mezinárodní úrovni byly vkládány o 20 let později do výsledků Konference o životním prostředí a rozvoji pořádané opět pod záštitou OSN, tentokrát v Rio de Janeiro. Účastníci této největší konference v dějinách OSN, nazývané též Summit Země, schválili tzv. Deklaraci z Ria⁴⁴, ta však tyto naděje nenaplnila. V Principu 1 pouze konstatuje, že „*Lidské bytosti jsou středem zájmu na udržitelném rozvoji. Jsou oprávněny žít zdravý a produktivní život v harmonii s přírodou.*“⁴⁵

Je zřejmé, že oprávnění (*entitlement*) k životu v souladu s přírodou nelze považovat za vyjádření práva (*right*) člověka na zdravé životní prostředí. Původní znění návrhu, které vycházelo z formulace Principu 1 Stockholmské deklarace, nenašlo dostatečnou podporu účastnických států.⁴⁶ Někteří autoři to interpretují jako odklon od dosavadní linie potvrzování existence tohoto práva a jako oslabení důrazu na ně.⁴⁷ Formulace Principu 1 Deklarace z Ria byla také kritizována pro svůj vyhraněně antropocentrický přístup.⁴⁸ Výsledek konference ale odpovídal tehdejšími mezinárodními konstelacím: různé státy přijely na konferenci s různými cíli – rozvinuté země chtěly preferovat aspekt ochrany životního prostředí a přesvědčit rozvojové státy k účasti a spolupráci, rozvojové země naopak preferovaly aspekt (ekonomického) rozvoje a zájem podílet se na ochraně globálního životního prostředí měly mnohem menší. Proto je výsledná formulace Principu 1 neurčitou směsí obojího a také proto se značná pozornost soustředila na formulování tehdy velmi aktuálního principu společné, ale rozdílné odpovědnosti v čl. 7 Deklarace.

Rozdílné preference rozvinutých a rozvojových států se konečně promítly též do formulování Principu 3 a Principu 4 Deklarace z Ria, které jsou věnovány právu na rozvoj a principu udržitelného rozvoje. Podle Principu 3 musí být právo na rozvoj uplatňováno tak, aby byly spravedlivě naplňovány potřeby rozvoje i ochrany životního prostředí současných i budoucích generací, a podle Principu 4, k zajištění udržitelného rozvoje musí ochrana životního prostředí tvořit integrální součást procesů rozvoje a nesmí být od nich oddělována. V těchto ustanoveních jde tedy zjevně o snahu sladit zájem na ekonomickém rozvoji se zájmem na ochraně životního prostředí, a to pomocí konceptu udržitelného rozvoje.

K tomu je užitečné doplnit, že koncept práva na rozvoj byl poprvé formulován (a bylo to zcela jistě na základě iniciativy rozvojových zemí) Deklarací OSN o právu

⁴³ Srov. COLLINS, L.: *op. cit.*, s. 132; ATAPATTU, S.: *op. cit.*, s. 77–78.

⁴⁴ UN Doc. A/CONF.151/5/Rev.1 (1992), 31 I.L.M. 874 (1992).

⁴⁵ „*Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.*“

⁴⁶ Původní znění bylo: „*all human beings have the fundamental right to an environment adequate for their health and well-being.*“ Viz k tomu též poznámku pod čarou č. 33.

⁴⁷ Např. ACEVEDO, M. T.: *op. cit.*, s. 437 a 451; BOYLE, A.: *The Role of International Human Rights Law*, s. 43.

⁴⁸ ATAPATTU, S.: *op. cit.*, s. 78.

na rozvoj v r. 1986⁴⁹, která zakotvila, že právo na rozvoj je nezcizitelné lidské právo, prostřednictvím něhož jsou každá lidská bytost a každý národ oprávněny účastnit se ekonomického, sociálního, kulturního a politického rozvoje, v němž mohou být usku- tečňována všechna lidská práva a základní svobody, k tomuto rozvoji přispívat a vyu- žívat ho. Tato deklarace neobsahuje definici práva na rozvoj ani blíže nespecifikuje pojmy a limity zamýšleného ekonomického, sociálního, kulturního a politického roz- voje. Ještě zajímavější ale je, že na žádném místě neobsahuje ani jedinou zmínku o zájmu na ochraně životního prostředí. Naopak, podle Deklarace jsou státy zavázány eliminovat překážky rozvoje, a environmentální regulace právě takovou překážkou je! Nicméně i tak je jednoznačné, že právo na rozvoj nelze v žádném případě vykládat jako neomezené. Ani jednotlivci ani státy nemohou mít právo na neomezený rozvoj jakýmkoli způsobem. Přínejmenším je toto lidské právo (pokud tedy skutečně existuje, o čemž mnozí komentátoři pochybují, argumentující, že rozvoj nemůže být předmě- tem práva), omezeno jinými základními právy a může být vykonáváno pouze v rámci stávajícího mezinárodního práva, jehož je ochrana životního prostředí důležitou sou- částí. Jinými slovy, pokud se má uplatňovat právo na rozvoj, může se tak dít jedině v souladu s požadavky na ochranu životního prostředí. A zde se jeví jako optimální řešení tohoto konfliktu koncept udržitelného rozvoje, resp. formulace práva na udrži- telný rozvoj, právě tak, jak se podařilo vtělit jej do znění Deklarace z Ria.

Je možno shrnout, že ambice a cíle iniciátorů z r. 1972 vytvořit spojnici mezi lid- skými právy a ochranou životního prostředí v podobě individuálního práva na životní prostředí nebyly v Riu vyslyšeny a linie směrem k zakotvení hmotného práva na život- ní prostředí byla v r. 1992 přerušena; o Riu se proto hovoří v pojmech jako neúspěch či zklamání.⁵⁰

Jako výrazný, nicméně poněkud sporný počín pro vývoj práva na životní prostředí se hodnotí zpráva Speciální zpravodajky OSN o lidských právech a životním prostředí Fatmy Z. Ksentini z let 1990–1994. F. Ksentini podala Subkomisi OSN pro prevenci diskriminace a ochranu menšin v tomto období celkem 4 zprávy. Ve své závěrečné zprávě⁵¹ z r. 1994 paní Ksentini dokládá, že:

- existuje reciproční vztah mezi ochranou lidských práv a ochranou životního pro- středí,
- závažné škody na životním prostředí mohou způsobovat porušení existujících lid- ských práv, a
- uznání a implementace procesních environmentálních práv je stěžejní jak pro lid- ská práva, tak pro ochranu životního prostředí.

Závěrečná zpráva dále uvádí, že na národní, regionální i mezinárodní úrovni již byly zaznamenány signály uznání hmotného práva na životní prostředí a že další rozvoj a pro- sazování tohoto práva přinese uvedení všeobecně uznaných cílů rozvoje a ochrany život- ního prostředí do souladu. Zpráva Speciální zpravodajky předpokládala totiž budoucí rychlé utvrzení pozice nového lidského práva na životní prostředí, které považovala

⁴⁹ Rezoluce Valného shromáždění č. 41/128, UN Doc. A/RES/41/128 (1987).

⁵⁰ Např. BOYLE, A.: *The Role of International Human Rights Law*, s. 43. SHELTON, D.: *What Happened in Rio to Human Rights? 3 Y.B. Int'l. Envtl.L. 75, 76–77 (1992)*, cit. podle ATAPATTU, S.: *op. cit.*, s. 74–75.

⁵¹ Závěrečná zpráva „Lidská práva a životní prostředí“, UN ESCOR, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9.

za již existující v rámci mezinárodního práva. Závěry zprávy ohledně existence práva na životní prostředí v mezinárodním právu byly zhusta kritizovány: zpráva sice správně uváděla, že právo na životní prostředí se vyvíjí, ale zabývala se více úvahami *de lege ferenda* než analýzou stavu *de lege lata* a tím nereflekovala správně tehdejší stav věcí.⁵²

Ke zprávě byl připojen Návrh Deklarace principů pro lidská práva a životní prostředí, jehož princip 2 věta první zní: „Každá osoba má právo na bezpečné, zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí“⁵³ a princip 5 pak „Každá osoba má právo na to, aby životní prostředí nebylo znečišťováno nebo ničeno a aby nebyly prováděny činnosti, které výrazně zhoršují životní prostředí, ohrožují život, zdraví, možnost obživy, blaho nebo udržitelný rozvoj, a to bez ohledu na státní hranice.“⁵⁴ Tento návrh dává tedy v hmotněprávním aspektu do souvislosti environmentální práva s existujícími souvisejícími právy – právem na zdraví, právem na výživu, právem na bezpečné a zdravé pracovní podmínky a právem na přiměřené bydlení. Tento návrh deklarace nebyl nikdy žádným mezinárodním orgánem přijat, ale jeho obsah se stal podkladem pro další aktivity na tomto poli, např. pro návrh Paktu IUCN, jak bude uvedeno níže.

Dalším počinem při formulování environmentálních práv je tzv. Bizkajská deklarace o právu na životní prostředí (*Bizkaia Declaration*)⁵⁵ z r. 1999 jako výstup mezinárodního semináře expertů o právu na životní prostředí konaného pod záštitou UNESCO a Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. V článku 1 této deklarace se stanoví, že „každý má právo samostatně nebo spolu s jinými užívat zdravé, ekologicky vyvážené životní prostředí“.

Z novějších nástrojů *soft law* je možno uvést Deklaraci OSN o právech původních národů z r. 2007⁵⁶. Článek 29 této Deklarace přiznává původním národům právo na zachování a ochranu jejich životního prostředí a produkčních funkcí jejich území nebo oblastí a zdrojů. Členské státy mají zabezpečit toto právo zavedením implementačních programů a programů pomoci pro původní národy za účelem zajištění ochrany jejich životního prostředí.

Konečně, v r. 2009 byla přijata tzv. Teheránská deklarace o lidských právech a životním prostředí⁵⁷, jakožto závěrečný dokument mezinárodní konference o lidských právech a životním prostředí konané pod záštitou UNESCO v květnu 2009 v iránském Teheránu.⁵⁸ Deklarace se obrací na účastnické státy konference, kterými byly zejména státy středního východu a západní Asie, mj. apeluje na to, aby přijaly všechny relevantní environmentální úmluvy, na prvním místě Aarhuskou úmluvu. Ohledně samotného práva na životní prostředí však nemá ambici promítnout je do nějaké podoby meziná-

⁵² BOYLE, A.: *op. cit.*, The Role of International Human Rights Law, s. 50. PEDERSEN, O.W.: *op. cit.*, s. 79. ATAPAITU, S.: *op. cit.*, s. 80–82.

⁵³ „All persons have the right to a secure, healthy and ecologically sound environment.“

⁵⁴ „All persons have the right to freedom from pollution, environmental degradation and activities that adversely affect the environment, threaten life, health, livelihood, well-being or sustainable development within, across or outside national boundaries.“

⁵⁵ Bizkajská deklarace o právu na životní prostředí, UNESCO, Doc. 30C/INF.11 (1999).

⁵⁶ GA Res. 61/295, 29, UN Doc A/RES/61/295 (Oct. 2, 2007).

⁵⁷ Tehran Declaration on Human Rights and the Environment ze dne 14. května 2009. Dostupné např. na <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=6900656&jid=JCP&volumeId=16&issueId=04&aid=6900648>> [cit. 27. března 2012].

⁵⁸ Blíže viz BLAKE, J. – BOER, B.: Human Rights, the Environment and the Tehran Declaration. *Environmental Policy and Law*, 39/6 (2009), s. 302–307.

rodně uznaného práva, pouze vyzývá státy, aby na národní úrovni ústavní a zákonné přijaly a prosazovaly specifická ustanovení vztahující se k právu na čisté a zdravé životní prostředí jako základnímu aspektu dosahování lidských práv.⁵⁹

Uvedená škála formulací práva na životní prostředí v doporučujících mezinárodních dokumentech je výsledkem jednání či expertních prací různorodých fór a komisí, což se také odráží v jejich obsahu. Zejména se vymykají výsledky odborných zpráv, které spíše než že by zachycovaly status quo, formulují ideální představy svých tvůrců, které se mohou více či méně vzdalovat od toho, co je k zakotvení v současných podmínkách mezinárodního společenství reálné. Na druhou stranu deklarace, které vznikly z jednání zástupců států, se přímému vyjádření subjektivního práva spíše vyhýbají, jsou formulovány velmi opatrně nebo neurčitě. Z přehledu uvedených podob či představ zakotvení nelze ani přes relativně dlouhé sledované období v podstatě 40 let dovést nějakou jednoznačnou linii či postupné kroky v jednom směru, které by snad měly šanci vyústit do závazné podoby lidského práva, spíše naopak. Jednotlivá prohlášení padající ad hoc z různých stran o tom, že lidé by měli mít právo žít v čistém životním prostředí, zjevně nejsou dostatečným hybatelem pro státy k tomu, aby se k takovému ideálu závazně přihlásily, byť jinak potřebu zastavení degradace životního prostředí a princip udržitelného rozvoje ve své rétorice skloňují ve všech pádech.

Velmi různorodě hodnotí stav a vývoj zakotvení práva na příznivé životní prostředí v mezinárodním právu rovněž literatura. Ve světle uvedeného přehledu dosavadních podob zakotvení práva na životní prostředí se mi zdá zajímavé, že na otázku, zda v mezinárodním právu takové lidské právo existuje, resp. zda již existuje, podávají jednotliví komentátoři odpovědi různé a vzájemně protichůdné. Dosavadní debatu ohledně tohoto tématu lze shrnout jednak z pohledu rozlišení právně-filosofického zdroje lidských práv (pohled přirozenoprávní vs. pozitivistický), a jednak z pohledu rozlišení pramenů mezinárodního práva.

Budeme-li k lidským právům přistupovat z pohledu přirozenoprávního, budou argumenty pro a proti existenci práva na příznivé životní prostředí zcela jiného druhu než v případě pohledu pozitivistického. Podle přirozenoprávní nauky vzniká lidské právo na příznivé životní prostředí (a na jeho ochranu) při splnění určitých hmotněprávních podmínek, bez ohledu na to, zda je právem kodifikováno. K těmto podmínkám náleží na prvním místě taková závažnost poškození životního prostředí, která již začíná bezprostředně ohrožovat existenci lidstva a globálního ekosystému, a na místě druhém dostatečná připravenost mezinárodně-právních, sociálních, ústavních a dalších podstatných podmínek pro realizaci tohoto práva.⁶⁰ Osobně se domnívám, že zatímco podmínky prve uvedené jsou zcela jistě naplněny, o splnění podmínek druhého typu mohou být pochybnosti. Podstatné ale je, i pro právo odůvodněné z pozice přirozených práv, zda je jako takové uplatňováno, nalézáno – chráněno soudy. O tom nelze v případě práva na životní prostředí hovořit, snad s výjimkou environmentálních komponent tradičních lidských práv, jak je nalézá například Evropský soud pro lidská práva⁶¹. Koneckonců žádné insti-

⁵⁹ Bod 2 Deklarace.

⁶⁰ BLAHOŽ, J.: Základní lidské a občanské právo na zdravé životní prostředí: srovnávací pohled. *Právník* 12/2002, s. 1255.

⁶¹ I ty však mohou být považovány za důkaz „nepřímé garance“ a uznání práva na životní prostředí jako základního lidského práva v Evropě. Srov. BLAHOŽ, J.: *op. cit.*, s. 1256–1257.

tucionální zajištění práva na životní prostředí na mezinárodní úrovni neexistuje, což samo o sobě hovoří proti existenci tohoto lidského práva – nebyl dosud ustaven žádný mezinárodní soud pro životní prostředí, přestože snahy o jeho vybudování jsou již dlouholeté.⁶²

Z pohledu právního pozitivismu musí být prvotním východiskem pro úvahy o existenci či neexistenci práva na životní prostředí rozbor projevů jeho uznání v jednotlivých sférách práva, jelikož rozhodujícím argumentem pro existenci určitého práva je, zda je toto právo garantováno – uznáno v některé ze závazných forem mezinárodního práva. Ovšem z bohaté akademické debaty probíhající ohledně mezinárodního statusu práva na životní prostředí je patrné, že závěry činěné z přehledu instrumentů mezinárodní, regionální i národní úrovně výslovně uznávajících v nějaké podobě lidské právo na životní prostředí mohou být zcela různé.⁶³ Je třeba vzít v úvahu čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora (ICJ), který vyjmenovává prameny mezinárodního práva: jsou to 1. mezinárodní úmluvy (tedy normy výslovně uznané smluvními stranami), 2. mezinárodní obyčej jako důkaz všeobecné praxe uznané za právo, 3. principy mezinárodního práva uznané civilizovanými národy a 4. soudní rozhodnutí a právní názory významných odborníků jako podpůrné prameny. Pokud se omezíme v úvahách pouze na mezinárodní úmluvy jako klasický zdroj norem mezinárodního práva, nemůžeme dojít k jinému závěru, než že lidské právo na životní prostředí v mezinárodním právu (zatím) neexistuje. Někteří autoři ovšem předkládají takovou myšlenkovou konstrukci, že právo na životní prostředí se z různých důvodů stalo mezinárodním obyčejem, případně uznaným principem mezinárodního práva, a z toho dovozují existenci tohoto práva v mezinárodním právu.

Na základě výše uvedeného lze v rámci debaty o existenci práva na životní prostředí v mezinárodním právu rozlišit zhruba tři různé postoje: podle zastánců přirozeno-právního přístupu toto právo existuje, protože (resp. jestliže) jsou splněny hmotněprávní podmínky jeho vzniku; podle pozitivistů jedné skupiny toto právo neexistuje, protože není v mezinárodním právu (vyjma regionálních nástrojů omezeného významu) závazně zakotveno; a pozitivisté druhé skupiny se usilovně snaží dokázat jeho existenci alespoň pomocí argumentů, proč se toto právo stalo ne-li součástí mezinárodní úmluvy, pak alespoň jiným typem pramene mezinárodního práva. Záleží tedy na úhlu pohledu, neboť z týchž východisek lze, jak je vidět z četné literatury, vyvodit kupodivu různé závěry.⁶⁴

⁶² Viz např. REHBINDER, E.; LOPERENA, D.: Legal Protection of Environmental Rights: The Role and Experience of the International Court of Environmental Arbitration and Conciliation. *Environmental Policy and Law* 31/6 (2001).

⁶³ Pro ilustraci lze použít i samotný titul článku L. E. RODRIGUEZE-RIVERY „Is the Human Right to Environment Recognized under International Law? It Depends on the Source“ v *12 Colo. J. Intl. Envtl. L. and Policy* 1, cit. podle ANTON, D. – SHELTON, D.: *op. cit.*, s. 141–144.

⁶⁴ Například L. Collinsová se domnívá, že právo na životní prostředí se stalo pravidlem mezinárodního obyčejového práva, a to z celé řady důvodů, které uvádí – například z důvodů jeho několikerého opakovaného zakotvení v důležitých instrumentech soft law (v rámci jejichž přijímání bylo odsouhlaseno naprostou většinou členských států), stále hojnějších legislativních aktivit k ochraně životního prostředí na všech úrovních práva nebo značného množství národních ústav, které toto právo zakotvují, a pro potvrzení svých závěrů poukazuje i na taková fakta, jako jsou opakované snahy o doplnění Evropské úmluvy o právo na životní prostředí nebo rozvinutá environmentální jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva, zejména pak odvolávání se tohoto soudu na existenci práva na zdravé životní prostředí v národních ústavách v kauze *Taskin*, z něhož tento soud údajně vyvozuje právní význam tohoto práva na supranárodní úrovni ad. COLLINS, L.: *op. cit.*, s. 136n.

Obdobně L. Rodríguez-Rivera za dostačující doklad existence práva na životní prostředí v mezinárodním právu považuje samotný exponenciální nárůst mezinárodních instrumentů k ochraně životního prostředí,



Přístup k právu na životní prostředí jako k právu již ve sféře mezinárodního práva existujícímu není zcela ojedinělý, ale není rozhodně převažující. Většina komentátorů uzavírá, že právo na životní prostředí v rámci mezinárodního práva (ještě) neexistuje⁶⁵, případně hovoří o právu na životní prostředí jako o rodícím se, rozvíjejícím se (*emerging*) právu⁶⁶, jehož vývoj je ovšem poněkud pomalý,⁶⁷ event. se dostal do „mrtvého bodu“ a stagnuje⁶⁸.

Je pravděpodobné, že právě úvahy o příčinách dosavadní neúspěšnosti či bezradnosti v otázce závazného zakotvení práva na životní prostředí mezinárodním společenstvím vedly k tomu, že nejnovější aktivity v oblasti snah o postupné převedení *soft law* do garance lidského práva na životní prostředí jsou přísně cílené a promyšlené a jsou vedeny mezinárodními organizacemi, jejichž zázemí dovoluje řídit systematickou a dlouhodobou práci v tomto směru. V současné době jde o tři základní přístupy, které mají své zastánce jednak v evropském regionu a jednak celosvětově:

a) zakotvení práva na zdravé životní prostředí jako součásti práva na zdraví v rámci revize Evropské sociální charty z iniciativy orgánů Rady Evropy,

b) doplnění práva na životní prostředí do Evropské úmluvy formou její změny nebo dodatkovým protokolem; tato verze je podporována paralelně s první rovněž orgány Rady Evropy, přestože je s ní poněkud rozporná,

c) zakotvení práva na životní prostředí v rámci komplexní univerzální úmluvy o ochraně životního prostředí, na jejímž návrhu systematicky pracuje Mezinárodní unie pro ochranu přírody (IUCN).

2.2 AKTUÁLNÍ SMĚRY V PŘÍSTUPECH K ZAKOTVENÍ PŘÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

a) Právo na životní prostředí jako součást práva na zdraví – revize Evropské sociální charty

Z existence dvou souběžných přístupů k preferovanému způsobu zakotvení práva na zdravé životní prostředí v rámci Rady Evropy je patrné, že mezi jejími orgány v této otázce není shoda, což zaznává i v dokumentech vnitřní komuni-

a to s odůvodněním, že státy v praxi obvykle nevstupují do mezinárodních nástrojů, které omezují jejich svrchovanost, aniž by je k tomu zavazovala uznaná právní nebo morální povinnost. Viz RODRÍGUEZ-RIVERA, L.: *op. cit.*

Osobně se domnívám, že myšlenkové konstrukce, které se snaží obhájit existenci práva na životní prostředí tím, že toto právo se postupně stalo mezinárodním obyčejem, případně uznaným principem mezinárodního práva, a tím bylo vtěleno do formy pramene mezinárodního práva, nejsou ani zdaleka dostatečně silné: zejména neobstojí argument, že se zakotvením práva na životní prostředí v rámci jeho vývoje v nástrojích *soft law* vyjádřil opakovaně souhlas značný počet států, neboť – jak je patrné z přehledu vývoje práva na životní prostředí v mezinárodním právu, toto právo bylo v nástrojích schvalovaných větším počtem států, tj. zejména v nástrojích přijímaných formou rezoluce Valného shromáždění OSN vyjádřeno spíše vágně a neurčitě či nepřímě, a pokud bylo v některých instrumentech vyjádřeno s větší určitostí a adresností, šlo o dokumenty typu odborných zpráv nebo nepřijatých návrhů, případně vyjádření expertů; a nejsou ani dostatečně přesvědčivé: v případě některých z nich, jako je například opakovaná – neúspěšná – snaha o doplnění práva na životní prostředí do Evropské úmluvy, je podle mého názoru otázkou, zda nejde spíše o argumenty dané tvrzení vyvracející.

⁶⁵ Např. SHELTON, D.: *Problems and Possibilities*, s. 44n.; BOYLE, A.: *A Reassessment*, s. 507.

⁶⁶ Například ATAPATTU, S.: *op. cit.*, s. 97; PEDERSEN, O. W.: *op. cit.*, s. 111.

⁶⁷ MAC DONALD, K. E.: *op. cit.*, s. 216..

⁶⁸ PEDERSEN, O. W.: *op. cit.*, s. 111.



kace.⁶⁹ Cesta k zakotvení práva na zdravé životní prostředí přes právo na zdraví je součástí připravované revize Evropské sociální charty⁷⁰, jejíž směr je prezentován v rezoluci „Úloha parlamentů v konsolidaci a rozvoji sociálních práv v Evropě“⁷¹ a v doporučení stejného názvu⁷². Výbor pro sociální věci, zdraví a rodinné záležitosti se v komentáři k návrhu rezoluce⁷³ zabývá podrobně obsahem a smyslem práva na zdraví, zejména v nynějším politickém a ekonomickém kontextu. Snaží se rozvinout moderní výklad obsahu práva na zdraví, které bylo dosud vnímáno většinou pouze ve smyslu dostupnosti zdravotní péče a ve vztahu k péči o zdraví zaměstnanců a některých dalších skupin obyvatel (těhotné ženy, děti ad.). Dovojuje, že právo na zdraví si v moderní evropské společnosti zaslouží mnohem větší pozornost, má mnohem širší dopady a hlubší souvislosti.

Podstatou obsahu Doporučení i Rezoluce je apel na vypracování nového Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě o právu na zdraví, který by toto právo výslovně zakotvil jako zahrnující právo na zdravé, čisté a bezpečné životní prostředí.⁷⁴ Východiskem je původní definice práva na zdraví, která pochází z Ustavující smlouvy Světové zdravotnické organizace.⁷⁵ Právo na zdraví jako takové je v obou dokumentech chápáno v úzké souvislosti s právem na život. Podle Světové zdravotnické organizace jsou environmentální rizika odpovědná za více než čtvrtinu veškerého zatížení nemocemi ve světě, což se ve více než třetině případů týká dětí. Bylo zjištěno více než 80 chorob a typů poranění v přímé souvislosti s environmentálními riziky. Celosvětově více než 13 milionů úmrtí ročně by mohlo být odvráceno, kdyby byla přijata příslušná opatření k čistšímu, bezpečnějšímu a zdravějšímu životnímu prostředí.⁷⁶

V návrhu protokolu se zdůrazňuje, že právo na zdraví je mnohoúrovňové a že jeho realizace závisí na větším množství faktorů, z nichž pouze některé jsou v kompetenci států.⁷⁷ Právo na zdraví se označuje jako právo inkluzivní či komplexní, které nelze

⁶⁹ Např. viz Stanovisko Výboru pro životní prostředí, zemědělství a místní a regionální záležitosti ze dne 22. června 2011 k návrhu rezoluce RE „Úloha parlamentů v konsolidaci a rozvoji sociálních práv v Evropě“, který zpracoval Výbor pro sociální věci, zdraví a rodinné záležitosti, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12658.htm>> [cit. 24. března 2012].

⁷⁰ Původní znění Turín, 18. října 1961. Změny byly provedeny Protokolem z r. 1991 (ETS No. 142, tzv. „Turínský protokol“), Dodatkovým protokolem z r. 1995 (ETS No. 158), který zavedl systém kolektivních stížností a revidovaným zněním Charty z r. 1996 (ETS No. 163).

⁷¹ Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1824(2011) ze dne 23. června 2011. Provizorní znění dostupné na <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1824.htm>> [cit. 24. března 2012].

⁷² Doporučení Parlamentního shromáždění RE 1976 (2011) ze dne 23. června 2011 „Úloha parlamentů v konsolidaci a rozvoji sociálních práv v Evropě“. Provizorní znění dostupné na <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/EREC1976.htm>> [cit. 24. března 2012].

⁷³ Zpráva Výboru pro sociální věci, zdraví a rodinné záležitosti RE ze dne 6. června 2011 „Úloha parlamentů v konsolidaci a rozvoji sociálních práv v Evropě“, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12632.htm>> [cit. 24. března 2012].

⁷⁴ Viz Doporučení bod 2 a Rezoluce bod 5.5.2.

⁷⁵ „Zdraví je stav kompletní fyzické, psychické a sociální pohody (well-being) a nikoli pouze absence nemoci nebo neduživosti. Užívání nejvyššího možného standardu zdraví je jedním ze základních práv každé lidské bytosti bez rozdílu rasy, vyznání, politického přesvědčení, ekonomických nebo sociálních podmínek“.

⁷⁶ Podle Stanoviska Výboru pro životní prostředí, zemědělství a místní a regionální záležitosti ze dne 22. června 2011 k návrhu rezoluce RE „Úloha parlamentů v konsolidaci a rozvoji sociálních práv v Evropě“, který zpracoval Výbor pro sociální věci, zdraví a rodinné záležitosti, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12658.htm>> [cit. 24. března 2012], bod 5.

⁷⁷ Zpráva Výboru pro sociální věci, zdraví a rodinné záležitosti RE ze dne 6. června 2011 „Úloha parlamentů v konsolidaci a rozvoji sociálních práv v Evropě“ (viz pozn. pod č. 59), bod 23.

redukovat pouze na přístup ke zdravotní péči, ale je třeba v moderním pojetí zohledňovat řadu faktorů, které mohou napomáhat vést člověka ke zdravému životu. Jako takové jsou označovány zejména přístup k pitné vodě, bezpečným potravinám, přiměřené výživě a bydlení, zdravé práci a zdravým životním podmínkám, vzdělání a informacím v otázkách zdraví a rovnosti pohlaví.⁷⁸ Evropská sociální charta v současném znění formuluje jako jeden z cílů smluvních stran vytvářet podmínky, v nichž může být efektivně prosazován soubor práv a principů, mezi jinými též právo každého benefitovat z opatření umožňujících využívat nejvyšší dosažitelnou úroveň zdraví. Právo na zdraví jako takové zde tedy ještě není výslovně garantováno, je pouze předznamenáno. Nyní se doporučuje učinit další krok, totiž založit toto právo jako základní lidské právo dodatkovým protokolem, a to jako právo explicitně zahrnující právo na zdravé, čisté a bezpečné životní prostředí.⁷⁹

Právo na zdravé životní prostředí je tak v uvedených dokumentech Rady Evropy vnímáno jako integrální součást práva na zdraví, jako faktor zásadně ovlivňující lidské zdraví a jako základní součást podmínek umožňujících právo na zdraví realizovat.⁸⁰ Dosah takto formulovaného práva na zdravé životní prostředí by ovšem nejspíše zahrnoval pouze aspekty vztahující se k lidskému zdraví; proto komentář neopomíná zdůraznit, že zdravé životní prostředí tvoří též existence všech biologických druhů a tím toto právo přesahuje za existující lidská práva směrem k právům všech druhů žijících na planetě. Zde je patrná snaha v tomto ohledu překonávat antropocentrické pojetí práva na zdraví a zahrnout do něj zdravé životní prostředí v celé jeho celistvosti, nejen ve vztahu k člověku.

Opodstatněnost zakotvení práva na životní prostředí v rámci práva na zdraví je dokladována mj. rozhodnutím Evropského výboru pro sociální práva (*European Committee for Social Rights*), tj. kontrolního orgánu pro aplikaci Evropské sociální charty, ve věci *Marangopoulos Foundation for Human Rights v. Greece z r. 2006*, v němž byl článek 11 Evropské sociální charty interpretován jako obsahující právo na zdravé životní prostředí.⁸¹

V daném případě šlo o intenzivní těžbu lignitu jako suroviny pro výrobu elektrické energie spalováním, což je v Řecku převažující způsob výroby elektřiny, Řecko je druhým největším producentem lignitu v Evropě. Nicméně sám řecký stát připouští, že tento způsob výroby energie zároveň způsobuje značné emise částic, oxidů síry, dusíku a oxidu uhličitého, čímž má tento průmysl značný podíl na emisích znečišťujících látek do ovzduší. Zároveň již existují vědecké důkazy, že právě tyto emise působí škodlivě na zdraví okolo žijících obyvatel (podílí se na vzniku respiračních, kardiovaskulárních a onkologických onemocnění).

Při řešení případu Evropský výbor pro sociální práva předeslal, že postupuje při výkladu Evropské sociální charty podle obdobných principů jako Evropský soud pro lidská práva při výkladu Evropské úmluvy: i on vykládá Chartu jako „živý nástroj“

⁷⁸ *Ibid.*, bod 32.

⁷⁹ *Ibid.*, bod 35.

⁸⁰ *Ibid.*, zejm. bod 50 a kap. 3.2.3.

⁸¹ *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, complaint n° 30/2005, decision on the merits of 6 December 2006, dostupné z <<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/query.asp>> [cit. 27. března 2012].

a proto interpretuje práva a svobody v ní zakotvené ve světle současných podmínek. Výbor bere v úvahu vazbu mezi zdravím a zdravým životním prostředím, kterým dává její smluvní strany Charty i dalších mezinárodních úmluv zjevně stále větší důležitost, a proto vyložil čl. 11 Charty o právu na ochranu zdraví jako zahrnující též právo na zdravé životní prostředí⁸², a zároveň poukázal na jasnou souvislost mezi tímto článkem a právem na život podle čl. 2 Evropské úmluvy, jak je interpretováno Evropským soudem. Opatření vyžadovaná článkem 11 mají tedy být přijata tak, aby odstraňovala příčiny environmentálních hrozeb, jako je znečištění, které působí škody na zdraví. Na základě toho mají smluvní státy určité (pozitivní) povinnosti, jmenovitě přijmout a prosazovat účinnou environmentální legislativu, přijímat opatření k prevenci a omezení znečištění, zajistit aplikaci environmentálních standardů, informovat a vzdělávat veřejnost, monitorovat a zhodnocovat rizika pro zdraví.⁸³

Část snah Rady Evropy v otázce prosazení práva na zdravé životní prostředí je tedy zaměřena k novelizaci práva na zdraví v Evropské sociální chartě, jehož součástí by se nové právo mělo stát. Nevýhodou takového přístupu by s největší pravděpodobností bylo (přestože komentář orgánů rady Evropy se snaží tvrdit opak), úzké pojetí takového práva, omezené pouze na bezprostřední negativní účinky poškození životního prostředí na zdraví obyvatel. To znamená, že pomocí takového lidského práva by bylo stěží možné chránit např. biologickou rozmanitost nebo takové hodnoty životního prostředí, jejichž zhoršení nemá přímý vliv na fyzické zdraví člověka (např. hodnoty estetické, krajinné apod.). Je nicméně možné, že takováto zmírněná podoba práva na zdravé životní prostředí, vztažená víceméně pouze k přímým vlivům stavu životního prostředí na lidské zdraví, by pro společenství států mohla být v reálu přijatelnější než varianta práva samostatně koncipovaného a formulovaného v plně širší, a tím by i závazná podoba takového práva měla vyšší šance na akceptování ze strany států.

b) Doplnění práva na životní prostředí do Evropské úmluvy

Jak bylo již uvedeno, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod neobsahuje žádnou zmínku o životním prostředí a jeho vztahu k lidským právům a vše, co bylo na základě této Úmluvy dosaženo ve prospěch environmentálních práv, bylo výsledkem interpretační práce Evropského soudu. Uvedený deficit Evropské úmluvy začal být v minulých desetiletích spatřován jako nepřipadný a Parlamentní shromáždění Rady Evropy otevřelo několikrát ve svých doporučeních a rezolucích otázku dodatečného zařazení samostatného práva na životní prostředí do Evropské úmluvy formou dodatkového protokolu nebo změny samotné úmluvy; tato iniciativa byla však zatím ve všech případech Výborem ministrů zamítnuta:

Poprvé byla možnost založit změnou Evropské úmluvy nebo dodatkovým protokolem k ní právo jednotlivců na zdravé a funkční životní prostředí oficiálně na půdě Rady Evropy zmíněna v doporučení 1431 (1999) o budoucí činnosti Rady Evropy v oblasti ochrany životního prostředí.⁸⁴ Je zajímavé, že v tomto dokumentu se Shromáždění

⁸² *Ibid.*, bod 194–195.

⁸³ *Ibid.*, bod 202–203.

⁸⁴ Doporučení 1431 (1999) o budoucí činnosti Rady v oblasti ochrany životního prostředí, dostupné na <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1431.htm>> [cit. 26. března 2012], bod 11 ii b).

Rady Evropy rovněž vyslovuje pro zakotvení určitých závazků a principů vztahujících se k ochraně životního prostředí v nové úmluvě komplexní povahy s názvem Evropská charta pro životní prostředí.⁸⁵ Výbor ministrů ovšem ve své odpovědi⁸⁶ podotýká, že „uznání lidského práva na zdravé a funkční životní prostředí, které by bylo individuální a vymahatelné povahy, naráží v současné době na určité obtíže, právní i koncepční“ a nesohlasí ani s tím, aby byla otevřena otázka zařazení takového práva do Evropské úmluvy. Stejně tak ohledně otázky vytvoření Evropské charty pro životní prostředí uvádí, že v současných (2000) podmínkách není pro zahájení práce na takovém právním nástroji.

V následujícím Doporučení 1614 (2003) nazvaném Životní prostředí a lidská práva⁸⁷ Parlamentní shromáždění vyzdvihuje dosavadní úlohu Rady Evropy v zakotvení, upevnění a prosazování lidských práv, a apeluje na to, aby i v případě nových lidských práv, jako je právo na životní prostředí, stála Rada Evropy v čele světového vývoje, byla jeho iniciátorem a průkopníkem.⁸⁸ Shromáždění Rady Evropy proto vládám členských států mj. doporučuje, aby „uznaly lidské právo na zdravé, funkční a přijatelné životní prostředí, které zahrnuje objektivní povinnost států chránit životní prostředí v národním právu, a to přednostně na ústavní úrovni“.⁸⁹ V tomto dokumentu následně Shromáždění poněkud umírněněji vyzývá Výbor ministrů k přijetí dodatkového protokolu k Evropské úmluvě, který by zakotvil *procesní* environmentální práva, tak, jak jsou zakotvena v Aarhuské úmluvě, a dále k vytvoření interpretačního manuálu k dosavadní environmentální jurisprudenci Evropského soudu pro účely členských států, jako opatření přechodné povahy.⁹⁰ Zde se tedy výslovně nehovoří o požadavku na zakotvení hmotného práva na životní prostředí na mezinárodní úrovni, jako tomu bylo v r. 1999.

Vysvětlující memorandum k doporučení 1614 nicméně popisuje dva možné modely zakotvení práva na životní prostředí: první model kombinuje specifické individuální právo na životní prostředí s objektivní povinností státu je chránit. Druhý model předepisuje tutéž povinnost státu, ale neobsahuje individuální práva. Předpokládá se, že v tomto druhém modelu by individuální práva mohla být doplněna později, což se jeví být jako výhoda pro snazší prosaditelnost (konsensus) mezi stranami při vyjednávání.⁹¹ Prosazení a upevnění ideje, že státy mají povinnost chránit své obyvatele před environmentálními riziky jako předpoklad k výkonu jiných individuálních práv, povinnost chránit životní prostředí proti soukromým osobám a rovněž povinnost napravovat veškeré škody a obnovovat přírodní statky, by totiž mohlo být dobrým předstupněm k zakotvení práva samotného.

⁸⁵ *Ibid.*, bod 11, ii písm. a).

⁸⁶ Odpověď Výboru ministrů na Doporučení 1431 (1999) ze dne 20. listopadu 2000, dostupné na <<http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc00/EDOC8892.htm>> [cit. 26. března 2012].

⁸⁷ Doporučení 1614 (2003) Životní prostředí a lidská práva, dostupné na <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1614.htm>> [cit. 26. března 2012].

⁸⁸ *Ibid.*, bod 4.

⁸⁹ *Ibid.*, bod 9, ii.

⁹⁰ *Ibid.*, bod 10.

⁹¹ Stanovisko Výboru pro životní prostředí, zemědělství a místní a regionální záležitosti ze dne 22. června 2011 k návrhu rezoluce RE „Úloha parlamentů v konsolidaci a rozvoji sociálních práv v Evropě, který zpracoval Výbor pro sociální věci, zdraví a rodinné záležitosti, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12658.htm>> [cit. 24. března 2012], bod 14.

Výbor ministrů reagoval konstatováním, že „Evropská úmluva již určitý stupeň ochrany před problémy životního prostředí poskytuje a je pravděpodobné, že judikatura Soudu v této oblasti se bude nadále rozvíjet“.⁹² Namísto „environmentálního“ dodatkového protokolu k Evropské úmluvě následně orgány Rady Evropy zpracovaly pouze dokument nazvaný „Manuál o lidských právech a životním prostředí“ (*Manual on human rights and the environment*), který rekapituluje a analyzuje dosavadní rozhodovací linii Evropského Soudu v této oblasti a formuluje některé obecné principy a doporučení.

V řadě třetí doporučení 1885 (2009) nazvané Příprava dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o právu na zdravé životní prostředí⁹³ již má předpoklad vytvoření protokolu zakotvujícího nové lidské právo přímo ve svém názvu. Vyjadřuje politování, že i přes značnou politickou i právní iniciativu je dosud ochrana životního prostředí zajišťována velmi nedostatečně a připomíná, že zakotvení práva na zdravé životní prostředí je plně v souladu se zájmem na adaptování nástrojů Evropské úmluvy na aktuální společenský vývoj a s žádoucím posilováním role Rady Evropy na poli ochrany životního prostředí. Na základě toho Shromáždění výslovně doporučuje Výboru ministrů vypracovat dodatkový protokol k Evropské úmluvě, uznávající právo na zdravé a funkční životní prostředí.⁹⁴

Výbor ministrů se ve své odpovědi⁹⁵ odvolává na své reakce k předchozím dokumentům s toutéž tematikou. Znovu opakuje, že Evropský soud pro lidská práva určitou ochranu životnímu prostředí na základě Evropské úmluvy poskytuje svým širokým a rozvíjejícím se výkladem, a tudíž setrvává na stanovisku, že vytvoření dodatkového protokolu s environmentálními právy nedoporučuje. Souhlasí pouze s aktualizací a rozšířením Manuálu, který tuto jurisprudenci vysvětluje a komentuje, a dále doporučuje zaměřit detailní pozornost na výzkum souvislostí mezi klimatickými změnami a lidskými právy v Evropě, včetně výzkumu důsledků klimatickými změnami podmiňovaných vlivů na efektivní užívání lidských práv.⁹⁶

Zkoumání vztahu mezi klimatickými změnami a lidskými právy je ostatně jedním z nejnovějších rozšiřujících se trendů při formulování souvislostí mezi kvalitou životního prostředí a uplatňováním lidských práv. Je dokumentováno, že tyto jevy mají

⁹² Zpráva Výboru pro lidská práva CDDH(2003)026 z 26. listopadu 2003, včetně textu Manuálu o lidských právech a životním prostředí, dostupné na <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2005\)186&Language=lanEnglish&Ver=add2&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2005)186&Language=lanEnglish&Ver=add2&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)> [cit. 27. března 2012].

⁹³ Doporučení 1885 (2009) Příprava dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o právu na zdravé životní prostředí, dostupné na <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/EREC1885.htm>> [cit. 26. března 2012].

⁹⁴ *Ibid.*, bod 10.1.

⁹⁵ Odpověď Výboru ministrů na Doporučení 1885 (2009) ze dne 19. června 2010, dostupné na <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12298.htm>> [cit. 26. března 2012].

⁹⁶ Na základě tohoto požadavku byla sestavena multidisciplinární pracovní skupina, která na tomto tématu pracuje. Mj. založila internetové stránky, kde prezentuje výsledky svého zkoumání na <www.coe.int/portal/web/coe-portal/what-we-do/culture-and-nature/climate-change> [cit. 26. března 2012] a připravuje společnou konferenci o životním prostředí, klimatických změnách a lidských právech, která se bude konat v říjnu 2012 a má ambici reflektovat toto téma ze všech možných úhlů pohledu (lidských práv, sociální práv a sociální soudržnosti, práv migrujících osob, menšin a znevýhodněných, práv budoucích generací, ochrany životního prostředí a biodiverzity, vzdělávání ad.). Viz Stanovisko Výboru pro životní prostředí, zemědělství a místní a regionální záležitosti ze dne 22. června 2011 k návrhu rezoluce RE „Úloha parlamentů v konsolidaci a rozvoji sociálních práv v Evropě, který zpracoval Výbor pro sociální věci, zdraví a rodinné záležitosti, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12658.htm>> [cit. 24. března 2012], bod 19–20.

následky, a to přímé i nepřímé, na efektivní užívání lidských práv, což výslovně potvrzuje ve své rezoluci rovněž Rada pro lidská práva OSN.⁹⁷ Ohrožena jsou zejména práva na život, na potravu a pitnou vodu, na přiměřené bydlení, na vlastnictví a ovšem i právo na zdraví. Klimatické změny dále nepřímo ovlivňují uplatňování principů rovnosti a spravedlnosti, nediskriminace, přístupu k informacím, ke spravedlnosti ad.

Opakované snahy Parlamentního shromáždění obrátit pozornost členských států k úpravě Evropské úmluvy a přesvědčit je o potřebě zakotvit do ní výslovně právo každého jednotlivce na zdravé životní prostředí reprezentují druhý názorový proud, který uvnitř Rady Evropy existuje. Podle něj je hmotné právo na zdravé, čisté a bezpečné životní prostředí právem s mnohem širším rozsahem, než aby mohlo být omezeno pouze na součást práva na zdraví. Poukazuje na to, že poškozování životního prostředí a klimatické změny již vykazují negativní účinky na základní práva a univerzální hodnota přírodních zdrojů a přírodního bohatství bude vyžadovat též rozvoj systému mezigeneračních práv. Z těchto důvodů se navrhuje zakotvit právo na životní prostředí jako samostatné právo, s příslušně širokou legální definicí, neomezující toto právo pouze na vlivy na člověka. Vtělení tohoto práva právě do Evropské úmluvy mu má zajistit účinnou garanci jeho hmotných i procesních komponent ve prospěch jednotlivců, protože tato úmluva na rozdíl od Evropské sociální charty disponuje efektivním systémem právní ochrany prostřednictvím Evropského soudu, a vykonává skutečně reálný vliv na národní rozhodování soudů.

Je zřejmé, že zařazení práva na životní prostředí mezi práva chráněná Evropskou úmluvou by poskytlo tomuto právu v současných mezinárodně-právních podmínkách skutečně vysokou úroveň ochrany. Na druhou stranu, pravděpodobnost přijetí navrhovaného dodatkového protokolu není asi v blízké době vysoká, což je vidět na zatím konstantně odmítavých postojích Výboru ministrů, podložených stanovisky některých orgánů Rady Evropy. Za odmítnutím včlenit do Úmluvy nové právo na životní prostředí lze jistě hledat též politické důvody. Podle Sheltonové stojí za chybějící politickou vůlí členských států Rady Evropy zejména strach z toho, že Evropská úmluva se „utopí“ v množství nově zakotvených lidských práv, přesvědčení, že právo na životní prostředí jako takové je nevymahatelné a fakt, že prakticky každý členský stát má své vážné environmentální problémy, které by se v případě přijetí takového protokolu mohly okamžitě stát předmětem stížnosti.⁹⁸ Snaha v určitých periodách tuto otázku znovu otvírat však ukazuje na vytrvalost a trpělivost příslušných struktur, která může také sehrát svou roli. Prozatím je však třeba se spokojit s konstatováním, že environmentální jurisprudence Evropského soudu je navzdory absenci jakékoli zmínky o životním prostředí v Evropské úmluvě překvapivě bohatá a určité pozitivní výsledky rozhodně přináší.

c) Právo na životní prostředí jako součást komplexní environmentální úmluvy – IUCN

Již v r. 1995 představila Mezinárodní organizace pro ochranu přírody IUCN první verzi návrhu Mezinárodního paktu o životním prostředí a rozvoji (*Draft International Covenant on Environment and Development*) a od té doby jej pravidelně

⁹⁷ Rezoluce Rady OSN pro lidská práva č. 10/4 z 25. března 2009 10/4 Human rights and climate change. Viz <<http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/index.htm>> [cit. 27. března 2012].

⁹⁸ SHELTON, D.: Human Rights, Environmental Rights, s. 133.

reviduje a opakovaně prezentuje Valnému shromáždění OSN. V současné době existuje již čtvrtá verze tohoto materiálu.⁹⁹

Jde o návrh komplexní univerzální mezinárodní úmluvy, která kromě základních principů formuluje základní subjektivní práva, stěžejní povinnosti států a ostatních zúčastněných subjektů vůči životnímu prostředí a jeho jednotlivým součástem a povinnosti spjaté s ochranou životního prostředí před zdroji ohrožení, zavádí požadavky na specifické procesy, jako je posuzování vlivů na životní prostředí a územní plánování, dále řeší vědeckou a technickou spolupráci, rozvoj technologií, environmentální výchovu a vzdělávání a dotýká se i problematik s ochranou životního prostředí souvisejících – obchodu, spotřeby, demografie nebo činnosti ozbrojených složek. Zabývá se mezinárodněprávní odpovědností států v oblasti životního prostředí a pravidly pro prevenci, nápravu a náhradu škod. Návrh v současné podobě čítá celkem 79 článků a podrobný komentář – je tedy velmi obsažný.

Celý návrh je založen na principu udržitelného rozvoje a ochrany životního prostředí jako jeho základní složky. Výhodiskem je vzájemná souvislost a propojenost mezi rozvojem, ochranou životního prostředí a lidskými právy a dále s mírem a demokracií.

Tvůci původního návrhu a jeho upravených verzí, z nichž někteří se podíleli už na formulování Stockholmské deklarace, poté Světové charty přírody a později někteří i na práci Expertní komise Brundtlandové¹⁰⁰ poukazují na častou cestu, jakou vznikají závazky mezinárodního práva, totiž na vývoj, kdy určitá pravidla jsou nejprve formulována v podobě *soft law*, aby byla ustálena, krystalizována, a poté jsou mezinárodním společenstvím uznána ve formě mezinárodní smlouvy. Právě v takový vývoj doufají i v případě návrhu Paktu. Jejich snahou je udržovat a rozvíjet vtělené principy a v návaznosti na vývoj v jiných oblastech mezinárodního práva je aktualizovat, a to až do doby, než, jak předpokládají, se stane podkladem pro přípravu multilaterální mezinárodní úmluvy.¹⁰¹ Právě proto je návrh podrobován pravidelným revizím a každá nová verze je znovu představována Valnému shromáždění OSN, čímž se pěstuje i jisté širší povědomí o těchto otázkách. Jednotlivé revize reflektují i takové jevy jako celkový nárůst kvantity environmentálních principů a pravidel a jejich postupné upevňování, snahu o mezinárodní řešení globálních problémů životního prostředí včetně ztrát biodiverzity, změn klimatu atd.

Aby vůbec mohla být zahájena a prováděna mezistátní jednání o závazné úmluvě, už to samo o sobě vyžaduje široký konsensus zúčastněných států. Ten se zdá být podle tvůrců návrhu dostatečně podložitelný vůlí států podporovat udržitelný rozvoj, která je ostatně v posledních letech hojně vyjadřována. Jednotlivé státy princip udržitelného rozvoje vtělují do svých národních právních řádů a integrují ho do jednotlivých sektorových politik. Právě princip udržitelného rozvoje se tedy zdá být oním vstupním bodem v rámci mezinárodního práva, který by mohl být jako první závazně ujednán. Je také možné, že bude pro státy tím nejméně problematickým závazkem,

⁹⁹ Draft International Covenant on Environment and Development. Fourth edition: Updated Text. Prepared in cooperation with the International Council of Environmental Law. Gland, Switzerland: IUCN. xxxii + 206 pp. ISBN 978-2-8317-1286-4. Dostupné z WWW: <<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-031-rev3.pdf>> [cit. 21. března 2012].

¹⁰⁰ *Ibid.*, s. xx.

¹⁰¹ *Ibid.*, s. xiii.

mimo jiné proto, že je poměrně vágní. Po jeho upevnění by mohly následovat další body, jako je právo na životní prostředí. Zde je však třeba upozornit, že hlavním účelem Paktu není zakotvit právo na životní prostředí, alespoň ne v prvním plánu, ale nejprve udržitelný rozvoj. Tato strategie zřejmě vyvěrá z potřeby skloubit zájmy rozvinutých a rozvojových zemí. Zdá se tedy, že byla zvolena záměrně nikoli cesta radikální, ale cesta postupování po malých krocích, v návaznosti na konsensus uvnitř mezinárodního společenství.

Návrh Paktu sám sebe prezentuje jako záměrně obecnou a zastřešující plochu pro úpravu všech důležitých otázek týkajících se mezinárodní ochrany životního prostředí. Tím se snaží reagovat na dosavadní přístup k mezinárodní environmentální úpravě, která ad hoc řeší jednotlivé úzké sektory ochrany dle aktuální akutní potřeby a navíc je rozrůzněna i historicky a regionálně. Obsah návrhu do značné míry navazuje na dosavadní dokumenty *soft law* (Stockholmskou deklaraci, Světovou chartu přírody, Deklaraci z Ria a další), ale zároveň odůvodňuje, proč tyto samy o sobě nestačí: obsahují široce akceptované principy, ohlašují cíle mezinárodního společenství a v některých případech poskytují směrnice, jak jich dosáhnout. Ale žádný z nich neformuluje obecný mezinárodní závazek všech států chránit celé životní prostředí.

Návrh Paktu má ambici stát se výchozím textem pro mezivládní vyjednávání, být fundovaným podkladem, nad nímž se může rozvíjet mezistátní diskuse. Z toho také vyplývá, že není formulován tak progresivně, jak by snad sami tvůrci byli chtěli, ale spíše realisticky z pohledu akceptovatelnosti pro mezistátní jednání¹⁰².

Z hlediska možné podoby zakotvení práva na životní prostředí je podstatný článek 14 návrhu, který v odstavci 1 ukládá smluvním stranám „*postupně dosahovat plné realizace práva všech osob žít v ekologicky příznivém životním prostředí přiměřeném pro jejich rozvoj, zdraví, pohodu a důstojnost*“.¹⁰³ Přitom mají brát v potaz zvláště základní lidské potřeby – zde se zřejmě míní přístup k pitné vodě, bezpečným potravinám apod. Druhou stranou mince je odpovídající závazek států zajistit, aby všechny fyzické i právnické osoby měly povinnost chránit životní prostředí a pečovat o ně.¹⁰⁴ Domnívám se, že součástí již výše uvedené strategie je záměrně zdůraznit zakotvení *povinnosti* jednotlivců vůči životnímu prostředí, které doprovází opatrné formulování postupného zajištění práva. V současné verzi nejde tedy přímo o formulování subjektivního práva každého jednotlivce na zdravé životní prostředí, ale o formulaci, která k takovému cíli spíše připravuje půdu, což odpovídá očekáváním tvůrců ohledně předpokládané míry vůle států ke konsensu.

V komentáři k navrhovanému znění článku 14 se tvůrci odvolávají na řadu dokumentů, které se vážou k právu každého jednotlivce na životní prostředí, včetně uvedení výčtu všech států, které ve své ústavě obsahují právo občanů k životnímu prostředí. Navzdory objektivně realistické konstrukci návrhu se v něm lze setkat, jak se domnívám, se záměrným zveličováním významu dosavadních proklamací tohoto práva, jimiž

¹⁰² *Ibid.*, s. xxiii.

¹⁰³ *Ibid.*, Art. 14.1 „Parties undertake to achieve progressively the full realization of the right of all persons to live in an ecologically sound environment adequate for their development, health, well-being and dignity. They shall devote immediate and special attention to the satisfaction of basic human needs.“

¹⁰⁴ *Ibid.*, Art. 14.2 „Parties shall ensure that all physical and legal persons have a duty to protect and conserve the environment.“

má být vyzdvížena jeho pozice v mezinárodním právu. Například jediná zmínka o životním prostředí v rezoluci Valného shromáždění ze dne 18. prosince 2009 o podpoře demokratického a spravedlivého mezinárodního pořádku,¹⁰⁵ v níž Valné shromáždění nečiní nic více, než že doslova „*potvrzuje, že demokratický a spravedlivý mezinárodní pořádek vyžaduje mimo jiné prosazení následujícího: 1) Práva každé osoby a všech národů na zdravé životní prostředí a zesílenou mezinárodní spolupráci, která účinně odpovídá na potřeby pomoci národním snahám adaptovat se na klimatické změny, zejména v rozvojových zemích, a která podporuje dodržování mezinárodních závazků k jejich zmírnění*“, stačí k tomu, aby právě citovaný bod 4 písm. 1) této rezoluce byl interpretován tak, že „*Valné shromáždění OSN výslovně uznalo právo každé osoby na zdravé životní prostředí*“ („*explicitly affirmed the right of each person to a healthy environment*“).¹⁰⁶ Obdobně je zde tvrzeno, že hmotné právo každého na příznivé životní prostředí zakotvuje i Aarhuská úmluva, přestože převažující názor zní, že tato úmluva uvedené právo pouze zmiňuje, ale sama je negarantuje, ostatně o něm hovoří v preambuli a nikoliv ve vlastním těle úmluvy.¹⁰⁷

Ohledně budované konstrukce práva na životní prostředí v rámci mnohaleté práce na návrhu Paktu lze uzavřít, že v rámci tohoto komplexního materiálu je formulace práva na zdravé životní prostředí pouze jedním z mnoha jeho bodů a nikoli jeho hlavním cílem; tím se liší od výše uvedených snah podnikaných v rámci Rady Evropy. Záměrem zpracovatelů je trpělivě a opakovaně předkládat strategicky dobře propracovaný materiál s realistickou šancí na to, aby u společenství států (neomezených navíc na evropský region) uspěl, který ohledně environmentálních práv a povinností bude připravovat půdu, rozšiřovat povědomí, utvrzovat principy, s tím, že je lepší prosazovat postupné kroky a začít od malých, ale realistických cílů. Je možné, že cesta k závaznému uznání práva každého na zdravé životní prostředí může být skutečně právě taková, ovšem je nesporné, a tvůrci jsou si toho velmi dobře vědomi, že může trvat ještě velmi dlouho. V současné době nejsou patrné žádné známky toho, že by se komentovaný materiál měl skutečně stát předmětem mezistátního jednání.

2.3 VÝHLEDY DO BUDOUCNA

Ačkoliv vývoj konceptu hmotného lidského práva na životní prostředí určité kvality v rámci *soft law* má za sebou již dlouhou cestu, předznamenanou nejprve větším množstvím nezávislých proklamací různých fór a skupin a později cíleně rozpracovávanou v rámci aktivit mezinárodních organizací Rady Evropy a IUCN, nejsou v současné době patrné žádné signály, že by toto právo mělo být v blízké době zařazeno závazným způsobem do mezinárodního katalogu lidských práv. Hlavním důvodem toho je, jak uvádí D. Shelton, že státy se obávají povinností, které by pro ně z takového práva plynuly.¹⁰⁸

¹⁰⁵ A/RES/64/157, dostupné z WWW: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/471/25/PDF/N0947125.pdf?OpenElement> > [cit. 24. března 2012].

¹⁰⁶ Draft International Covenant on Environment and Development, Fourth edition, cit. sub 99, s. 59.

¹⁰⁷ *Ibid.*, s. 62. Viz též pozn. sub 27.

¹⁰⁸ SHELTON, D.: Problems and Possibilities, s. 46.

Jako hlavní důvody uvádí především, že mnoho států (a mezi nimi zejména USA), obecně vnímá zakotvení lidských práv a svobod jako omezování jejich vlastní státní suverenity, a dále poukazuje na komplikace, které právu na životní prostředí (na rozdíl od jiných lidských práv) přináší časový a geografický element: zatímco většina porušení lidských práv poškozuje pouze určité a identifikovatelné osoby v přítomnosti, ničení životního prostředí zasahuje nejen přítomně žijící osoby, ale i budoucí generace. A z čeho mají státy největší obavy, je příliš velký teritoriální dopad státních povinností. Co se týče klasických lidských práv, ta požadují, aby je státy zajišťovaly vůči subjektům v rámci svého území a své jurisdikce. Ale příroda nezná hranice – stát znečišťující například pobřežní vody nebo ovzduší může poškodit osoby vzdálené tisíce kilometrů odtud, o globálních problémech životního prostředí typu ztenčování ozonové vrstvy nebo globálního oteplování ani nemluvě. Možná že je to právě obava z bezbřehé odpovědnosti, která bere státům vůli zakotvit ochranu životního prostředí jako lidské právo.¹⁰⁹

Sheltonová a i někteří další však v poslední době upozorňují na možnou budoucí změnu v tomto dosavadním postoji mezinárodního společenství, které zjevně není závaznému zakotvení práva na příznivé životní prostředí příliš nakloněno. Jako mocný impuls, který staví koncept práva na životní prostředí opět na scénu, vidí alarmující problémy spojené se změnami klimatu. Poukazují na to, že důsledky klimatických změn již začínají zasahovat do výkonu tradičních lidských práv a že budou mít vážné důsledky pro život nejen současných, ale ještě spíše budoucích generací, které nemají v současném rozhodování žádnou reprezentaci. V těchto kontextech se znovu otevírá téma zakotvení lidského práva na životní prostředí a jeho možné využitelnosti pro ochranu proti klimatickým změnám, jejichž závažnost by mohla při uznávání práva na příznivé životní prostředí zafungovat jako katalyzátor.¹¹⁰

ZÁVĚRY

V mezinárodním právu je hmotné právo na životní prostředí závazným způsobem zakotveno zatím pouze dvěma mezinárodněprávními nástroji regionálního, tedy geograficky omezeného dosahu, avšak žádnou úmluvou supraregionální či globální povahy; všechny ostatní nástroje mezinárodního práva, které se pokusily toto právo nějakým způsobem formulovat, vykazují pouze charakter nezávazného *soft law*, jehož hranice se zatím nedaří směrem k závazným formám překonat ani mezinárodními organizacím, jejichž cílené aktivity v tomto směru jsou již dlouholeté. Z toho lze usuzovat, že právo na životní prostředí v jeho hmotném aspektu nelze v mezinárodním právu považovat za všeobecně uznané, a také proto je i nadále věnována tak velká pozornost rozvíjení prostředku, který byl původně nahlížen jako jakési dočasné provizorium do doby, než se právo na životní prostředí stane součástí katalogu lidských práv – totiž environmentální interpretaci existujících lidských práv. Dosavadní přístup například Evropského soudu pro lidská práva ukazuje na trvající vůli mezinárodních soudních institucí přes ochranu existujících práv přispívat též k vyšší úrovni ochrany životního prostředí.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ SHELTON, D.: Problems and Possibilities; MAC DONALD, K. E.: *op. cit.*, s. 215–216.

Z hlediska budoucího závazného mezinárodněprávního zakotvení práva na příznivé (zdravé, čisté, vyvážené apod.) životní prostředí zůstává i nadále představitelný několikový model – jednak doplnění některé existující mezinárodní úmluvy k ochraně lidských práv, např. Evropské úmluvy, o nové právo na příznivé životní prostředí, vymáhané pak mezinárodním soudním orgánem založeným k ochraně práv vyplývajících z příslušné úmluvy, jednak založení tohoto práva novou mezinárodní úmluvou zaměřenou na ochranu životního prostředí, případně přidružení práva na životní prostředí k některému souvisejícímu právu, např. právu na zdraví.

Pravděpodobnost závazného zakotvení takového práva mezinárodním společenstvím v blízké budoucnosti se jeví vzhledem k současnému mezinárodně-právnímu kontextu jako nízká. Státy nejsou prozatím ochotny vzít na sebe nový závazek tohoto druhu a takového rozsahu. Je otázkou, zda exponenciální nárůst hrozeb souvisejících s rychlým vývojem globálních problémů životního prostředí, zejména klimatických změn, přiměje státy přechod lidského práva na životní prostředí z doporučujících do závazných forem mezinárodního práva urychlit.

LITERATURA A OSTATNÍ PRAMENY

- ACEVEDO M. T.: The Intersection of Human Rights and Environmental Protection in the European Court of Human Rights. *New York University Environmental Law Journal* 8/2000, s. 446–7.
- ANDERSON, M. R.: Human Rights Approaches to Environmental Protection : An Overview. In Boyle, A. E. – Anderson, M. R. (Eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- ANTON, D. – SHELTON, D.: *Environmental Protection an Human Rights*, Cambridge University Press, 1. vyd. 2011, 1024 s.
- ATAPATTU, S.: The Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted?: The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment Under International Law. *Tulane Environmental Law Journal* 2002–2003, Vol. 16, s. 66–126.
- BJERLER, N.: *Do Europeans Have a Right to Environment?* International Environmental Law-agona session of the Inaugural Conference of the European Society of International Law, p. 5. Dostupné též z <<http://www.esil-sedi.eu/english/pdf/Bjerler.PDF>> [cit. 25. srpna 2011].
- BLAKE, J. – BOER, B.: Human Rights, the Environment and the Tehran Declaration. *Environmental Policy and Law*, 39/6 (2009), s. 302–307.
- BLAHOŽ, J.: Základní lidské a občanské právo na zdravě životní prostředí: Srovnávací pohled. *Právník* 12/2002, s. 1253–1265.
- BOYLE, A.: Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review* Vol. 18 (2006–2007), s. 471–511.
- BOYLE, A.: The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment. In Boyle, A. E. – Anderson, M. R. (Eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Clarendon Press, 1996, s. 43–69.
- COLLINS, L.: Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law. *McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 3 (2007), č. 2, s. 119–153.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010.

- HECTORS, K.: The Chartering of Environmental Protection: Exploring the Boundaries of Environmental Protection as Human Right. *European Energy and Environmental Law Review*, červen 2008, s. 165–175.
- HUGHES, D.: *Environmental Law*, 4th edition. Butterworths, LexisNexis 2002.
- HUNTER, D. – SALZMAN, J. – ZAELKE, D.: *International Environmental Law and Policy*. 2nd Ed. New York: Foundation Press, 2002.
- KRAVCHENKO, S. – BONINE, J. E.: *Human Rights and the Environment: Cases, Law and Policy*. Durham, NC: Carolina Academic Press, 2008.
- MAC DONALD, K. E.: A Right to a Healthful Environment – Humans and Habitats: Re-thinking Rights in an Age of Climate Change. *European Energy and Environmental Law Review*, August 2008, s. 213–226.
- MERRILLS, J. G.: Environmental Protection and Human Rights: Conceptual Aspects. In Boyle, A. E. – Anderson, M. R. (Eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- MÜLLEROVÁ, H.: Role Evropského soudu pro lidská práva v ochraně životního prostředí. In Šturma, P. – Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 92–104.
- PEDERSEN, O. W.: European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming? *The Georgetown International Environmental Law Review*, roč. XXI, č. 1/2008, s. 73–111.
- REHBINDER, E.; LOPERENA, D.: Legal Protection of Environmental Rights: The Role and Experience of the International Court of Environmental Arbitration and Conciliation. *Environmental Policy and Law*, 31/6 (2001).
- REPÍK, B.: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? *Bulletin advokacie*, 7–8/2005 (I. část) a 9/2005 (II. část).
- SHELTON, D.: Human Rights and the Environment: Problems and Possibilities. *Environmental Policy and Law*, 38/1–2 (2008), s. 41–49.
- SHELTON, D.: Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*, 28 (1991), s. 103–138.
- ŠTURMA, P. – DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Mezinárodní právo životního prostředí*, I. část. Praha: IFEC, 2008.
- ULVSBÄCK, A.: *Standardizing Individual Environmental Protection as a Human Right*, Ženeva: Schulthess, 2004.
- Internetové zdroje jsou citovány přímo v textu v poznámkách pod čarou.

RECOGNITION OF HUMAN THE RIGHT TO ENVIRONMENT
IN INTERNATIONAL LAW – CURRENT ISSUES

Summary

The article describes the linkages that have been found between the environmental protection and human rights; it esp. mentions the ways how environmental protection may benefit from applying human rights instruments. It tackles the most recent result of these linkages, the concept of a new human right to a decent (healthy, clean etc.) environment and its recognition in international law. After presenting an overview of a historical development of the right, the author deals with three concrete ways that are possible for future international recognition of the right to environment.

Key words: Aarhus convention, environmental protection, EU law, international law, environmental law, human right to environment, IUCN, UNESCO

TRESTNÍ ODPOVĚDNOST JAKO NÁSTROJ PROSAZOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V EVROPSKÉM KONTEXTU

VOJTĚCH STEJSKAL

1. ÚVODNÍ POZNÁMKA

Podle čl. 7 Ústavy ČR je stát povinen dbát o ochranu přírodního bohatství a šetrné využívání přírodních zdrojů. Toto ustanovení určuje povinnosti státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti. V rámci těchto povinností je nepochybně třeba, aby si stát vybudoval nejen právní předpisy obsahující nástroje ochrany životního prostředí a soustavu orgánů veřejné správy, avšak stát také musí myslet na prosazování právních norem v praxi, včetně prosazování ochrany životního prostředí nástroji trestní odpovědnosti.

Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí ve svých dílech potvrzují např. M. Damohorský¹, M. Pekárek² či F. Dienstbier³, ze zahraničních autorů M. Kloepfer⁴, S. Košičiarová⁵, W. Radecki⁶ či B. Raschauer a W. Wessely⁷. Tuto roli trestního práva potvrdil s účinností od 1. ledna 2010 nový trestní zákoník, zákon č. 40/2009 Sb. Zavedl, podobně jako v jiných zemích středoevropského regionu, samostatnou hlavu (osmou) trestných činů proti životnímu prostředí. Při její formulaci však předkladatelé nezohlednili a) systém práva životního prostředí, čehož výrazem byly např. formulace § 293 a 294 (základní trestný čin Poškození a ohrožování životního prostředí úmyslnou či nedbalostní formou jednání) a dále b) požadavky unijního práva vyplývající z povinnosti členských států, a tedy i ČR, transponovat k 26. prosinci 2010 směrnici č. 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí.⁸ K 1. pro-

¹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha 2010, s. 36 a násl.

² Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.: Právo životního prostředí, I. díl, 2. přepracované vydání, Masarykova univerzita Právnická fakulta, Brno 2009, s. 283.

³ Dienstbier, F. (ed.): Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Iuridicum olomoucense, s. r. o., Olomouc, 2011, s. 9–12.

⁴ Kloepfer, M: Umweltschutzrecht. Verlag C. H. Beck, München 2008, s. 138.

⁵ Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia, 2. vyd., Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 270.

⁶ Radecki, W.: Instytucje Prawa ochrony środowiska. Difin, Warszawa 2009, s. 425 a násl.

⁷ Raschauer, B./Wessely, W. (ed.): Handbuch Umweltrecht, eine systematische Darstellung, 2. Auflage. Facultas.wuv, Wien 2010, s. 119 a násl.

⁸ Na tyto skutečnosti jsem opakovaně upozorňoval, např. Stejskal, V.: Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem? in *České právo životního prostředí*, 2/2008 (23), roč. 8., s. 62–68; naposledy pak v F. Dienstbier (ed.): Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Iuridicum olomoucense, s. r. o., Olomouc 2011, s. 169–178.

sinci 2011 nabyl účinnosti zákon č. 330/2011 Sb., kterým se novelizoval trestní zákoník, a který měl přinést nápravu výše uvedených nedostatků. Obsahem tohoto příspěvku je tedy analýza současného stavu právní úpravy trestní odpovědnosti v oblasti prosazování ochrany životního prostředí, jeho jednotlivých složek, včetně ekosystémů a organismů včetně živočichů, resp. zvířat. Právě tyto objekty ochrany, resp. předměty útoku získaly v novém trestním zákoníku oproti dosavadnímu stavu ještě výraznější ochranu před projevy závažné environmentální kriminality.⁹ Příspěvek se zabývá aktuálními otázkami jak z pohledu vnitrostátního práva, ale i evropského unijního práva a dále s přihlédnutím k úpravám ve vybraných státech středoevropského regionu.

2. ÚLOHA TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V EVROPSKÉM UNIJNÍM PRÁVU

Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování práva v oblasti ochrany životního prostředí je od roku 2008 zavedena v evropském unijním právu i v rámci sekundárního práva, a to směrnicí Rady a Evropského Parlamentu č. 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí (OJ: L 328/28 ze dne 6. 12. 2008). Směrnice stanoví trestněprávní opatření za účelem účinnější ochrany životního prostředí (čl. 1). Byl tak splněn jeden z cílů 6. Akčního programu životního prostředí, přijatý na summitu Rady EU v Göteborgu v roce 2001.¹⁰

Mohla být směrnice vůbec přijata v rámci Společenství? Právním základem přijaté směrnice je na úrovni primárního práva čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení ES, tj. společný zájem na ochraně životního prostředí. S přihlédnutím k zásadě subsidiarity mohlo Společenství přijmout opatření o společné trestněprávní ochraně životního prostředí, jelikož cíle této směrnice, totiž zajištění účinnější ochrany životního prostředí, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států (odrážka 14 preambule směrnice 2008/99/ES).¹¹ Na základě čl. 8 směrnice č. 2008/99/ES vyvstala nutnost transpozice obsahu a cílů směrnice do 26. 12. 2010.¹² V případě směrnice č. 2008/99/ES se jedná o historicky první platný předpis týkající se komplexní trestněprávní ochrany životního prostředí na úrovni ES (na úrovni EU již existovalo v letech 2003–2005 rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV o ochraně životního

⁹ Tento příspěvek vznikl v rámci grantu GAČR č. 407/08/1053 „Právní úprava ochrany zvířat a péče o ně (aspekty mezinárodního, komunitárního a vnitrostátního práva)“.

¹⁰ Nutnost přijetí společné úpravy ekologicko-právní odpovědnosti a iniciovat boj s ekologickou kriminalitou.

¹¹ Jak uvedl Evropský soudní dvůr v rozhodnutí ECJ: C-440/05 „je sice pravda, že trestní právo hmotné ani trestní právo procesní zásadně nejsou v pravomoci Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, Casati, 203/80, Recueil, s. 2595, bod 27; ze dne 16. června 1998, Lemmens, C-226/97, Recueil, s. I-3711, bod 19, a C-176/03 ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, bod 47), to však nemění nic na tom, že zákonodárce Společenství může v případě, že použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, rovněž uložit členským státům povinnost zavést takovéto sankce k zajištění plné účinnosti norem, které přijal v této oblasti.“

¹² Česká republika tuto lhůtu o jeden rok překročila, ovšem bez následků ze strany Komise (řízení o porušení závazků, tj. *infringement procedure* podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU zahájen proti ČR nebyl).

prostředí prostřednictvím trestního práva, zrušené rozhodnutím Evropského soudního dvora C-176/03 dne 13. září 2005).¹³

Proč vlastně byla směrnice přijata? Z odůvodnění¹⁴ směrnice vyplývá, že je Společenství znepokojeno nárůstem trestných činů proti životnímu prostředí i jejich účinky, které stále více přesahují hranice států, v nichž jsou trestné činy páčány. Takové trestné činy představují hrozbu pro životní prostředí, a proto vyžadují adekvátní reakci. Zkušenosti ukázaly, že stávající systémy sankcí k dosažení úplného dodržování zákonů o ochraně životního prostředí nedostačují. Toto dodržování by mohlo a mělo být posíleno dostupností trestních sankcí, jež ve srovnání se správními sankcemi či mechanismem náhrady škody podle občanského práva vyjadřují společenský nesouhlas kvalitativně jiné povahy.

Klíčovým ustanovením směrnice je čl. 3, obsahující požadavky na zavedení skutkových podstat trestných činů v jednotlivých členských státech. Podle něho jsou členské státy povinny zajistit, aby ve směrnici uvedená jednání představovala ve vnitrostátním právu členských států trestný čin, pokud jsou protiprávní a byla spáchána úmyslně nebo přinejmenším z hrubé nedbalosti. V katalogu protiprávních jednání figurují např. protiprávní nakládání se zdroji ohrožování životního prostředí, jako vypouštění, emise nebo uvolňování množství materiálu nebo ionizujícího záření do složek životního prostředí; neoprávněné nakládání s odpady včetně ilegální přeshraniční přepravy, či neoprávněné provozování zařízení na nakládání s odpady; nelegální provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky či přípravky; nelegální výroba, zpracování, manipulace, použití, držení, skladování, přeprava, dovoz, vývoz nebo ukládání jaderných materiálů nebo jiných nebezpečných radioaktivních látek, nelegální výroba, dovoz, vývoz, uvádění na trh nebo používání látek poškozujících ozonovou vrstvu.

Druhou skupinu tvoří protiprávní jednání na úseku ochrany přírody, zvířat a rostlin. Objektem ochrany jsou jednak geograficky původní druhy, jednak exempláře druhů, které jsou předmětem mezinárodního obchodu. Trestné má být i každé takové protiprávní nakládání se zvířaty či rostlinami, které způsobí významné poškození stanoviště v chráněné lokalitě.

Z hlediska objektivní stránky mají členské státy upravit formulace skutkových podstat trestných činů tak, aby následkem bylo nejen ohrožení či poškození ovzduší, půdy nebo vody, případně podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody, nebo podstatné škody na živočiších či rostlinách, ale také způsobení smrti nebo těžké újmy na zdraví osob. Posledně uvedený následek lze hodnotit jako novinku, alespoň ve vztahu k dosavadní české úpravě trestní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí, kde následek na zdraví osob byl dosud spíše výjimkou. Evropská úprava zde vychází ve smyslu zásady dosahování vysoké úrovně ochrany z právní úpravy zemí, které mají standardně vysoký stupeň ekologického smýšlení, konkrétně v případě německého trestního zákona¹⁵,

¹³ K rozhodnutí viz např. Stejskal, V.: Kapitola 2.7. Role soudů v oblasti trestněprávní ochrany životního prostředí. In Šturma, P., Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století, III., Proměny veřejného práva*. Karolinum, Praha 2009, s. 125–133.

¹⁴ Viz odrážky 2 a 3 preambule citované směrnice 2008/99/ES.

¹⁵ K tomu viz Kloepfer, M.: *Umweltschutzrecht*. Verlag C. H. Beck, München 2008, s. 138 nebo von Heintschel-Heinegg, B. (Hrsg.): *Strafgesetzbuch*. Verlag C. H. Beck München 2010, s. 2329 a násl.

kde je následek protiprávního jednání nejen na stavu životního prostředí, ale i v podobě následku na zdraví či životě osob.

Výše uvedená jednání vyžadují k tomu, aby byla trestným činem, znak protiprávnosti. Zajímavým způsobem byl ve směrnici 2008/99/ES vymezen pojem „protiprávní“. Jak vyplývá z odřádky 8 a 9 preambule směrnice, právní předpisy uvedené v přílohách této směrnice obsahují ustanovení, která by měla být předmětem trestněprávních opatření, aby se zajistilo, že pravidla o ochraně životního prostředí budou plně účinná. Povinnosti uložené touto směrnicí se týkají pouze těch ustanovení právních předpisů uvedených v přílohách této směrnice, která ukládají členským státům povinnost stanovit při provádění těchto právních předpisů zakazující opatření. Samotný pojem „protiprávní“ je vymezen v čl. 2 písm. a) směrnice 2008/99/ES tak, že trestněprávní odpovědnost má být zavedena minimálně v rozsahu porušování taxativně uvedených právních předpisů z oblasti práva životního prostředí, uvedených v přílohách A nebo B směrnice nebo v rozsahu porušování právních předpisů nebo rozhodnutí přijatých v členských státech, které implementují výše uvedené unijní předpisy.¹⁶

3. RECENTNÍ ÚPRAVA TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Úvodem připomeňme známou skutečnost, že s účinností od 1. 1. 2010 byl trestní zákon č.140/1961 Sb. nahrazen novým trestním zákoníkem, č. 40/2009 Sb. Tento kodex je založen na následujících základních zásadách:

- subsidiární úloha trestního práva (princip *ultima ratio*) jako krajní prostředek ochrany jednotlivců a společnosti (zásada subsidiarity trestní represe),
- pachatele lze uznat vinným trestným činem a uložit mu za něj trestněprávní sankci jedině na základě zákona (*nullum crimen nulla poena sine lege*)¹⁷,
- nepřípustnost analogie k rozšiřování podmínek trestní odpovědnosti a při stanovení trestů a ochranných opatření, včetně podmínek jejich uložení (*in malam partem*),
- individuální trestní odpovědnost fyzických osob,
- trestní odpovědnost je založena na zavinění,
- ukládání a výkon sankcí vyjadřuje přiměřenost trestání ve vztahu k závažnosti trestného činu a osobě pachatele.

Jak uvádí M. Damohorský, trestní právo hraje, zejména pro svou výrazně odstrašující funkci, stále větší úlohu při ochraně životního prostředí. V posledních letech se nejen zvyšuje četnost ale zejména závažnost protiprávních činů vůči životnímu prostředí, které zjevně nemohou být sankcionovány jen na úrovni správního práva.¹⁸ S tímto názorem M. Damohorského se ztotožňuji, a dodávám, že je relevantní i s ohledem na obsah odřádek 2 a 3 preambule směrnice 2008/99/ES.

¹⁶ Jak ale vyplývá z odřádky 12 preambule směrnice 2008/99/ES, jelikož tato směrnice stanoví minimální pravidla, mohou členské státy přijmout či zachovat přísnější opatření, pokud jde o účinnou trestněprávní ochranu životního prostředí.

¹⁷ Vyplývá mimo jiné i z čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, s. 73.

Poprvé v dějinách zakotvuje český trestní zákoník samostatnou hlavu trestných činů (§ 293–308) proti životnímu prostředí (hlava osmá). Objektem trestných činů proti životnímu prostředí obsažených v této hlavě je zájem na ochraně životního prostředí¹⁹ jako základního životního prostoru člověka, živočichů i jiných organismů, byť zastávám názor, že ve skutečnosti je objekt v této hlavě ještě širší, neboť je zde vyjádřen i zájem společnosti týkající se výkonu hospodářských či zájmových činností (§ 304, 305).

3.1. OBJEKT TRESTNÝCH ČINŮ PROTI ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ

Pokud jde o objekt trestných činů hlavy osmé nového trestního zákoníku, jedná se nepochybně nejen o zájem společnosti ve smyslu České republiky, ale i o zájmy širší, neboť celá řada skutkových podstat trestných činů v této hlavě (např. § 298 až 300 se týkají i zájmů celounijních) nebo dokonce mezinárodního společenství (§ 297) a výrazně tak rozšiřují dosavadní klasický záběr objektů trestných činů.²⁰

Bylo by ale mylné se domnívat, že tímto je úprava trestní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí v novém trestním zákoníku vyčerpána. Skutkové podstaty trestných činů využitelné i v rámci ochrany životního prostředí však najdeme i v jiných hlavách nového trestního zákoníku, tam, kde objektem trestných činů je jiný zájem společnosti než zájem na ochraně životního prostředí. Mám na mysli např. zneužívání vlastnictví (§229), nedovolená výroba a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky (§ 281), či nedovolená výroba a držení jaderného materiálu a zvláštního štěpného materiálu (§ 282). U posledně dvou jmenovaných paragrafů vyvstává otázka, proč vlastně nebyly zařazeny do hlavy osmé, trestných činů proti životnímu prostředí? Z hlediska systematiky práva životního prostředí by se jednalo o trestněprávní koncovky k zákonům týkajícím se pravidel nakládání se zvláštními zdroji ohrožení životního prostředí, jako např. zákon o chemických látkách a přípravcích či atomový zákon.²¹

3.2. OBJEKTIVNÍ STRÁNKA TRESTNÝCH ČINŮ PROTI ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ

Protiprávní čin (v oblasti environmentální kriminality jde nejen o konání, ale i o opomenutí takového konání, ke kterému byl pachatel podle okolností a svých poměrů povinný) se skládá zpravidla z protiprávních jednání, které je v rozporu s jinými právními předpisy na úseku ochrany životního prostředí. Mezi předpisy, které mají být porušeny, patří nejen vnitrostátní zákony, ale např. i nařízení ES/EU (např. na úseku regulace obchodování s ohroženými druhy CITES, neoprávněného nakládání s látkami poškozujícími ozónovou vrstvu Země či ilegální přeshraniční přepravy odpadů). Zároveň se vyžaduje příslušný následek a příčinná souvislost mezi jednáním a následkem. Pokud jde o následek jednání, vyžaduje trestní zákoník obvykle následek ve for-

¹⁹ Viz Jelínek, J. a kol.: Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou. 1. vydání, Praha, Leges 2009, s. 369.

²⁰ Zajímavé pojetí uvádí Košičiarová, kdy na Slovensku je objektem trestných činů na úseku ochrany životního prostředí zájem státu (nikoliv společnosti) na ochraně životního prostředí. Viz Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia, 2. vyd., Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 273.

²¹ Ke kritice systematického řazení a obsahu hlavy osmé nového trestního zákoníku viz Stejskal, V. Nový trestní zákon 2010, in *České právo životního prostředí*, 2009, roč. 9, č. 1, s. 43–47.

mě ohrožení či poškození jednotlivých složek včetně organismů (u řady trestných činů jde o živočichy, resp. zvířata). Nově s účinností zákona č. 330/2011 Sb., který novelizoval zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, s účinností od 1. 12. 2011, byl zaveden u některých trestných činů v souladu s požadavky směrnice 2008/99/ES následek ve formě způsobení těžké újmy na zdraví či smrt. Touto novelou byla také komplexně změněna základní skutková podstata trestných činů Poškození a ohrožování životního prostředí (§ 293 a 294) a trestné činy na úseku druhové ochrany rostlinstva a živočišstva (§ 299 až 301). V podstatě nedotčeny zůstaly naopak formulace trestných činů na úseku ochrany zvířat.

Podmínky obsažené ve skutkové podstatě § 293 a 294 byly nově formulovány tak, aby byly v souladu se smyslem tohoto obecného ustanovení aplikovatelné na všechny objekty tohoto trestného činu (tj. na životní prostředí jako celek i na všechny jeho složky), nikoliv pouze na rostlinstvo a živočišstvo jako tomu bylo doposud. Byla provedena kompletní revize ustanovení § 299 až 301 – smyslem provedených změn je zpřesnění předmětných ustanovení trestního zákoníku tak, aby zahrmla všechna jednání směrnicí 2008/99/ES požadovaná a přitom navazovala na vžitou systematiku uvedených vnitrostátních, unijních i mezinárodních pramenů práva životního prostředí. Původní obsah § 301 je nově včleněn do ustanovení § 299 a § 300, která tak nyní zahrnují komplexně druhovou ochranu živočichů, resp. rostlin, přičemž do objektivní stránky trestných činů byla doplněna některá nová jednání („odejme z přírody, poškodí, jinak zasáhne do přirozeného vývoje“). Zcela nově byla do § 299 a § 300 doplněna ochrana populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin včetně jejich biotopů (opět požadavek evropského práva) a konečně trestný bude nově i útok na jeden kus silně ohroženého druhu živočicha resp. rostliny (před 1. 12. 2011 se trestnost vztahovala jen na jedince kriticky ohroženého druhu).

Konečně byl novelou trestního zákoníku s účinností od 1. 12. 2011 zaveden nový trestný čin Poškození chráněných částí přírody (§ 301). Objektivní stránka tohoto trestného činu spočívá v porušení jiného právního předpisu tím, že pachatel poškodí nebo zničí taxativně vyjmenované objekty územní ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to 1) obecné územní ochrany, 2) zvláštní územní ochrany dle vnitrostátního práva a 3) zvláštní územní ochrany dle evropského práva. Vyžadovaným následkem má být zánik nebo značné oslabení důvodu pro ochranu takových částí přírody.

3.3. ZVÍŘE JAKO PŘEDMĚT ÚTOKU

Častým hmotným předmětem útoku podle recentní úpravy trestných činů hlavy osmé se mají stát zvířata (§ 299 až 307), přičemž zákoník používá nejen pojem zvíře, ale i různé ekvivalenty výrazu zvíře (např. volně žijící živočich či exemplář živočišného druhu chráněného či druhu přímo ohroženého vyhubením či vyhynutím, zvěř, ryby). Z hlediska terminologie práva životního prostředí je rozlišování těchto výrazů důvodné, neboť různé zákony z této oblasti spojují s odlišnými pojmy (zvíře, živočich, zvěř) rozdílné právní nástroje a instituty. Nicméně např. výkladový paragraf §134 odst. 1 trestního zákoníku hovoří pouze o zvířatech. Podle něj se ustanovení o věcech vzta-

hují i na živá zvířata, nevyplývá-li z jednotlivých ustanovení trestního zákona něco jiného. Živá zvířata již tedy nejsou pro účely trestní odpovědnosti od 1. 1. 2010 automaticky považována za věci movité, ale uvádím, že mohou mít odlišné postavení, vyplývající z příslušných paragrafů trestního zákona, zejména půjde o paragrafy v osmé hlavě trestního zákona (trestné činy proti životnímu prostředí). *A contrario*, mrtvá zvířata, včetně částí těl se zřejmě podle nového trestního zákona považují za věci bez výjimky. Ve smyslu § 299 a 300 trestního zákoníku jsou za hmotný předmět útoku považovány i mrtví jedinci zvířat (či rostlin), včetně částí těl či výrobků z nich. Jedná se o zvířata chráněná podle evropských a mezinárodních právních předpisů na úseku regulace obchodování s exempláři CITES.

U jiných předmětů útoku v rámci trestných činů podle hlavy osmé trestního zákoníku, již takové problémy zřejmě v praxi nebudou, mám na mysli např. pojem „rostlina“, trestní zákoník rozlišuje mezi pojmy planě rostoucí rostlina či užitková rostlina či druh rostliny.

3.4. SUBJEKT TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V oblasti právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí se vždy tradičně rozeznávala odpovědnost fyzických osob.²² V posledních letech se však hovoří v trestním právu obecně i o zavedení trestní odpovědnosti právnických osob.²³ Posílením této tendence má být i zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který na podzim 2011 schválil Parlament ČR, avšak prezident republiky Václav Klaus jej v listopadu vetoval; toto veto pak sněmovna přehlasovala. V rámci návrhu zákona byl i § 7, vypočítávající taxativně trestné činy zahrnuté v trestním zákoníku, které se rozumí trestnými činy i podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Je důležité uvést, že mezi nimi nechybí celá řada zásadních ustanovení zločinů a přečinů z hlavy osmé trestního zákoníku, trestných činů proti životnímu prostředí.

V této souvislosti je třeba zmínit rovněž již výše uvedenou evropskou směrnici č. 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí. Evropské právo tak předpokládá kromě odpovědnosti fyzických osob i odpovědnost právnických osob (čl. 6 a 7). Právnickou osobou je ve smyslu definice (čl. 2 písm. d) jakýkoli právní subjekt, jemuž takový status náleží podle použitelného vnitrostátního práva, kromě států nebo veřejných subjektů při výkonu státní moci a veřejných mezinárodních organizací. Členské státy mají podle čl. 6 směrnice zajistit, aby právnické osoby mohly být činěny odpovědnými za trestné činy uvedené v čl. 3 a 4 směrnice, kterých se v jejich prospěch dopustí jakákoli osoba, jež v právnické osobě působí ve vedoucím postavení, jednající samostatně nebo jako člen orgánu této právnické osoby na základě:

²² Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, s. 73 a násl. nebo Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí (monografie). UK v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko, Nakladatelství Vodňaf, Praha 2002, nebo Košičiarová, S. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vyd., Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 271.

²³ Připomínám alespoň základní díla, tj. např. Musil, J.: Trestní odpovědnost právnických osob: Historický vývoj a mezinárodní srovnání, in Musil, J., Vanduchová, M. (red.): Pocta Otovi Novotnému. Codex, Praha 1998, nebo Jelínek, J.: Trestní odpovědnost právnických osob. Linde Praha a. s. 2007.

- a) oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu,
- b) pravomoci činit rozhodnutí jménem této právnické osoby, nebo
- c) pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby.

Další podmínky odpovědnosti právnických osob stanoví i čl. 6 odst. 2. Článek 6 odst. 3 pak uvádí paralelní možnost trestního stíhání fyzických osob. V teorii je diskutována otázka, zda směrnice vyžaduje opravdu trestní odpovědnost právnických osob za vyjmenované závažné kriminální delikty či zda může členský stát uplatňovat odpovědnost právnických osob za vyjmenované delikty prostřednictvím správní odpovědnosti. Např. Damohorský uvádí, že odpovědnost právnických osob za tyto delikty podle směrnice nemusí být nutně trestněprávní, ale sankce uložené za tyto protiprávní činy musí být účinné, přiměřené a odrazující.²⁴ Souhlasím s tímto názorem, z textu směrnice toto lze vyvodit, na druhou stranu se zamýšlím nad tím, proč by tuto poměrně volnou konstrukci deliktů odpovědnosti vzhledem k základním cílům a principům uvedeným ve směrnici evropský zákonodárce vůbec připouštěl? Diskutovaný český zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim však v § 7 podle mého názoru jasně stanoví požadavek trestní odpovědnosti právnických osob za vyjmenované trestné činy na úseku životního prostředí.

Důvody pro zavedení trestní odpovědnosti právnických osob ve vnitrostátním právu přesvědčivě a komplexně uvedl a zhodnotil Jelínek, přičemž uvedl jako jeden z častých argumentů zastánců koncepce zavedení trestní odpovědnosti právnických osob i oblast ekonomických aktivit vedoucích k průmyslovému znečišťování životního prostředí, vyúsťujících i do průmyslových havárií (porušování požadavků ekologicky bezpečné výroby) s rozsáhlými a těžko napravitelnými důsledky nejen pro lidskou společnost, život a zdraví lidí a jejich majetek, ale i na stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek.²⁵

3.5. SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA TRESTNÝCH ČINŮ NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Pro trestnost činu spáchaného fyzickou osobou je třeba prokázat úmyslné zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.²⁶ Zavinění je jedním z atributů trestní odpovědnosti i v novém trestním zákoníku a je obligatorní složkou subjektivní stránky trestného činu.²⁷ Nový trestní zákoník zachovává i členění zavinění na úmysl (§ 15) a nedbalost (§ 16), přičemž nově vymezuje po vzoru evropského práva i legální definici pojmu „srozumění“ (§ 15 odst. 2) v rámci úmys-

²⁴ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, s. 76.

²⁵ Blíže viz Jelínek, J.: Trestní odpovědnost právnických osob. Linde Praha a. s. 2007, s. 84–86. K základům právní odpovědnosti manažerů korporací v jednotlivých vybraných evropských státech z hlediska protiprávních jednání na úseku životního prostředí viz Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí (monografie). UK v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko, Nakladatelství Vodňár, Praha 2002, s. 111 až 121; k problematice závažnosti environmentální kriminality pak dále viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, s. 73 a násl. nebo Košičiarová, S. a kol.: Právo životního prostredia, 2. vyd., Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 271 a násl. nebo Kloepfer, M.: Umweltschutzrecht. Verlag C. H. Beck, München 2008, s. 138 a násl.

²⁶ Viz § 13 odst. 2 trestního zákoníku.

²⁷ Viz Jelínek, J. a kol.: Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou, 1. vydání, Leges, Praha 2009, s. 26.

lu a legální definici pojmu „hrubá nedbalost“ (§ 16 odst. 2). Vymezuje i pojmy omyl skutkový (§ 18) a omyl právní (§ 19). Pro trestněprávní ochranu životního prostředí je zejména důležité pojetí „omylu právního“, kdy je definován jako nedostatek vědomí protiprávnosti činu při jeho spáchání. Jde tedy o tzv. právní omyl negativní. Pokud je ovšem takový právní omyl negativní neomluvitelný, tedy, že pachatel se mohl omylu vyvarovat, nevylučuje trestní odpovědnost za příslušný úmyslný nebo nedbalostní trestný čin. Kritéria pro posuzování, zda se mohl pachatel omylu vyvarovat, jsou v § 19 odst. 2. Jelínek uvádí příklad, kdy se pachatel podnikatel neseznámil s právními předpisy upravujícími ochranu životního prostředí a vypouští protiprávně odpadní vody továrny do řeky, čímž poškozují životní prostředí.²⁸

V hlavě osmé trestního zákoníku, trestných činů proti životnímu prostředí, se vyžadují běžně jak úmyslná, tak i nedbalostní zavinění, u vybraných skutkových podstat trestných činů (§ 293, 294, 294a, 300, 301, 303) dokonce hrubá nedbalost, kdy přístup pachatele k požadavku náležité opatrnosti svědčí o zřejmé bezohlednosti pachatele k zájmům chráněným trestním zákonem (jde o ochranu složek životního prostředí – § 293, 294, 294a, resp. přírodních stanovišť, krajinných prvků a druhů živočichů a rostlin – § 300, 301, resp. zvířat – § 303).

Podobný přístup je obvyklý i v trestněprávních úpravách okolních středoevropských států, např. Slovensko²⁹, Německo³⁰, Polsko³¹.

3.6. DRUHY SANKCÍ

Směrnice 2008/99/ES zavádí pro členské státy povinnost stanovit ve svých vnitrostátních právních předpisech trestní sankce za závažná porušení ustanovení práva ES o ochraně životního prostředí. Podle čl. 5 směrnice mají členské státy přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby za trestné činy uvedené v čl. 3 a 4 směrnice bylo možné uložit trestní sankce. Tyto sankce nejsou nijak konkretizovány, směrnice v čl. 5 pouze stanoví, že mají být účinné, přiměřené a odrazující. Druh a výše sankce je tedy ponechán na jednotlivých členských státech, což je i důsledek rozhodnutí ESD C-440/05, který princip subsidiarity ve věcech trestněprávní ochrany životního prostředí, pokud jde o druhy a výše sankcí, vyložil v neprospěch Společenství.³²

Pro oblast trestní odpovědnosti fyzických osob na úseku životního prostředí platí klasická pravidla pro ukládání sankcí v trestním zákoníku. Obvyklý trest v základních skutkových podstatách bývá odnětí svobody od několika měsíců do několika let (obvykle jeden až tři roky v horní hranici). Vyšší tresty, až pět nebo až osm let bývají v kvalifikovaných skutkových podstatách, obvykle u jednání s následkem smrti člověka či prospěchu velkého rozsahu, spáchání v organizované skupině, či jako

²⁸ Viz Jelínek, J. a kol.: Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou, I. vydání, Leges, Praha 2009, s. 34.

²⁹ Viz Košičiarová, S. a kol.: Právo životního prostredia, 2. vyd., Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 271.

³⁰ Viz von Heintschel-Heinegg, B. (Hrsg.): Strafgesetzbuch. Verlag C. H. Beck München, 2010, s. 2329 a násl.

³¹ Viz Radecki, W.: Instytucje Prawa ochrony środowiska. Difin, Warszawa 2009, s. 425 a násl.

³² K rozhodnutí viz rubrika Judikatura Evropského soudního dvora in České právo životního prostředí č. 2/2008 (23), s. 108–113.

v § 299 odst. 4 „způsobí-li takovým činem dlouhodobé nebo nevratné poškození místní populace nebo biotopu kriticky ohroženého druhu živočicha“ (nebo rostliny).³³ Nejvyšší trest v rámci trestní odpovědnosti na úseku životního prostředí lze uložit podle § 297 odst. 4, až deset let, v případě neoprávněného vypuštění nebo nezabránění vypuštění ropné, jedovaté kapalné nebo jiné obdobné znečišťující látky z lodi nebo jiného námořního plavidla. Pro oblast ochrany životního prostředí jsou však nepochybně důležité i ostatní sankce, které trestní zákoník umožňuje, např. zákaz činnosti (§ 299, 300, 302, 303, 304), což je praktické zejména v případě trestných činů neoprávněného nakládání se zvířaty či jejich týrání, zanedbání péče o ně či pytláctví, kdy může být uložen tento trest pachateli, který je zároveň podnikatel na úseku obchodování či rozmnožování zvířat, profesionálním chovatelům, myslivcům, rybářům, veterinářům, apod.

Podle bodu 12 odůvodnění směrnice 2008/99/ES lze přijmout i přísnější opatření. Mohla by to být tudíž příležitost například přijmout možnost soudu nařít v rozsudku o vině a trestu pachatele zároveň také nějaké nápravné opatření, např. uvedení poškozené složky životního prostředí do původního stavu nebo provedení kompenzačního či vyrovnávacího opatření.³⁴ Této možnosti však trestní zákoník ani po novele č. 330/2011 Sb. bohužel nevyužil. Některé jiné možné tresty však obsahuje zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob.

4. ZÁVĚRY

Trestní právo se postupně od konce 20. století (přesněji od počátku 90. let) stává jak v evropském, tak i vnitrostátním právu významným prostředkem ochrany kvality životního prostředí, zdraví a života zvířat, ale i zdraví a života člověka, včetně ale např. i majetku. Jak uvádí Damohorský³⁵, deliktní odpovědnost za trestné činy je administrativně-právním nástrojem přímého působení v oblasti systému právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí. Role trestní odpovědnosti na úseku životního prostředí je pro jeho ochranu jistě nezastupitelná a klíčová. Podle mého názoru by však měla být uplatňována *ultima ratio* podle zásady subsidiarity trestní represe, a to v případě negativních dopadů protiprávních jednání environmentálně nejzávažnějších kriminálních deliktů. Jak ukázala novela nového trestního zákoníku, provedená po necelých dvou letech jeho účinnosti, byl dosud podceňován vliv evropského unijního práva a rovněž praxe ukázala, že roli trestní odpovědnosti na úseku životního prostředí je potřeba výrazně posílit. Tím ovšem nechci říct, že se vývoj v této oblasti novelou účinnou od 1. prosince 2011 zastavil. Přestože na závěry o aplikaci nové trestněprávní ochrany životního prostředí českými soudy pár dní po vstupu v účinnost je skutečně ještě příliš brzo, dovoluji si vyjádřit názor, že by se

³³ Tato novinka byla zavedena až s účinností novely trestního zákoníku, zákona č. 330/2011 Sb., s účinností od 1. prosince 2011.

³⁴ Tato sankce, nebo spíše nápravné opatření, bylo uvedeno původně v návrhu směrnice ES z roku 2007, než byly konkrétní sankce vypuštěny z návrhu na základě rozhodnutí ECJ: C-440/05 („ustanovení o druhu a výši trestních sankcí nespádají do pravomoci Společenství a tudíž nemohla být platně přijata.“).

³⁵ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, s. 40.

mělo trestní odpovědnosti jako nástroji prosazování ochrany životního prostředí i nadále věnovat pozornost. Dle mého názoru by *de lege ferenda* měla být více zaměřena pozornost především na 1) organizovaný zločin a na 2) přeshraniční kriminální činy (přeprava nebezpečných látek, odpadů, obchodování s exempláři ohrožených druhů zvířat a rostlin, apod.). Vedle toho doufám v aplikaci zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a to vzhledem ke skutečnosti, že celé řady skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí, uvedených v hlavě osmé trestního zákoníku se v praxi mohou právně i fakticky dopouštět zejména (nebo výlučně) právě právnické osoby (viz např. trestné činy neoprávněné výroby a jiného nakládání s látkami poškozujícími ozónovou vrstvu, ilegálního vypouštění látek, emisí, protiprávního provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky, či trestné činy na úseku odpadového hospodářství).

LITERATURA

- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010.
- DAMOHOŘSKÝ, M. (ed.): Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí (Závěry a shrnutí projektu GAČR – 407/00/1705, UK v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko, Nakladatelství Vodnář, Praha 2002.
- DIENSTBIER, F. (ed.): Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Iuridicum olomouense, s. r. o., Olomouc 2011, s. 9–12.
- JELÍNEK, J.: Trestní odpovědnost právnických osob. Linde Praha a. s. 2007
- JELÍNEK, J. a kol: Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou, 1. vydání, Praha, Leges 2009
- KLOEPFER, M: Umweltschutzrecht. Verlag C. H. Beck, München 2008, s. 138.
- KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vyd. Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 270.
- MUSIL, J.: Trestní odpovědnost právnických osob: Historický vývoj a mezinárodní srovnání, in MUSIL, J., VANDUCHOVÁ, M. (red.): Pocta Otovi Novotnému. Codex, Praha 1998.
- PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J.: Právo životního prostředí, I. díl, 2., přepracované vydání, Masarykova univerzita Právnická fakulta, Brno 2009, s. 283.
- RADECKI, W.: Instytucje Prawa ochrony środowiska. Difin, Warszawa 2009, s. 425 a násl.
- RASCHAUER, B./WESSELY, W. (ed.): Handbuch Umweltrecht, eine systematische Darstellung, 2. Auflage. Facultas.wuv, Wien 2010.
- STEJSKAL, V.: Kapitola 2.7. Role soudů v oblasti trestněprávní ochrany životního prostředí. In Šturma, P., Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva*. Karolinum, Praha 2009, s. 125–133.
- STEJSKAL, V. Nový trestní zákon 2010. in *České právo životního prostředí*, 1/2009 (25), roč. 9, s. 43–47.
- STEJSKAL, V.: Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem? in *České právo životního prostředí*, 2/2008 (23), roč. 8., s. 62–68.
- STEJSKAL, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí (monografie). UK v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko, Nakladatelství Vodnář, Praha 2002.
- VON HEINTSCHEL-HEINEGG, B. (Hrsg.): Strafgesetzbuch. Verlag C. H. Beck, München 2010.

CRIMINAL LIABILITY AS A TOOL OF ENFORCEMENT OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EU CONTEXT

Summary

The article deals with one of the most important and current issue of the recent national as well as EU environmental law, which is the criminal liability as a tool of enforcement of the environmental protection. The main findings of this article could be summarised as follows:

Article 7 of the Constitution of the Czech Republic and Article 35 of the Charter of fundamental rights and freedoms represent the constitutional principles of environmental protection. Art. 7 of the constitution establishes the state's duties with regards to the environment and lays down the main focus of its activity. In the framework of such duties it is undoubtedly necessary for the state to build up not only legislation containing tools for environmental protection and a system of administrative bodies but also to take into consideration the enforcement of legal norms in practice, including the enforcement of environmental protection by criminal measures. Art. 35, subsec. 3 of the Charter of fundamental rights and freedoms enacts a limitation for an exercise of rights of all subjects in relation to the environment. If though, in a concrete situation, endangering or damaging the environment occurs, it is even possible to apply criminal liability – naturally under the condition that it is in such case possible in the sense of criminal principles, namely *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, or principle of the criminal repression as *ultima ratio*.

Criminal protection of the environment has since 2008 been enacted even in the framework of secondary law of the EU, namely by Directive of the European Parliament and of the Council No.2008/99/EC on criminal protection of the environment. Directive enacts criminal measures targeting effective environmental protection. Contains a catalogue of criminal offences in the area of illegal disposal of chemical substances, radioactive materials, substances damaging the Earth's ozone layer, disposal of dangerous waste but also illegal chasing of animals, damage to ecosystems, habitats and flora or illegal trade in endangered species of fauna and flora according to EU regulation No. 338/97/EC (CITES).

On 1st January 2010 came the new Criminal Code No. 40/2009 Sb. into effect in the Czech Republic. For the first time in the history, the Czech Criminal Code embeds an independent title of criminal offences (§§ 293–308) against the environment (title number eight). Adoption of the eight title of the Criminal Code 40/2009 Sb. has unfortunately only partially solved the issue of effective criminal environmental protection. On 1st December 2011 came into force the Act No. 330/2011 Sb., which represented a crucial amendment to the Criminal Code. This Act finally executed the transposition of European Directive 2008/99/EC on criminal protection of the environment. In the conclusions of this paper “Criminal liability as a tool of enforcement of the environmental protection in the EU context” is my opinion and recommendation for the enforcement of the environmental protection through the criminal law *de lege ferenda*.

Key words: enforcement of environmental protection, environmental protection, constitutional principles of environmental protection, criminal law, criminal principles, criminal liability, Criminal Code, Directive on criminal protection of the environment, catalogue of criminal offences in the area of environmental protection, EU environmental law

PŘÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZA ZTRÁTY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

PETRA HUMLÍČKOVÁ

Motto: „Quid pro quo.“

Předmluva	59
Úvod	61
I. Odpovědnost – účel a jednotlivé prvky	64
I.1 Historický exkurz	64
I.2 Obecné otázky právní odpovědnosti ve vztahu ke ztrátám na životním prostředí	66
I.3 Cíle odpovědnosti z pohledu „law and economics“	68
I.4 Jednotlivé prvky odpovědnosti	73
I.4.a Protiprávní jednání	73
I.4.b Pojmy újma, škoda a ztráta	74
I.4.c Příčinná souvislost	77
I.4.d Subjektivní a objektivní odpovědnost	79
I.4.e Omezení rozsahu odpovědnosti	81
I.4.f Subjekty odpovědné za škodu	84
I.5 Financování odpovědnosti	86
II. Mezinárodně právní úprava odpovědnosti	94
II.1 Specifika úpravy odpovědnosti na mezinárodní úrovni	95
II.2 Mezinárodní úprava z ionizujícího záření	97
II.2.a Důvody pro přijetí specifického režimu odpovědnosti z ionizujícího záření	97
II.2.b Jednotlivé prvky odpovědnosti	98
II.3 Úprava odpovědnosti za znečištění ropnými látkami při přepravě na moři	101
II.3.a Režim odpovědnosti	103
II.3.b Rozsah odpovědnosti za škodu	103
II.4 Úprava odpovědnosti při přepravě nebezpečných látek po moři	107
II.5 Úprava odpovědnosti při přepravě nebezpečného zboží na zemi	108
II.6 Úprava odpovědnosti při těžbě ropy na volném moři	109
II.7 Úprava odpovědnosti při přeshraničním pohybu nebezpečných odpadů	111
II.8 Úprava odpovědnosti při přepravě geneticky modifikovaných organismů	112
II.9 Shrnutí	114
II.9.a Společné rysy mezinárodních úmluv	114
II.9.b Společné rysy účelně fungujících odpovědnostních systémů	118
III. Regionální evropské systémy odpovědnosti	120
III.1 Úprava odpovědnosti v Radě Evropy	120
III.1.a Činnosti nebezpečné pro životní prostředí	121
III.1.b Právní režim odpovědnosti	122
III.1.c Rozsah hrazení škody	125
III.2 Úprava odpovědnosti v EU	128
III.2.a Zelená kniha o nápravě škody na životním prostředí	128

III.2.b	Bílá kniha o nápravě škody na životním prostředí	130
III.2.c	Směrnice o odpovědnosti za škodu na životním prostředí	136
	<i>Důvody pro přijetí směrnice</i>	136
	<i>Obsah směrnice</i>	138
	<i>Transpozice a praktické zkušenosti</i>	143
III.3	Shrnutí	147
IV.	Zahraniční úpravy odpovědnosti	148
IV.1	Právní úprava odpovědnosti ve Švédsku	148
	IV.1.a Shrnutí	157
IV.2	Právní úprava odpovědnosti ve Spojených státech amerických	158
	IV.2.a CERCLA a Superfund	157
	IV.2.b Znečištění ropnými látkami	164
	IV.2.c Odpovědnost za ztráty na přírodních zdrojích	165
	IV.2.d Shrnutí	167
V.	Česká právní úprava odpovědnosti za škody	169
V.1	Úprava odpovědnosti za škodu v občanském právu	169
	V.1.a Návrh nového občanského zákoníku	183
	V.1.b Shrnutí	185
V.2	Úprava odpovědnosti za ekologickou újmu v České republice	189
	V.2.a Obecný úvod k preventivním a nápravným opatřením	189
	V.2.b Obecná úprava ekologické újmy	190
	V.2.c Úprava ekologické újmy ve zvláštním zákoně	193
	<i>Vztah úpravy odpovědnosti podle zákona o ekologické újmě</i> <i>vůči ostatním složkovým předpisům</i>	193
	<i>Rozsah působnosti zákona o ekologické újmě</i>	195
	V.2.d Preventivní a nápravná opatření ve vztahu k přírodě a krajině	203
	V.2.e Preventivní a nápravná opatření ve vztahu k vodám	205
	V.2.f Preventivní a nápravná opatření v ochraně ovzduší	207
	V.2.g Preventivní a nápravná opatření v ochraně lesů	208
	V.2.h Preventivní a nápravná opatření v ochraně půd	210
	V.2.i Preventivní a nápravná opatření u jednotlivých ohrožujících činností	210
	V.2.j Shrnutí	213
VI.	Závěr	217
VI.1	Závěry de lege lata	217
	<i>Vzájemná provázanost</i>	217
	<i>Základní rysy odpovědnosti</i>	218
	<i>Nové trendy ve vývoji</i>	219
VI.2	Doporučení de lege ferenda	220
	<i>Faktory posilující využívání úpravy</i>	221
	<i>Doporučení de lege ferenda pro Českou republiku</i>	221
	<i>Finanční zajištění</i>	222
	Použité zkratky	223
	Literatura	224
	Summary	226
	Příloha č. 1: Přehled jednotlivých prvků v mezinárodních a unijních systémech odpovědnosti	228
	Příloha č. 2: Rozbor jednotlivých systémů odpovědnosti podle Bílé knihy	229
	Příloha č. 3: Srovnání Směrnice a úpravy ve Spojených státech amerických	230

PŘEDMLUVA

Problematika odpovědnosti za ztráty na životním prostředí byla v České republice již komplexně zpracována, například v monografii M. Damohorského – „Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí“. V zahraničí se odpovědnosti za ztráty na životním prostředí věnují autoři v monografiích, sbornících i jednotlivých článcích (viz seznam literatury). V této své monografii na dosažené výsledky dále navazuji, aktualizuji je o poslední vývoj (přijetí a harmonizace směrnice EU o odpovědnosti za škody na životním prostředí) a především se soustředím na podrobnou analýzu a komplexní představení různých systémů odpovědnosti. Většinu práce proto věnuji popisu systémů odpovědnosti na mezinárodní, evropské i vnitrostátní úrovni. Tyto systémy nebyly v České republice dosud takto přehledně představeny a vzájemně komparovány, což vede k mnohým nedorozuměním a špatným interpretacím. Při analýze systémů odpovědnosti analyzuji také jejich skutečné praktické fungování (*law in action*), protože jedině správně fungující systém odpovědnosti může efektivně chránit životní prostředí a naplnit tak účel a smysl odpovědnosti. Navíc pouze fungující systémy odpovědnosti jsou veřejně podporovány a mají tak šanci se dále pozitivně rozvíjet. Moje úvahy i používané materiály, se kterými pracuji, mnohdy vycházejí z modelů a myšlenek *law and economics*, jako v současné době neopominutelné analýzy práva z pohledu účinnosti vybraného typu regulace.

Předmětem této práce není trestněprávní odpovědnost, protože jejím hlavním smyslem není náhrada ztráty na životním prostředí, ale sankce pro pachatele, ochrana společnosti a samozřejmě i preventivní funkce spočívající v odrazování od dalšího páčání trestných činů. Tato práce se nezabývá ani specifickou českou úpravou odpovědnosti za historické ztráty, která s obecnou úpravou odpovědnosti přímo nesouvisí.

Monografii dále rozdělují do **pěti kapitol**. V první se zabývám obecným úvodem do systému odpovědnosti, jejím smyslem, finančním zabezpečením a rozбором jednotlivých prvků: protiprávním jednáním, odpovědným subjektem, kauzalitou a důkazním břemen, zaviněním, škodou a újmou, liberačními důvody, procesními aspekty, atd. Důraz v této kapitole kladu na posouzení variant jednotlivých prvků z pohledu zajiště-

ni cílů odpovědnosti při ztrátách na životním prostředí. V druhé kapitole se zabývám rozбором sedmi systémů odpovědnosti v mezinárodním právu. Cílem této kapitoly je vedle představení jednotlivých systémů, i zkoumání jejich efektivity a zobecnění podmínek, za kterých je systém odpovědnosti v praxi používán. Třetí kapitolu věnuji evropským úpravám. Jedná se především o směrnici Evropské unie o odpovědnosti za škody na životním prostředí a Luganskou úmluvu připravenou Radou Evropy. Žádáný z těchto systémů není možné považovat za úspěšný, v této kapitole tak blíže rozebírám především důvody neúspěchu na základě poznatků o fungování mezinárodních úmluv. Ve čtvrté kapitole se zaměřuji na rozbor dvou zahraničních právních řádů. Prvním z nich je Švédsko, které jsem zvolila jako jednu z nejlépe fungujících úprav práva životního prostředí v Evropě. Kromě obecné analýzy jsem se zde soustředila i na způsob transpozice směrnice a porovnávám ji s českou transpozicí. Toto srovnání je bohužel pro úroveň české techniky legislativní práce velmi nepříznivé. Druhým zkoumaným právním řádem jsou Spojené státy americké, hlavním důvodem zařazení této právní úpravy jsou časté komparace mezi evropskou a americkou odpovědností a nepochopení vycházející z nedostatečného pochopení anglo-saského *common law* systému. Poslední pátou kapitolu věnuji české úpravě odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. U soukromoprávní odpovědnosti rozebírám současnou i budoucí úpravu v občanském zákoníku včetně relevantní judikatury. Při rozboru veřejnoprávní odpovědnosti se soustředím na komplexní úpravu ekologické újmy v zákoně o životním prostředí a především na nový zákon o předcházení a nápravě ekologické újmy. V samostatné části popisují preventivní a nápravná opatření ukládaná na základě složkových předpisů. V rámci práce rozebírám více než deset složkových právních úprav. Tyto kapitoly vždy zakončuji shrnutím a dílčími závěry, které využívám jako základní východiska pro samostatný závěr na konci disertační práce.

V rámci této práce využívám standardní metodické postupy výkladu práva, syntézy získaných informací a vzájemné komparace jednotlivých úprav. Důraz kladu na skutečné praktické fungování (*law in action*) a modely a myšlenky *law and economics*, jako v současné době neopominutelné analýzy práva z pohledu ekonomické účinnosti vybraného typu regulace.

Na závěr předmluvy bych ráda poděkovala za laskavé vedení disertační práce i celého doktorandského studia (z nichž tato monografie vychází) mému školiteli – prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc. Poděkování patří také všem zahraničním profesorům, se kterými jsem měla jedinečnou možnost konzultovat práci i jednotlivé otázky. Ráda bych zmínila především: prof. Huberta Bockena (UNI Gent), u kterého jsem absolvovala kurz *Tort Law*, prof. Moniku Hinteregger (Karl-Franzens-Universität Graz), autorku vynikající publikace *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*, a prof. Jonase Ebbessona (Universitet Stockholm), který mi vytvořil vynikající studijní podmínky při mém pobytu ve Švédsku. Závěrem bych ráda poděkovala, a to i za finanční podporu méj disertační práce, Grantové agentuře Univerzity Karlovy v rámci projektu č. 3339/2008 a Nadaci Aktion Česká republika – Rakousko, díky níž jsem měla možnost uskutečnit výzkumné zahraniční pobyty při zpracování této monografie.

Práce je psána k právnímu stavu dosaženému ke dni 31. března 2012.

ÚVOD

Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí je specifická svým účelem, kromě klasických cílů odpovědnosti k nim patří i ochrana přírodních zdrojů a jejich funkcí. Odpovědnost je sice v časové posloupnosti až posledním krokem, přesto je velmi důležitá a má zásadní vliv na správné fungování regulačních mechanismů, které je předcházejí. Případné vzniklé ztráty na životním prostředí musí být napraveny, aby byly přírodní zdroje i funkce zachovány budoucím generacím. Kompenzace tak musí být úplná v souladu s principem *restitutio in integrum* a její náklady má nést znečišťovatel v souladu s principem „znečišťovatel platí“. Za přírodní zdroje či složky jsou většinou považovány: půda, vody, flóra a fauna, vzduch a další. Ztrátou na přírodních zdrojích je jejich poškození, oslabení, zničení nebo ztráta. Otázkou je kompenzovatelnost ztrát na veřejných zájmech na životním prostředí – ztrát na přírodních zdrojích a jejich funkcích. Současná úprava reaguje na zvyšující se povědomí o environmentálních problémech, snaží se propojit ekologii s tradičním systémem odpovědnosti za škodu a i tento typ ztrát kompenzovat (nejméně v rozsahu nákladů na provedení nápravných opatření).

Vzájemnou **souvislost mezi druhem chováním a vznikem odpovědnosti** zobrazil ve své práci S. Ljungman již ve čtyřicátých letech minulého století¹. Tyto vztahy rozdělil na tři různé oblasti, zleva doprava pak narůstá negativní vliv chování vůči životnímu prostředí. První oblast zleva (oblast č. 1) vymezuje chování, které sice poškozuje životní prostředí, ale je povolené bez vzniku jakékoliv odpovědnosti či regulace. Takovéto chování tedy ani není nutné povolovat ve zvláštním správním řízení, ale i zde se na znečišťovatele uplatní obecná povinnost minimalizovat negativní dopady svého jednání. Subjekty poškozené touto činností nemají nárok na náhradu vzniklé škody. Poškození je totiž považováno za „nepodstatné“, podlimitní a musí být proto každým tolerováno. Druhá oblast (oblast č. 2) znázorňuje chování, které je sice stále povolené, ale za jeho výkon je vyžadována určitá náhrada. Obecně by ji bylo možné nazvat jako cenu znečištění. V soukromém právu je touto cenou znečištění právě náhrada škody. Ve veřejném právu do této ceny spadají náklady na získání povolení k činnosti, náklady na výkon činnosti v souladu s legislativními požadavky a také odpovědnost za újmy na životním prostředí. V oblasti dvě lze demonstrovat již dříve zmíněný vztah mezi civilní a veřejnoprávní odpovědností, kdy odpovědnost veřejnoprávní se uplatní již při méně závažném poškození životního prostředí, protože chrání životní prostředí jako takové. Třetí oblast, která je nejvíce vpravo, pak ohraničuje chování, které poškozuje životní prostředí takovým způsobem, že již není dále povolené. V této oblasti se pak uplatní celá škála odpovědností. Základní odpovědností v této oblasti je veřejnoprávní odpovědnost s povinností nápravy vzniklé ztráty na životním prostředí, včetně administrativněprávních i trestněprávních sankcí. Takovéto chování bude i samozřejmě základem pro nárok na soukromoprávní náhradu škody. Obecná myšlenka Ljungmanova rozdělení se od jejího vzniku, tj. po téměř sedmdesát let, nijak nezměnila. Mění se pouze její citlivost, limity – míra poškození životního prostředí, které je sice povolené,

¹ Viz Ljungman, S., Om skoda och olångehet fran grannfastighet, 1943 citováno z Larsson, M.-L.: The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation, Stockholm, 1997.

ale znečišťovatel už za něj nese odpovědnost, je zajisté nižší, než byla dříve. Obdobné snížení hranice je možné pozorovat i u třetí oblasti. Tato rozdělení je nezbytné zohledňovat při úpravě odpovědnosti a používat odpovědnost opravdu pouze tam, kde je její použití vhodné a výhodné.

H. Bocken z University Gent systém odpovědnosti představoval jako stavbu – dům. Každý dům se skládá z určitých základních prvků – střechy, zdí, oken či dveří. Obdobně systém odpovědnosti se vždy skládá z určitých základních institutů – odpovědné osoby (provozovatel, vlastník, všichni provozovatelé společně a nerozdílně), druhu odpovědnosti (objektivní či subjektivní), jejího zajištění (povinné pojištění), liberačních důvodů a dalších. Obdobně jako při výstavbě domů jsou i v systému odpovědnosti všechny tyto prvky již dlouhou dobu známy a jejich nové varianty se velmi rychle šíří. A obdobně jako u okna či dveří i liberační důvody či odpovědný subjekt mohou mít mnoho různých forem. Smyslem zkoumání odpovědnosti tedy není objevovat nové instituty, ale porozumět tomu, jaké instituty jsou nejvýhodnější ke splnění záměru regulátora, k ochraně vybraného zájmu. Stejně jako u výstavby domu je nezbytné rozumět, pro koho stavím, a podle toho vybrat dům a jeho jednotlivé součásti. Odpovědnost obdobně jako dům může mít mnoho podob – od newyorských mrakodrapů, přes drobné venkovské stavení po logistické haly. Každý typ stavby se hodí do jiného prostředí, k jinému účelu a má jiné náklady na vybudování, provoz i likvidaci. Stejně je to i s různými formami odpovědnosti a je proto důležité nestavět pro čtyřčlennou rodinu na venkově desetipatrový dům s pěti vchodovými dveřmi, ale zato bez oken. Což jak dále rozeberu ve své práci, se v případě odpovědnosti bohužel často stává. A hlavně obdobně jako u domu práce jeho postavením nekončí, právě naopak začíná mnohem důležitější práce na jeho neustálé údržbě a drobném vylepšování, tak i u odpovědnosti vše nekončí přijetím legislativní úpravy, ale je potřeba připravit a přijmout kvalitní metodiky, mechanismy finančního zabezpečení, judikaturu a další. Bez toho nebude nikdy systém odpovědnosti plnit svoje funkce a hlavně nebude se dále pozitivně rozvíjet, ale začne chátrat.

Ztráty na životním prostředí lze rozdělit do dvou skupin. Za prvé se může jednat o **škodou na majetku s environmentální dimenzí**, tj. civilní škodu na majetku či zdraví způsobenou prostřednictvím životního prostředí. V tomto případě se ve většině případů uplatňuje klasická odpovědnost s přesahem na poškozené ekologické hodnoty. Stav přírodních zdrojů a funkcí není primárním účelem této odpovědnosti, jejich poškození, oslabení či ztráta se vyskytuje jako příčina nebo následek klasické škody na majetku. Hlavním smyslem odpovědnosti je tak náhrada tradiční škody na individuálním majetku, která mimo jiné kompenzuje i ztrátu na životním prostředí. Typickými příklady jsou ztráta na „veřejné vybavenosti“, jako je stromová alej, nebo nemožnost přístupu na mořskou pláž, do parku, která sníží cenu majetku, nebo škoda na vlastnitelných složkách životního prostředí. S oceňováním těchto škod nejsou zásadní problémy, protože lze určit změnu ceny majetku nebo určit čistou ekonomickou ztrátu (například hoteliéra v době znečištění pobřežních pláží ropnými látkami). **Čistá újma na životním prostředí**, je újmou na životním prostředí jako takovém, která se nutně nemusí dotknout soukromého vlastnictví. Jedná se o způsob porušení veřejných práv a zájmů. Příkladem je poškození stanoviště mořských savců nebo hnízdní lokality ptáků. I tato

kategorie začíná být nově uznávána jako kompenzovatelná, byť prozatím pouze v rozsahu vynaložených nákladů na provedení nápravných opatření. Odpovědnost za újmu na životním prostředí je historicky novější a v některých ohledech stále problematičtější. Dvě hlavní otázky se vztahují k újmě na nevlastněném životním prostředí. První otázka se týká rozsahu kompenzace, především způsobu oceňování hodnot, pro které neexistuje otevřený trh. Druhou otázkou je, kdo má právo požadovat náhradu a přijímání nápravných opatření – soukromý nebo veřejný subjekt a za jakých podmínek.

Náhrada výše popsaných ztrát na životním prostředí může probíhat v několika **různých režimech**. Obecně lze rozlišovat především režim soukromoprávní a veřejnoprávní. Paralelně s tímto rozlišením povede i dělící linie podle chráněných zájmů. Jednu skupinu tvoří klasická práva jednotlivce – odvozená od práva vlastnického, tj. věc užívat, požívat její plody, atd., druhou skupinu tvoří „veřejný zájem“. Ten je dán skutečností, že ne všechny části životního prostředí lze vlastnit, a přesto zde jistě existuje oprávněný veřejný zájem na čistém ovzduší nebo vodě. Do této skupiny patří práva na příznivé životní prostředí, ochrana veřejného zdraví nebo životního prostředí jako takového. První skupina klasických práv je chráněna prostřednictvím soukromého práva, především mimosmluvní soukromoprávní odpovědnosti (*tort law*), kdy každý se může domáhat náhrady škody, kterou mu způsobila třetí osoba. Tuto skupinu můžeme dále rozdělit na dvě podskupiny – tzv. *znečištění in situ*, kterým si odpovědný subjekt způsobí škodu na svém vlastním majetku, a *znečištění ex situ*, kdy je odpovědným subjektem způsobena škoda třetím osobám. Druhá skupina veřejných zájmů je typická tím, že zde neexistuje škoda způsobená přímo jednotlivci, ale prostřednictvím ztráty vzniká ohrožení veřejného zájmu. Veřejný zájem je pak chráněn veřejnoprávní cestou – například prostřednictvím nápravných opatření ukládaných orgány veřejné správy. Mezi množinami chráněných veřejných a soukromých zájmů existuje určitý překryv, jejich podmnožina, proto musí být systémy veřejnoprávní i civilní odpovědnosti používány ve své vzájemné provázanosti. Příkladem může být *znečištění in situ*, při kterém by samotná ochrana prostřednictvím civilní odpovědnosti nebyla dostatečná. Životní prostředí jako takové nemá „svůj hlas“, nemůže se proto samo domáhat nápravy ztrát, které mu byly způsobeny. Materiální škoda v případě tohoto typu *znečištění* byla způsobena pouze odpovědnému subjektu a náprava ztráty na životním prostředí by tak byla zcela v jeho dispozici. Proto je v těchto případech civilní odpovědnost doplněna i odpovědností veřejnoprávní, administrativní, která hájí zájem na příznivém životním prostředí a uloží odpovědnému subjektu nápravná opatření. V historii se ochrana těchto zájmů vyvíjela následovně: od prvotní ochrany škod na individuálních právech způsobených třetí stranou, přes ochranu veřejného zájmu až po úpravu *znečištění in situ*.

Soukromoprávní mimosmluvní odpovědnost je v případě ztrát značně **limitována** jejími vnitřními pravidly fungování. Civilní odpovědnost sama o sobě nezaručuje ochranu veřejného zájmu na příznivém životním prostředí, a to z následujících důvodů:

- škoda se uplatňuje pouze na vlastnitelné složky životního prostředí (půda, les) a nikoliv na další nevlastněné složky (ovzduší, voda),
- volnost v dispozici vlastníka – vlastník náhradu škody může, ale nemusí uplatnit,
- v případě *znečištění in situ*, kdy není způsobena škoda mimo majetkovou sféru odpovědného subjektu, civilní odpovědnost vůbec nevzniká,

- s prostředky získanými jako náhradu škody může poškozený volně disponovat, nejsou nijak účelově vázané na nápravu ztráty na životním prostředí,
- nepříznivé procedurální aspekty systému odpovědnosti (promlčecí lhůty, povinnost poškozené prokazovat příčinnou souvislost, insolvence odpovědného subjektu).

Tyto limity civilní mimosmluvní odpovědnosti vedou k jejímu lepšímu uplatnění pro havárie, škody, které vznikly jednorázově. Příkladem toho jsou rozsudky z devadesátých let z Velké Británie². V případech *Merlin v. British Nuclear Fuels Ltd* a *Blue Circle Industries plc v. Ministry of Defence* vznikla škoda na majetku způsobená kontaminací radioaktivními látkami. Náhrada škody ale byla přiznána pouze v případě *Blue Circle*, kde byla škoda způsobena zaplavením areálů vodou z jaderného zařízení v důsledku prudkých dešťů, a nikoliv v případě *Merlin*, kdy byla kontaminace majetku způsobena dlouhodobými emisemi z provozu.

Tyto nedostatky systému civilní odpovědnosti jsou řešeny právě **doplněním o veřejnoprávní odpovědnost**, která například ukládá odpovědnému subjektu nápravu ztrát na životním prostředí i na jeho vlastním majetku nebo ho uložením nápravných opatření motivuje k využití prostředků získaných z odškodnění ke skutečnému odstranění újmy na životní prostředí. Administrativní odpovědnost také mnohem lépe reguluje odpovědnost za postupně vznikající nebo historické ztráty. Dalším doplněním systému je i finanční zajištění odpovědnosti (včetně právních nástrojů určených k rozkládání rizik). Na civilní a veřejnoprávní odpovědnost je tedy nezbytné nahlížet jako na dva samostatně fungující systémy, které se někdy překrývají, ale nejsou ve vzájemném rozporu, naopak měly by se vzájemně funkčně doplňovat.

I. ODPOVĚDNOST – ÚČEL A JEDNOTLIVÉ PRVKY

Cílem první kapitoly je obecný úvod do systému odpovědnosti, její smysl, finanční zabezpečení a rozbor jednotlivých prvků: (protiprávní) jednání, odpovědný subjekt, kauzalita a důkazní břemeno, zavinění, škoda a újma, liberační důvody, procesní aspekty. Důraz je v této kapitole kladen na posouzení variant jednotlivých prvků z pohledu zajištění cílů odpovědnosti při ztrátách na životním prostředí.

I.1 HISTORICKÝ EXKURZ

Nezbytnost reformy práva se projevila již v období průmyslové revoluce, kdy se poprvé začaly projevovat nepříznivé vedlejší účinky průmyslové činnosti – odpadní vody, znečištění ovzduší, hluk nebo zápach. Reforma už od samého počátku probíhala dvěma směry, veřejnoprávní regulací a modifikací některých zásad civilního práva. Veřejnoprávní regulace se soustředila na požadavky na povolení určité činnosti a umístování staveb a provozů s ohledem na veřejné zdraví. Zpočátku se jednalo o velmi jednoduché úpravy. Některé základní zásady jsou ale v některých právních řádech

² Viz Lee, M.: Civil liability of the nuclear industry, *Journal of Environmental Law*, Vol. 12, No. 3, Oxford University Press, 2000, s. 321.

aplikovány až doposud, například definice *disturbances*. Musí se jednat o takový vliv, který je škodlivý lidskému zdraví a který není malého nebo přechodného charakteru. Musí jím být zasaženy důležité oblasti lidského života, například kvalita ovzduší, kvalita potravin, pokojová teplota, nerušený odpočinek v noci a další.

Druhým směrem reformy byla diskuze o limitech výkonu vlastnického práva. Základní principy, které byly používány již v římském právu, se začaly aplikovat i v jiných oblastech. Středobodem diskuze se stala otázka, jaké imise může způsobovat jeden soused druhému a jaké imise je povinný soused od svého souseda snášet. X. Jehring³ vyjádřil zásadu, že veškeré imise (přímé i nepřímé) jsou zakázané, ale některé vlivy musí být v převažujícím veřejném zájmu povoleny. Základem posuzování jsou obecné objektivní limity pro imise, ale není vyloučeno zohlednění konkrétních, individuálních skutečností. Na základě těchto principů byly definovány vlivy, které musí být v dané oblasti tolerovány a není možné se proti nim bránit (zápůřčí žaloby nebo požadavky na omezení činnosti). Obrannými prostředky v této době byly zápůřčí žaloby zcela zakazující určitou činnost nebo žaloby na omezení imisí, pokud je to ekonomicky přijatelné. Pro zápůřčí žaloby nebylo vyžadováno zavinění, ale pokud byla činnost povolená, nebylo možné ji zakázat ani omezit. Činnost byla považována za veřejně prospěšnou, pokud její omezení znamená ztrátu více hodnot, než se jich získá. Takovouto činnost není možné zakázat, ale je možné vyžadovat za ni finanční kompenzace na základě objektivní odpovědnosti. Navrhována byla paralela k vyvlastnění.

Například v Německu na počátku 19. století nebyla přijímána objektivní odpovědnost. Základním principem bylo, že vlastník nemůže být odpovědný za činnost na svém vlastním majetku. Rozsudkem z roku 1852 ale začala zcela nová éra. V tomto případě se sousedící zemědělec dožadoval kompenzace škody od provozovatele zinkovny. Soud určil, že provozovatel se nemůže vyvinut na základě skutečnosti, že se jedná o povolenou činnost a že není nutné dokazovat nedbalost. Rozhodující byla skutečnost, že provozovatel způsobil přímými imisemi škodu svému sousedovi. Následující judikatura potvrdila vývoj, že vlastnická práva k nemovitostem nemohou být používána jako zástěrka, ale základní princip subjektivní odpovědnosti nebyl opuštěn. Kompenzace na základě objektivní odpovědnosti byla přípustná pouze v případech povolené činnosti, kde nebyla možná zápůřčí žaloba. V roce 1861 byla k soudu vznesena žaloba na odpovědnost za nebezpečnou činnost, od té doby se objevuje soukromoprávní odpovědnost i za jednání v souladu se zákonem.

Ve stejném období byl obdobný precedent přijat i v Anglii – *Rylands v. Fletcher* z roku 1868. Případ se týkal dolu, který byl zatopen vodou z rezervoáru na sousedním pozemku. Soud použil teorii *sic utere*⁴ a stanovil, že pokud někdo chce používat svůj pozemkem nikoliv přirozeným způsobem tak, že k jeho přírodním podmínkám něco dodá, a jako důsledek toho onen přidaný prvek unikne a způsobí škodu sousedovi, pak bude uživatel odpovědný za tuto škodu bez ohledu na zavinění. Tak byl vyvinut užitečný nástroj k aplikování objektivní škody za jednání v souladu se zákonem. V českém právním řádu škodu zaviněnou zvláště nebezpečným provozem upravoval poprvé občanský zákoník z roku 1950.

³ Ve svém díle *Zur Lehre von den Beschränkungen des Grundeigentümers im Interesse der Nachbarn*.

⁴ *Sic utere tuo ut alienum non laedas*. (Užívej svoje tak, abys neškodil druhému.)

Zatímco soukromoprávní odpovědnost za škodu na životním prostředí je tak ve velkých právních rádech upravena ještě před koncem 19. století, rozvoj administrativní odpovědnosti za újmu na životním prostředí proběhne především až ve druhé polovině 20. století. V české právní teorii pojem ekologické újmy používá poprvé v roce 1988 V. Fábry⁵. Jedná se tedy o institut dosti mladý, i v současnosti se dynamicky vyvíjející.

I.2 OBECNÉ OTÁZKY PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI VE VZTAHU KE ZTRÁTÁM NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Odpovědností se obecně rozumí povinnost nést následky svého chování a jednání. Právní odpovědnost jako jeden z základních právních institutů je pouze jedním z druhů odpovědnosti vedle odpovědnosti morální, etické, politické a dalších. Za porušení povinností stanovených v různých druzích společenských norem nastávají různé druhy odpovědnosti, porušení právní povinnosti (například porušení povinnosti nelovit kriticky ohrožené kytovce poslancem) povede k odpovědnosti právní, politické a morální. Vyplývá to ze samotné povahy právní odpovědnosti, která může být zároveň povinností morální či politickou. Naopak to však neplatí. Právní odpovědnost může totiž vzniknout jen porušením právní povinnosti, žádné jiné (srovnej čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Právní odpovědnost může být státní mocí uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon.*“).

Pojem odpovědnosti je v právní teorii jedním z nejdiskutovanějších⁶. Převážně je zastáván názor, podle něhož je odpovědnost vymezována jako sekundární právní povinnost, která vznikla subjektu, jenž porušil primární povinnost vyplývající pro něj ze zákona nebo z jiné právní skutečnosti. Tato sekundární (odpovědnostní) povinnost je v podstatě sankcí, ukládanou rušiteli primární povinnosti, a znamená zatížení subjektu, jenž porušil právo, určitými novými nepříznivými následky. Sekundární povinnost je v českém právním řádu zaměřena na reparaci a v jejím rámci případně na restituci narušeného právního stavu, případně ve výslovně stanovených případech k poskytnutí satisfakce (zadostiučinění), v zahraničí je využívána i funkce represivní či odstrašovací (*punitive* nebo *exemplary damages*). Této odpovědnostní povinnosti odpovídá na druhé straně oprávnění subjektu, vůči němuž byla porušena primární právní povinnost, domáhat se splnění uvedené odpovědnostní povinnosti. Odpovědnostní vztah má tedy podobu relativního závazkového vztahu. Typické sekundární odpovědnostní povinnosti se liší dle jednotlivých právních odvětví a smyslu úprav. Jedná se především o:

- a) trvání původní povinnosti a možnost vynutit její splnění (neznečišťovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem),
- b) vznik nové (sekundární) povinnosti v důsledku porušení původní povinnosti (provedení preventivních a nápravných opatření),
- c) jiné právní následky (typicky povinnost ohlásit vznik újmy na životním prostředí).

⁵ Viz Správní právo, č. 3 a 4/1988.

⁶ Viz Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kolektiv: Občanský zákoník I, velký komentář, C. H. Beck, Praha 2009.

S porušením právní povinnosti může být spojen jeden i více následků. Již samotná volba úpravy, nastavení systému odpovědnosti je obzvlášť v případech odpovědnosti za ztráty na životním prostředí **otázkou „politického rozhodnutí“**, které veřejné zájmy chceme systémem odpovědnosti chránit. Systém odpovědnosti musí být posouzen ze sociologické, environmentální a ekonomické stránky a na základě těchto úvah musí být **nastaveny parametry odpovědnosti**. Takto zvolené parametry jsou pak právně naplněny základními stavebními kameny systému odpovědnosti, tj. odpovědným subjektem, oprávněným subjektem, typem odpovědnosti a mnoha dalšími. Ideálním výsledným stavem je odpovědnost, která při nejnižších nákladech (pro regulátora, odpovědné subjekty, při transakčních nákladech) vede k nejdokonalejší prevenci a nápravě ztrát na životním prostředí. Požadavek na nízké náklady a vysokou účinnost bude mnohdy stát v příkrém protikladu (například se obvykle uvádí, že 80 % vyčištění lokality stojí 20 % nákladů, vyčištění zbylých 20 % stojí 80 %) a je opět politickým rozhodnutím, jaký bude jejich vzájemný poměr.

Moderní právní odpovědnost se vždy opírá o **filozofická a etická hlediska a východiska**. V případě odpovědnosti za ztráty na životním prostředí se bude jednat především o základní princip „znečišťovatel platí“. Stručně řečeno, ten, kdo je adresátem výhod z určité činnosti, která ale poškozuje životní prostředí, musí zároveň nést její náklady, a to nejen vůči poškozeným jednotlivcům, ale i vůči veřejným zájmům celé společnosti. Toto základní východisko je ovlivněno dalšími výše zmíněnými úvahami. Odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení je na základě politické úvahy omezená (a státy jsou připraveny nést náklady nadlimitních škod), protože státy považují rozvoj jaderné energetiky za klíčový a jadernou energetiku tímto způsobem dotují. Regulace znečišťování ovzduší nikoliv v režimu odpovědnosti, ale ekonomickými nástroji (poplatky, pozitivní stimuly), vyplývá naopak z ekonomické a praktické neudržitelnosti systému odpovědnosti (ovzduší je nejnáročnější složkou na dokazování příčinné souvislosti).

Obecná právní odpovědnost vychází z předpokladu, že v soudobém demokratickém právu má **každé oprávnění a každá povinnost určitý smysl**, protože harmonizuje chod společnosti a zajišťuje jednotlivci nezbytnou míru právní bezpečnosti. Porušení povinnosti s sebou tak nese újmu chráněným hodnotám, proto je zapotřebí vynucovat splnění povinnosti. Tento předpoklad je v odpovědnosti za ztráty na životním prostředí **relativizován**. Poškození životního prostředí je regulované až od určité intenzity, která je mnohdy založená spíše na odhadu a praktických možnostech než na posouzení reálné škodlivosti na základě vědeckých poznatků. Navíc v českém prostředí je obvyklé oslabování těchto standardů (pokud jsou známy) za účelem okamžitého prospěchu jednotlivců. Z těchto důvodů je často obtížné vnímat systém odpovědnosti za ztráty na životním prostředí ve smyslu výše zmíněné premisy o smyslu práva v demokratické společnosti.

Účelem odpovědnosti je poskytnutí ochrany určitým vztahům nebo hodnotám. Klasická odpovědnost chránící vlastnictví známá již v římském právu je postupně rozšiřována o další a další oblasti (život a zdraví, nehmotné kulturní statky, životní prostředí). Nežádoucí je každé ohrožení a tím spíše porušení práv, i přes pozdější nápravu (pokud je vůbec možná). Proto je obzvlášť v právu životního prostředí kladen

důraz na prevenční opatření předcházení ohrožení či porušení. Základem je **obecná prevenční povinnost**, tj. povinnost předcházet vzniku škod, a to včetně škod na přírodě a životním prostředí (§ 415 občanského zákoníku). Dodržení nebo porušení povinnosti prevence může mít zásadní vliv na posouzení škody samotné (rozsudek Nejvyššího soudu ČR č. j. 25 Cdo 253/2001, č. j. 25 Cdo 270/2001). Samotné prevenční působení k úplné a důsledné ochraně vždy nepostačuje, neboť přes veškeré úsilí v tomto směru ke škodám dochází a docházet bude. V takových případech musí pak úprava poskytovat poškozeným dostatečnou právní ochranu, tj. musí plnit **funkci reparační**, která spočívá v tom, že škůdce donutí co nejrychleji a nejúplněji nahradit škodu poškozenému. **Satisfakční funkce** spočívá v přiznání i přiměřeného peněžitého zadostiučinění (materiální satisfakci) za vytrpění bolestí nebo ztížení společenského uplatnění poškozeného v případě škody způsobené na zdraví. Česká právní úprava nezná **reprezivní funkci** odpovědnosti (tzv. *punitive damage*), ukládání náhrady škody jako trestu pro poškozeného. Tento institut je používán v anglosaském právu. Škůdce musí nahradit vyšší než prokazatelně vzniklou škodu (většinou max. 4krát vyšší). Nepřiměřeně vysoká náhrada škody je zdůvodňována odrazujícím efektem. Pro odpovědnost za ztráty na životním prostředí je typický další ze smyslů úpravy odpovědnosti, a to **omezení případného rozsahu ztrát provozovatele**. Tento cíl úpravy odpovědnosti je typický zvláště pro nově rozvíjená odvětví, kdy omezená odpovědnost umožňuje vůbec rozvoj dané činnosti (typickým příkladem je úprava odpovědnosti za ztráty způsobené jadernými zařízeními). Podle mého názoru je tento účel úpravy odpovědnosti v praxi vždy přítomný a lze jej do jisté míry i považovat za zcela legitimní. Na druhé straně je zapotřebí vždy pečlivě vyvažovat tento účel odpovědnosti s účely ostatními (prevenčními či kompenzačními). Ani jeden z těchto účelů by neměl být bezdůvodně upřednostňován, jak se například děje u již dlouhodobě působících provozovatelů jaderných zařízení, v jejichž případě není dnes již možné uvažovat o podpoře rozvíjejícího se průmyslového odvětví. Omezená odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení vede k celkovému pokřivení trhu s energiemi a nezaručuje spravedlivou kompenzaci oběťm případných havárií.

1.3 CÍLE ODPOVĚDNOSTI Z POHLEDU „LAW AND ECONOMICS“

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí je více než jiné oblasti právní úpravy analyzována i z ekonomického pohledu. Politici i ostatní regulátoři se výsledky *law & economics* často řídí. Základní otázky jsou následující:

1. Jaká je optimální úroveň znečištění?
2. Jak může právo stimulovat k dodržování optimální úrovně znečištění?

Odpovědi na tyto otázky hledají ekonomové již od padesátých let minulého století prostřednictvím speciálních daní⁷ nebo modely fungování trhu.⁸

Odpovědnost za škody na životním prostředí je obvykle zdůvodňovaná prostřednictvím principu „znečišťovatel platí“, který je vlastně obdobou teorie o **internalizaci**

⁷ Tzv. *Pigovian tax*. Pigou, A. C.: A Study in Public Finance, Macmillan, London, 1951.

⁸ Především průkopnická práce Coase, R. H.: The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, 3, 1–44.

externalit. Internalizace externalit pak požaduje objektivní odpovědnost a je přínosná ze tří důvodů, které jsou shodné s třemi cíli odpovědnosti. Zaprvé, internalizace externalit prostřednictvím hrozby vůči znečišťovateli majetku stimuluje k prevenci škody a dodržování pravidel ochrany životního prostředí. Podporuje tedy znečišťovatele k přijímání preventivních opatření a výzkumu, vývoji a používání technologií s menšími negativními dopady na životní prostředí. Tato funkce je tedy odrazující a preventivní. Zadruhé, internalizace externalit je žádoucí z důvodů rozložení rizika. Protože znečišťovatel má nejlepší možnosti svoje riziko rozložit, měl by být subjektem odpovědným za škodu. Rozložit riziko je možné prostřednictvím pojištění, zvýšení cen výrobku a použití vyšších zisků na fondy k náhradě škod. Cílem je zajištění škod na životním prostředí. Zatřetí, internalizace externalit zvýší cenu nebezpečné činnosti a následně i výsledných produktů, tím sníží poptávku a ve výsledku i objem produkce a nebezpečné činnosti.

Druhým cílem odpovědnosti je **kompence a ochrana poškozeného**. Odpovědnost přesouvá ztrátu ze subjektu, který ji utrpěl, na subjekt, který je za ní odpovědný. Odpovědnost má tedy dva základní následky. Poškozený subjekt je odškodněn a škůdce musí nahradit poškozenému jeho ztrátu, čím se stane nositelem této ztráty. Tento cíl ale zcela nevysvětluje všechny principy odpovědnosti, například určení výlučného subjektu, který odpovídá za škodu bez ohledu na skutečného původce (*channeled liability*). Příkladem může být výlučná odpovědnost provozovatele jaderného zařízení, přestože se na vzniku ztráty mohou podílet i technici navrhující reaktor. Kdyby byl platný pouze tento cíl, poškozený by se mohl domáhat náhrady škody na kterémkoliv subjektu, který se podílel na vzniku škody. Systém občanskoprávní odpovědnosti navíc umožňuje náhradu pouze některých typů škod (vyloučena je například náhrada škod z činností v souladu se zákonem, škod vzniklých působením vis maior, nedbalostí poškozeného) a pouze některých poškozených. Moderní koncepty ochrany poškozených zájmů proto pracují s více cíli – odrazujícím efektem, pojištěním, korektivní a distributivní spravedlností. Poškozený zájem by měl být spíše chráněn předem, před samotným vznikem škody. Už samotný výraz „ochrana“ je zavádějící, protože prostřednictvím odpovědnosti není chráněn, ale pouze kompenzován. Navíc pouhá náprava poškozených zájmů by byla mnohem lépe proveditelná prostřednictvím veřejného práva – kompenzačními fondy, sociálním zajištěním, pojištěním poškozeného. Kompenzace poškozeného sama o sobě tedy není cílem systému odpovědnosti, ale spíše jejím následkem.

Dalším cílem odpovědnosti je **zvyšování účinnosti** regulace. Mnoho studií prokazuje vliv odpovědnosti na zvýšení účinnosti regulace. Především jsou překonávána tato častá selhání regulace:

- nedostatečné vynucování regulace,
- zastarávání regulace,
- vliv průmyslových lobbyistických skupin na regulaci.

Jedním z přístupů je internalizace externalit, tedy přenesení nákladů za poškození životního prostředí na znečišťovatele. Zahrnutí i těchto nákladů do cen by mělo vést ke zvýšení ceny, snížení poptávky a tím i snížení objemu škodlivé činnosti. Otázkou ale zůstává, které náklady (externality) mají být internalizovány. Má být kompenzová-

na i škoda na neefektivních, neúčinných zařízeních?⁹ Mají se například hradit náklady na vyčištění půdy, přestože toto znečištění nemá žádné negativní následky? Druhou otázkou je, kdo má tyto náklady nést. Americký Superfund, který zakládá retroaktivní, společnou a nerozdílnou odpovědnost za znečištění půdy a podzemní vody, pracuje s velkými skupinami potencionálně odpovědných subjektů, které do něj přispívají zcela bez ohledu na jejich skutečný podíl na znečištění konkrétní lokality. Mnoho těchto subjektů v minulosti využívalo služeb zpracovatelů odpadu, kteří ukládali odpad do lokalit, které se později ukázaly jako znečištěné. Zisk z rozdílu mezi zaplacenou cenou za zpracování odpadu a cenou skutečnou, která by zahrnovala i všechny externality, ale nezůstal u daného subjektu, ale u jednotlivých spotřebitelů, kteří si mohli koupit výrobky za nižší cenu. Proč by tedy nyní měl být odpovědný průmyslový subjekt?¹⁰ Druhým zdůvodněním může být minimalizace celkových nákladů. Systém odpovědnosti samozřejmě není určený k absolutní minimalizaci nákladů, protože ta by nastala při zastavení všech aktivit. Náklady škody by měl nést subjekt, který mohl škodě zabránit s nejnižšími náklady.¹¹ Do prevence se vyplatí investovat pouze do toho okamžiku, kdy náklady na prevenci budou menší nebo rovny nákladům na nápravu způsobené ztráty. Minimalizace nákladů tedy znamená i možnost hradit náklady na nápravu havárie, pokud to bude levnější než její prevence. Tato úvaha je ale velmi komplexní, v praxi je téměř nemožné správně ocenit poměřované položky. Může sloužit spíše jako vodítko pro zákonodárce než k aplikaci v soudní praxi.

Další je cíl **maximalizovat účinnost**. Účinnost zde znamená alokaci zdrojů v tom místě, kde jejich využití bude nejefektivnější. Optimální alokace zdrojů je v tomto případě docíleno, pokud se zisky jedné osoby mohou zvýšit pouze na úkor ztrát osoby druhé. U odpovědnosti za škody se to projeví na jednoduché úvaze. Provozovatel investuje do prevence jen do té doby, než náklady na prevenci převyší možné náklady na nápravu škody vynásobené možností vzniku této škody.¹² V případě objektivní odpovědnosti za škodu je provozovatel nucen hradit i škodu, která nezapadá do výše uvedeného vzorce racionálního chování. Nezmění se ale jeho náklady na prevenci, které se pořád vyplácejí jen do zmiňované výše. Poškozený by ale měl pořád nést náklady škody, pokud jim mohl zabránit za vynaložení menších nákladů než škůdce. Toto pravidlo se projevuje v částečné nebo úplné liberaci při nedbalostním jednání poškozeného. Subjektivní i objektivní odpovědnost tak mají odstrašující efekt, dokud je zachován zmiňovaný liberační důvod. Platí i opak, pokud poškozený neodpovídá za škodu i přes svoje nedbalostní jednání, kterým ke škodě přispěl, je objektivní odpovědnost neefektivní. Celý systém takto nastaveného posuzování ale závisí na primární alokaci zdrojů a oprávnění, které jsou výsledkem celospolečenské úvahy a volby. Mohou se proto v čase měnit a v závislosti na tom se bude měnit i způsob investice prostředků, který je nejvíce účinný. Dalším z pohledů na účinnost je **náhrada za účinná smluvní ujednání**. Jeden z pohledů na odpovědnost totiž spočívá v nápravě selhá-

⁹ L. Bergkamp jako příklad uvádí poškození větrné (neúčinné) elektrárny elektrárnou jadernou (účinnou). Viz Bergkamp, L.: *Liability nad Environment*, The Hague: Kluwer Law International, 2001, s. 73.

¹⁰ Bergkamp, L.: *Liability nad Environment*, The Hague: Kluwer Law International, 2001, s. 75.

¹¹ Tzv. Calabresiova „*cheapest cost avoider*“ formule.

¹² Jedná se o tzv. Posnerovu formuli. Posner, R.: *Tort Law: Cases and Economic Analysis*. Boston: Little Brown, 1982, s. 95n.

ni trhu z důvodu nedostatečných smluvních ujednání. Důvodem neexistence dohody jsou přílišné transakční náklady. Trh tedy selhává z důvodu příliš vysokých transakčních nákladů a není tedy schopen alokovat zdroje nejúčinnějším způsobem. Systém odpovědnosti stimuluje trh k lepšímu fungování. Rakouská právní škola pak odpovědnost vidí jako způsob **koordinace chování**. Pravidla chrání a vytváří určité předpoklady. Tyto předpoklady pak přispívají k efektivitě prostřednictvím koordinace chování, a tím k minimalizaci konfliktů a právních sporů. Ke koordinovanému chování potřebujeme pravidla, která budou známá, určitá, jasná a vynutitelná. Pravidla odpovědnosti podle této teorie tak budou formulována tak, aby vyhovovala co největšímu množství subjektů. To ale neznamená, že budou nastavena optimálně z pohledu minimalizace rizika škody. Projevem této teorie je například úprava nedbalosti, kde se vytváří standard rozumného, tj. společensky přijatelného chování.

Dalším ze základních cílů odpovědnosti je **odrazující efekt** (*deterrence effect*), který stimuluje provozovatele k řádné péči a snižování rizik spojených s činností. Cílem odpovědnosti by mělo být odrazení provozovatelů od vystavování třetích osob nepřiměřenému riziku, a tím ke zvyšování bezpečnosti a prevenci škod. Tento cíl ale není v souladu s kompenzací nepředvídatelných škod, protože provozovatel o této škodě nemohl vědět předem, nemohl jí zabránit přijetím preventivních opatření. Odrazující efekt v praxi funguje u jasných a zřejmých případů. V komplikovaných případech škod na životním prostředí tento efekt mizí.¹³ Účinnost odrazujícího efektu navíc komplikuje existence veřejnoprávní regulace. Není zřejmé, zda systém odpovědnosti je vůči systému regulace správně nastaven, nebo zda se účinnost těchto dvou systémů spíše navzájem ruší. Provozovatelé se snaží zabránit kompenzaci škod snižováním objemu prostředků, které mohou být ke kompenzaci použity. Objektivní odpovědnost vede velké, bohaté společnosti k subdodávkám nebezpečných činností od malých provozovatelů.¹⁴ Obzvlášť v případě malých a středních podniků je vhodnější regulace prostřednictvím veřejného práva, protože tyto subjekty nemají prostředky k správnému posouzení a optimalizaci svojí činnosti. Funkci veřejné správy nenahradí ani judikatura, která přijde příliš pozdě a s vysokými náklady. Obtížné je navíc určení subjektu, který bude zatížen škodou. Pokud by jím měl být znečišťovatel, který přispěl až posledním částí znečištění, které se už celkově projevilo, je toto řešení extrémně nespravedlivé, protože vůbec nezahrnuje znečišťování jeho předchůdci. Společná a nerozdílná odpovědnost všech znečišťovatelů má zase vysoké transakční náklady způsobené vzájemnými žalobami. Dílčí odpovědnost všech znečišťovatelů je prakticky nereálná, muselo by být možné určit, v jakém čase došlo k jakému objemu znečištění. Civilní odpovědnost navíc neumí vyřešit tzv. rozptýlené škody na životním prostředí, kdy je mnoha poškozeným způsobena relativně malá škoda (například kyselými dešti). Škoda každého z poškozených je tak malá, že se mu nevyplatí uplatňovat její náhradu u soudu. V konečném důsledku pak znečišťovatel není od své činnosti nijak odrazován. Odrazující efekt odpovědnosti za škodu také selhává v případě nepředvídatelných havárií nebo znečištění, která se projeví až

¹³ Calabresi, G.: *The Cost of Accidents. A Legal and Economic Analysis*, New Haven, Yale University Press, 1970.

¹⁴ Albertini, A., Austin D. H.: *Strict Liability as a Deterrent in Toxic Waste Management: Empirical Evidence from Accident and Spill Data*, *Journal of Environmental Economics and Management*, číslo 38, 1999, s. 21.

po dlouhé době. Náklady na kompenzaci pak může nést současná výroba a současní spotřebitelé produktů, kteří životnímu prostředí už vůbec neškodí. Odrazující účinek se neprojeví ani v případech, kdy je soudní rozhodnutí nepředvídatelné. V teorii často zastávaný názor, že soudy mají mít volnost při rozhodování o škodě na základě individuálních rysů každého případu, znemožňuje provozovateli přijímat preventivní opatření před vznikem škody, protože soudní rozhodnutí je pro něj nepředvídatelné a provozovatel nezná předem podmínky, kterým se přizpůsobit. Konečně, při zachování objemu činnosti má stejný odrazující efekt objektivní i subjektivní odpovědnost. Objektivní odpovědnost pouze přenáší více škody z poškozeného na provozovatele.

Další z často zmiňovaných cílů odpovědnosti je **rozdělení rizika**, respektive rozdělení ztrát. Odpovědní provozovatelé se proti škodě pojišťují a v případě vzniku škody ji uhradí jejich pojišťovna. Uplatnění nároků z pojištění je navíc snazší pro jednoho provozovatele než pro všechny poškozené. Riziko je možné rozdělit v čase (intertemporálně) nebo mezi subjekty (interpersonálně). Teorie rozdělení rizika je založena na předpokladu, že vzít jednu korunu od sta subjektů je výhodnější než vzít sto korun od jednoho subjektu. Mezní užitek ale není lineární a jeho srovnávání je velmi obtížné. Pojištění je založeno na tom, že se pojištěný vzdá malé části majetku nyní výměnou za odvrácení rizika velké ztráty v budoucnosti. Pojišťovny díky velkému množství pojištěných umí správně nastavit výši splátek pojištění provozovatelů. Pojišťovna má mnohem nižší rezervy pro případ škody, než by byly rezervy všech pojištěných. Pojišťovny navíc motivují provozovatele ke snižování rizikovosti jejich činnosti pomocí ceny pojištění, bonusů a malusů, ale také získávání všech podkladových informací pro sjednání pojištění. Pojišťovny přenášejí na provozovatele i svoje znalosti o snižování možného rizika. Pojišťovny tak částečně přebírají funkci regulátora. Teorie o cíli odpovědnosti jako způsobu rozložení rizika je ještě složitější u ztrát na životním prostředí, které jsou mnohdy rozptýleny už ze své podstaty (srovnej například nevlastnitelné přírodní zdroje). Zde vzniká škoda celé společnosti a není možné ji nijak dále dělit. Podle některých názorů by tak náklady na nápravu újmy měl hradit stát z daní a poplatků. Diverzifikace rizika pomocí pojištění je také kritizována, protože pro některé typy škod je velmi obtížné získat pojištění, nebo pojištění dokonce neexistuje. Neochota využívat systému pojištění je způsobena nejistotou, nedostatkem důvěryhodných informací o možných škodách a způsobu soudního rozhodování o nich. Pojišťovny proto mnohem ochotněji poskytují tzv. *first party insurance*, kde je pojištěný přímo provozovatel proti škodě, kterou sám utrpí, a pojišťovna sama může posoudit a přiznat výši škody. Některé systémy pojištění odpovědnosti jsou kritizovány, protože nefungují jako mechanismus pro rozložení rizika, ale spíše jako vysoce nedokonalé sociální zajištění.

Odpovědnost zaměstnavatele za jednání zaměstnanců, nebo provozovatele za výrobek je často zdůvodňována **redistribucí bohatství**. Úzce souvisí s teorií mezního užtku, která byla ale zpochybněna již výše, tím se přenášejí pochybnosti i na tento koncept. Navíc by při použití čistě této teorie soud pouze posoudil majetek jednotlivých subjektů a podle toho přiznal náhradu škody, bez ohledu na zvrácené stimuly pro celou odpovědnost (bohatý poškozený by neměl žádnou motivaci bránit se proti škodě od chudého škůdce). Redistribuce tedy nemůže být cílem odpovědnosti, ale může při ní hrát důležitou roli. Právníci i ekonomové se shodnou na tom, že pro redistribuci je mnohem lepší

používat daně a systémy sociálního zabezpečení než odpovědnost.¹⁵ Jedním z důvodů je i poměr nákladů a výnosů, který je u odpovědnosti mnohem vyšší než u daní. Navíc ke správnému nastavení systému odpovědnosti by bylo potřeba velké množství správných informací a neustále měněných pravidel. Redistribuce by se tak stala ještě méně zřejmou a přehlednou než je tomu u daňových systémů. Jinak redistribuce bohatství je samozřejmě výsledkem uplatnění odpovědnosti, výsledek ale není účel úpravy.

Systém odpovědnosti by měl být bezpochyby spravedlivý a férový, obtížnější je určit, co to znamená. Požadavek na dosažení spravedlnosti nemůže být vnímán absolutně bez ohledu na vynaložené náklady na její dosažení. **Korektivní spravedlnost** je tak vnímána jako základ odpovědnosti, subjekty, které získaly svůj prospěch na úkor jiných, je musí kompenzovat.

1.4 JEDNOTLIVÉ PRVKY ODPOVĚDNOSTI

Tato část je věnována základnímu popisu a rozboru jednotlivých prvků, institutů systému odpovědnosti. Většina těchto prvků je v rámci odpovědnosti používána v několika různých formách, které rozeberu, včetně nastínění jejich případných výhod a nevýhod. Základními instituty, které jsou při formulování pravidel odpovědnosti využívány, jsou: odpovědný subjekt; subjekt oprávněný k náhradě či nápravě; vymezení ztráty (včetně jednání, ze kterého vychází); příčinná souvislost a důkazní břemeno; lhůty pro uplatnění ztrát; liberační důvody a exonerační důvody; způsob a rozsah náhrady škody či nápravy újmy.

1.4.a PROTIPRÁVNÍ JEDNÁNÍ

Jednou z podmínek vzniku klasické odpovědnosti je porušení právní povinnosti – **protiprávní úkon** (delikt), tj. projev lidské vůle ve vnějším světě, který je v rozporu s právními povinnostmi. Tato zcela klíčová podmínka pak není u některých forem moderní odpovědnosti vyžadována, což zcela mění její charakter. **Povinnosti** mohou ukládat něco aktivně činit (vyčistit odpadní vody); něčeho se zdržet (veškeré zákazy) nebo něco strpět (vstup na pozemek). Obsahovým základem právní povinnosti je nutnost určitého chování vymezeného právními normami, smlouvou nebo úředním rozhodnutím. Výjimečně na současné české úpravě je spojení protiprávnosti u civilní odpovědnosti i s porušením obecné prevenční povinnosti ve smyslu § 415 OZ. Již M. Damohorský¹⁶ ve své práci upozorňuje na nezbytnost přehledné a explicitní úpravy povinností v oblasti životního prostředí. Za více než deset let od vzniku práce se situace v českém právním řádu spíše dále zhoršila. Řešením by mohla být inspirace ve švédském systému. Švédský zákoník životního prostředí ve svých přílohách mimo jiné obsahuje i tabulku veškerých povinností vztahujících se k danému typu subjektu, domnívám se, že tento systém vede k racionalizaci a zpřehledňování celé úpravy především při legislativních pracích (zákonodárce je veden

¹⁵ Kaplow, L., Shavell, S.: Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income, *Journal of Legal Studies*, číslo 23, 1994.

¹⁶ Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, 1999, s. 43.

k precizní změně existujících formulací spíše než k vytváření nových předpisů pouhým opisem směrnice). Druhou zmiňovanou otázkou je i nezbytnost flexibility podmínek povolení a souhlasů vydávaných v několikaletém časovém horizontu. Praxe si je tohoto problému velmi dobře vědoma, jeho praktické řešení je ale pro odpor regulovaných subjektů neprůchodné (srovnej diskuze kolem připravovaného nového zákona o ovzduší nebo povolení pro provozovatele malých vodních elektráren). Porušení povinnosti je objektivní stav, který se posuzuje odděleně od deliktů odpovědnosti subjektu a prokazuje ho žalobce. Porušením právní povinnosti nemusí nutně vzniknout škoda. Protiprávnost jednání je vyloučena typicky u nutné obrany, krajní nouze, svépomoci, souhlasu poškozeného, oprávněného použití zbraně a plnění povinnosti uložené právním řádem, nejde-li o zneužití práva nebo úkon v rozporu s dobrými mravy. Prokazování okolností vylučujících protiprávnost je na škůdci.

Při ztrátách na životním prostředí bude nejčastější formou protiprávního jednání porušení zákona nebo správního rozhodnutí. Právní odpovědnost však může vzniknout **i bez zaviněného porušení povinnosti** nebo dokonce bez porušení povinnosti. Jedná se o odpovědnost objektivní, která se rozvíjí především u „moderních“ škod, tj. škod způsobených povahou přístrojů a technologií. V režimu směrnice o odpovědnosti je za ekologickou újmu provozovatel odpovědný, i přestože jednal zcela v souladu s právem. Tato úprava je na první pohled pro provozovatele velmi přísná. Většinou je však doplněná liberačním nebo moderačním důvodem *permit defence*, který fakticky zvyšuje úroveň odpovědnosti na protiprávním jednání, tj. aby byl provozovatel odpovědný, musí porušit vydané povolení k provozní činnosti. I bez tohoto liberačního důvodu, mohou fakticky nastat dva modely vzniku ztráty na životním prostředí. Provozovatel způsobuje ztráty tím, že nejedná v souladu s povolením, tj. jedná v rozporu s právem a byl by odpovědný i bez této úpravy. V druhém případě ztráta vzniká při jednání provozovatele v souladu s povoleními i zákonnými limity. Pokud vyjdeme z předpokladu efektivní veřejné správy, jsou limity ve správních rozhodnutích i zákonech nastaveny tak, aby regulovaná činnost nepoškozovala životní prostředí v souladu se současným stavem vědeckého poznání. Žádná ztráta tedy nevznikne, pokud vznikne, provozovatel nebude za škodu odpovědný, protože se uplatní liberační důvod současného stavu vědeckého poznání (blíže viz níže). Jestliže stát nestanovil limity činnosti provozovatele v souladu se současným stavem vědeckého poznání, jedná se o selhání státu a náklady vzniklé ztráty na životním prostředí přesto ponese provozovatel. Tento na první pohled nespravedlivý princip má zabránit situaci, kdy stát pod tlakem jednotlivých provozovatelů přijme méně přísné, nedostatečné limity regulace a náklady ze ztrát na životním prostředí by pak nesl opět stát a nikoliv provozovatelé, kteří jsou za vzniklou situaci fakticky odpovědní. Používání tohoto liberačního důvodu navíc zásadně oslabuje jednu ze základních funkcí odpovědnosti – motivovat provozovatele k přijímání preventivních opatření i nad úroveň zákonné regulace a udělených povolení.

1.4.b POJMY ÚJMA, ŠKODA A ZTRÁTA

Pojmy škoda a újma není možné zaměňovat, především v oblasti životního prostředí mají totiž odlišný obsah. Obecná právní teorie definuje **újmu** jako škodlivý

následek, spočívající v porušení, či ohrožení právem chráněných hodnot, vztahů a zájmů.¹⁷ Jedná se tedy o objektivní stránku, negativní následek porušení právní povinnosti. Tento pojem nelze zaměňovat s pojmem škoda, protože újma je chápána jinak spíše širěji než škoda. Újma může být různého druhu, například se používá dělení na majetkovou a nemajetkovou (osobnostní práva – viz § 13 občanského zákoníku, životní prostředí). Škoda je naproti tomu pouhou podmnožinou újmy, většinou majetkového rázu. **Majetková újma** je pak újma, kterou lze objektivně vyjádřit penězi (R 55/77). **Nemajetková újma** zásadně nemá povahu škody, přesto může být součástí náhrady škody na základě výslovného ustanovení zákona (např. bolestné, náhrada za ztížení společenského uplatnění). Náhrada v případech nemajetkové újmy není stanovena na základě principu ekvivalence. Jedná se o satisfakci – poškozenému se poskytují materiální požitky, jež mohou do určité míry vyvážit a zmírnit způsobenou újmu.

V oblasti životního prostředí může být modelovou situací znečištěné ovzduší, které má potenciál způsobit následující typy ztrát:

- škody na životě a zdraví fyzických osob (zvýšené riziko astmatu, alergií, ekzémů, snížený průměrný věk),
- škody na majetku (poškozené střechy, fasády budov vlivem kyselých dešťů, snížení ceny nemovitosti v důsledku polohy ve znečištěné oblasti, nižší produktivita práce v důsledku zvýšené nemocnosti zaměstnanců, nižší produktivita výroby v důsledku nekvalitního vstupu – vzduchu znečištěného příměsemi) včetně ušlého zisku, případně čisté ekonomické ztráty (*pure economic loss*):
 - se zvláštní subkategorií škod způsobených na vlastnitelných složkách životního prostředí (neúroda, úhyn ryb, předčasná smýcení lesních porostů),
 - snížení produkčních funkcí složek životního prostředí (nižší přírůstek dřevního hmoty u stromů, nižší úrodnost půdy),
- ztráta nebo snížení ekologických (mimoprodukčních) funkcí životního prostředí (znečištěním ovzduší se v dané oblasti změní synergické působení životního prostředí na jeho jednotlivé složky – typ stanovišť, prosperujících organismů).

Takto nejednoznačné dělení možných ztrát je způsobené možností vlastnit určité složky životního prostředí a také různě vzdálenou příčinnou souvislostí mezi znečištěním životního prostředí a jeho důsledky (například poškozením lesů dojde k snížení jejich retenční funkce, což způsobí spolu s dalšími vlivy bleskové záplavy při přívalových deštích, to je ale následek natolik vzdálený, že přičítán znečišťovateli již nebude). Vzniklé ztráty pak lze dělit na různé kategorie: škody a újmy; ztráty, které se projevují na životním prostředí, a ztráty, které se projevují na hodnotách odlišných od životního prostředí; ztráty, které spočívají v porušení veřejného a soukromého zájmu; ztráty, které pocítuje pouze jednotlivec, ztráty větší skupiny osob a ztráty, které se dotýkají všech. Podle mého názoru, je ale možné vidět dvě základní kategorie – **ztráty způsobené prostřednictvím životního prostředí** a **ztráty na životním prostředí jako takovém**. Oproti obecné právní teorii není škoda na životním prostředí podmnožinou ekologické újmy, obě tyto samostatně existující množiny jsou podmnožinami **ztrát na životním prostředí**.

¹⁷ Holub, M., Bičovský, J., Pokorný, M., Hochman, J., Koblíha, I., Ondruš, R.: Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním. Praktická příručka. Linde, Praha 2005, s. 16.

Kdy pro první kategorii je v české právní teorii zažité označení – škoda.¹⁸ Oproti obvyklému rozsahu škod na životním prostředí je tato kategorie rozšířena i o škody na hodnotách, které nejsou přímo životním prostředím (tj. majetku, životě a zdraví). Důvodem pro spojení do jedné kategorie jsou podobné problémy i postupy při jejich odškodňování (příčinná souvislost se znečištěním se prokazuje stejně obtížně při škodě na zdraví i na lese) a vznik ze stejné příčiny. Navíc je tato kategorizace obvyklá pro zahraniční i mezinárodní úpravy, které komplexně řeší jeden typ události se všemi následky. Obvyklé škody na životní prostředí jsou tedy pouhou podmnožinou ztrát způsobených prostřednictvím životního prostředí a i toto dělení má své odůvodnění (újmám na zdraví způsobených skrze životní prostředí má pořad velmi blízko k ostatním újmám na zdraví).

Druhou kategorií potom v české právní teorii označujeme jako **ekologická újma** (*ecological impairment*)¹⁹, tj. v zásadě ztráta na nevládní složkách životního prostředí a jeho mimoprodukčních funkcí, která se nemusí dotýkat soukromého vlastnictví. Jedná se o porušení veřejných práv. Příkladem může být poškození stanoviště mořských savců, hnízdní lokality ptáků nebo perlorodky říční. Újma je nejenom materiální, ale i biologická, estetická či kulturní. Poškozeným není pouze vlastník věci (který mnohdy neexistuje), ale subjekty v rozsáhlém regionu, následky ekologické újmy jsou diverzifikované a rozsáhlé v prostoru i čase, k jejich zjištění jsou zapotřebí moderní vědecké metody. Ekologickou újmu lze hůře vyjádřit v penězích a velmi obtížně napravit (náklady na její nápravu jsou extrémně vysoké, výsledek nápravy je nejistý). Ekologická újma se může projevit až po velmi dlouhé době, mnohdy nemá pouze jednu příčinu, ale jedná se o komplexní, synergické působení více vlivů. Odpovědnost tak vedle skutečného škůdce přebírají i následující vlastníci, snadno regulovatelné subjekty (provozovatelé jaderných elektráren), stát. Institut ekologické újmy a její nápravy je relativně nový, moderní pojem, společnost ani právní věda na něj není zvyklá, neexistuje k němu ustálená judikatura. Rozhodnutí o tom, že újma, na kterých složkách, v jakém rozsahu, kým a za jakých podmínek bude napravena, je proto mnohem častěji politickým rozhodnutím, které je předmětem diskuze než u klasické škody.

Hranice mezi oběma kategoriemi nemusí být vždy zcela zřejmá, protože příčinou je vždy poškozené životní prostředí. Důsledkem je pak ztráta na složce nebo funkci životního prostředí, pokud tuto složku či funkci lidé opakovaně hospodářsky využívají, umí ji ocenit v penězích, v opačném případě ji ocenit v penězích neumí a jedná se proto o imateriální újmu. Z jedné činnosti, která určitým způsobem poškodí životní prostředí, tak v případě ztrát na životním prostředí vždy vzniká ekologická újma a v některých případech i škoda. Pro rozlišení obou kategorií je podle mého názoru zásadní zodpovězení si následující otázky. Jedná se o negativní následek, který pociťuje především jednotlivec a bude tento následek zhojen, pokud se poškozený obrátí na soud a obdrží

¹⁸ Škoda je definována jako majetková újma, tedy újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a která je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem (penězi). Vznik a rozsah škody prokazuje poškozený. Škoda je nezbytnou, obligatorní podmínkou vzniku občanskoprávní odpovědnosti v českém právu, nemusí být ale vždy nezbytná pro vznik jiných druhů odpovědnosti. Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, 1999, s. 96.

¹⁹ Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, 1999, s. 96.

přiměřenou náhradu? V tom případě se jedná o soukromoprávní režim odpovědnosti za škodu (samozřejmě s jistou výhradou pro způsobené na škody na životě a zdraví jednotlivce, které nelze dostatečně uspokojivě napravit). Nebo se jedná o přírodní složky či funkce, které mají být chráněny a zachovány i pro budoucí generace, a jejichž poškození či ztráta musí být napraveny skrze naturální restituci, navrácení do původního stavu uložením kompenzačních opatření²⁰? Potom se jedná o ekologickou újmu. Tento způsob dělení i nepřímou potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu (6 Ao 5/2010 – 43), který v případě ohrožení perlorodky říční dovedl zasažení zájmu občanského sdružení, jehož cílem je chránit životní prostředí (veřejné právo na životní prostředí), a zároveň odmítl zásah do (individuálního, soukromého) práva na příznivé životní prostředí fyzické osoby bydlící v oblasti. Dovolují si i tvrdit, že přesná hranice mezi soukromoprávní škodou a ekologickou újmou se může měnit v souvislosti s politickou tradicí země, časem a ukotvením hodnot společnosti.

Při rozlišování vznikají dvě základní otázky. Čí zájem je poškozen, soukromý nebo veřejný (reprezentující zájem na existenci a příznivém rozvoji životního prostředí)? Kdo je oprávněn toto právo hájit? Soukromá osoba nebo stát prostřednictvím svým orgánů jako veřejný subjekt? Logicky se potom vychází z řešení, že k ochraně před poškozením životního prostředí, které porušuje individuální, soukromé zájmy, je legitimován jednotlivec. Zatímco k ochraně před poškozováním veřejných práv je legitimován veřejný subjekt – stát. Protože ale poškození veřejných práv může každý oprávněný považovat i za porušení svých vlastních práv (i když v nižší intenzitě než u klasických individuálních práv), je ve většině systémů i soukromý subjekt nějakým způsobem legitimován k dožádání se činnosti ze strany veřejného orgánu. Příkladem může být citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu (6 Ao 5/2010 – 43), který přiznal právo bránit perlorodku říční občanskému sdružení, protože stát v této své roli selhal.

1.4.c PŘÍČINNÁ SOUVISLOST

Příčinnou souvislostí (kauzální nexus, *causal link*) rozumíme požadavek, aby mezi protiprávním úkonem (resp. právně relevantní skutečností) a vznikem škody byl v konkrétním případě vztah příčiny a následku. Každá skutečnost nemá ale obvykle pouze jednu příčinu, v některých případech není příčina na první pohled zřejmá. U ztrát na životním prostředí je celá situace komplikovaná kumulativností a synergičností příčin (tj. jednotlivé negativní vlivy mezi sebou předvídatelně i nepředvídatelně interagují), časovou i prostorovou odděleností příčiny a následku (zdroj znečištění může být vzdálen několik desítek kilometrů nebo mohla škodlivá emise proběhnout před desítkami let).

Příčinnou souvislost zásadně prokazuje poškozený. Prokázání příčinné souvislosti je klíčové a obtížné u klasických materiálních škod, o to obtížnější je to u ztrát v souvislosti s životním prostředím. Systémy odpovědnosti proto poškozeným nabízejí nejrůznější zmírnění kauzality:

²⁰ U tohoto rozlišení je potřeba zohlednit i problematiku znečištění *in situ*, kdy jediným materiálně poškozeným je sám škůdce.

a) přenesení důkazního břemene na škůdce. Neexistenci příčinné souvislosti musí prokazovat škůdce. Z hlediska životního prostředí jde možná o příznivé řešení. V praxi pouze postavíme škůdce do ještě svízelnější pozice, než ve které se nacházel poškozený, protože musí prokazovat neexistenci komplikované příčinné souvislosti. Na druhou stranu odpovědný subjekt má k dispozici veškerou dokumentaci k provozní činnosti a mnoho jiných informací, které nemá k dispozici nikdo jiný.

b) moderací jistoty v příčinné souvislosti. Zatímco trestněprávní nebo občanskoprávní teorie vyžaduje stoprocentní jistotu ve vztahu příčiny a následku, odpovědnostní systémy v oblasti životního prostředí tento standard snižují. Běžně postačí prokázání nadpoloviční nebo převažující pravděpodobnosti, že škoda je způsobená daným následkem. Tedy skutečnosti, že škoda vznikla pravděpodobněji tímto způsobem než jiným (*more probable than not test*). V některých případech postačí vědecká studie prokazující, že z dané činnosti tyto typy škod běžně vznikají, nebo nepřímé důkazy (znečišťující látka je shodná s látkami používanými provozovatelem).

Tento přístup potvrzuje i rozsudek Evropského soudního dvora C378–08: „*směrnice nebrání (...) úpravě, která dovoluje příslušnému orgánu (...), aby stanovil domněnku příčinné souvislosti mezi provozovateli a zjištěným znečištěním, včetně případu difúzního znečištění, z toho důvodu, že se jejich zařízení nacházejí v blízkosti znečištěné oblasti. Nicméně podle zásady „znečišťovatel platí“ musí tento orgán pro účely stanovení takové domněnky příčinné souvislosti disponovat věrohodnými důkazy, které jeho domněnku mohou podložit, jako například skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele, nebo shoda mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými uvedeným provozovatelem v rámci jeho činnosti.“* V případě více subjektů působících v časové posloupnosti v jedné lokalitě, ale je nezbytné identifikovat původce: „*Naproti tomu tomuto orgánu přísluší (...), aby předem identifikoval zdroj zjištěného znečištění, přičemž uvedený orgán v tomto ohledu disponuje širokým prostorem pro uvážení, pokud jde o postupy a prostředky, které je třeba zvolit, jakož i o délku trvání takového šetření.“*

Otázkou zůstává postup v případě, kdy škodlivá činnost pouze zvýší risk vzniku škody (*excess risk*). Příkladem může být onemocnění poškozeného rakovinou, jehož pravděpodobnost škodlivá činnost zvýšila o 40%. Poškozený by tedy možná onemocněl i bez vystavení se vlivu škodlivé činnosti, ale tato pravděpodobnost by byla menší (*background risk*). *Threshold liability* stoprocentně kompenzuje poškozeného při překročení určitého limitu pravděpodobnosti, že jeho škoda vznikla z činnosti odpovědného subjektu. Většinou je tento limit 50%. Systém se využívá především ve Spojených státech. Ekonomická analýza dává přednost *proportional liability*, kdy by v uvedeném případě byl poškozený kompenzován pouze ze 40%, tj. o kolik mu škodlivá činnost skutečně zvýšila riziko vzniku škody. Tento postup bude však vždy nepřesný, protože určit přesnou míru zvýšení rizika vzniku škody je velmi obtížné.²¹

²¹ Faure, M.: *Environmental Liability, Tort Law and Economics*, Maastricht University, Faculty of Law, <http://ssrn.com/abstract=1503405>.

Klasická **subjektivní odpovědnost** (*fault-based liability*) vyžaduje ke svému vzniku naplnění následujících znaků:

- a) protiprávní úkon
- b) škoda
- c) příčinná souvislost mezi a) a b)
- d) zavinění buď ve formě úmyslu či nedbalosti.

Zavinění jako jediný ze znaků je subjektivní povahy, pro tradiční škody je právě typická odpovědnost za škodu založená na principu zavinění (subjektivní odpovědnost). Zaviněním se rozumí psychický vztah škůdce jak k vlastnímu jednání, tak ke škodě. Zavinění má složku intelektuální (rozumovou) a ovládací (volní). Prokázat zavinění škůdce je ale velmi obtížné i u klasických, tradičních škod. Systémy odpovědnosti proto nabízejí poškozenému nejrůznější zvýhodnění, např. obrácené důkazní břemeno, kdy se vychází z presumovaného zavinění, ze kterého se škůdce může vyvinut – exkullovat (srovnej § 420 občanského zákoníku). V některých případech i občanské právo (viz § 420a, 421, 421a, 427 a násl., 432 a násl. občanského zákoníku, ale zde se jedná spíše o výjimky) a právo v oblasti ztrát na životním prostředí téměř výlučně tyto **předpoklady značně zjednodušuje** a tím rozšiřuje odpovědnost. V historii se toto zjednodušení poprvé objevilo u škod způsobených zvířetem nebo zřícenou stavbou, s rozvojem techniky se rozšířilo na důsledky moderních činností člověka, které jsou pro život člověka sice přínosné a nezbytné, ale na druhé straně s sebou nesou značné riziko. Reakcí na nebezpečí spojená s těmito činnostmi tak nebyl jejich úplný zákaz, ale pouhé zpřísnění odpovědnostního režimu. Důvodem zpřísnění odpovědnosti je vedle nebezpečné povahy činnosti i objektivní obtížnost v prokazování zavinění, příčinné souvislosti nebo protiprávního úkonu a shoda na nezbytnosti zvýšené ochrany daného zájmu. **Objektivní odpovědnost** (*strict liability*) spojuje vznik odpovědnosti za škodu s existencí předpokladů objektivní povahy, konkrétně jen s určitou zákonem kvalifikovanou událostí, tzn. bez zřetele k zavinění nebo i k protiprávnímu úkonu škůdce. Škoda tedy vzniká v důsledku právně kvalifikované události odvozující svůj původ v činnosti daného člověka, škůdce může být odpovědný i za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s jeho zcela legálním jednáním. Škůdce odpovídá i za škodu vzniklou náhodou, u náhod odvrátitelných (předvídatelných, *foreseeability*), tj. náhody, kterou bylo možné za daného stupně poznání a při zachování potřebné opatrnosti předvídat a čelit jí, odpovídá vždy, u ostatních náhod většinou existují liberační důvody. Právě správné nastavení liberačních důvodů, popřípadě používání odpovědnosti absolutní (bez liberačních důvodů) je klíčové pro správné fungování systému odpovědnosti tak, aby byla naplněna preventivní i reparační funkce, ale aby zároveň nedošlo k úplnému znemožnění činnosti, popřípadě zbytečnému prodražování činnosti.

Objektivní odpovědnost je přijímána z několika důvodů. Prvním z nich je **odrazující účinek** (*deterrent effect*). Hrozba odpovědnosti funguje jako stimul k přijímání preventivních opatření k zabránění vzniku škody i nad rámec povinností ze zákona či správního rozhodnutí, a tím stimuluje další výzkum a vývoj šetrnějších nebo bezpečnějších technologií. Objektivní odpovědnost motivuje provozovatele k přijímání pre-

ventivní opatření tak dlouho, dokud náklady na tato opatření nejsou shodné nebo vyšší než možná škoda. Tento princip zcela nefunguje díky selhání trhu, nedostatku informací a dalším. Objektivní odpovědnost i přesto zůstává důležitým stimulem pro prevenci vzniku škody, a to i přijímáním opatření, která překračují standardy stanovené v administrativních nástrojích. Objektivní odpovědnost tak přispívá k přesunu trhu k méně nebezpečným a škodlivým způsobům výroby, kontrole ze strany pojišťovacího sektoru, managementu rizik a dalším. Někdy je dokonce tvrzeno, že objektivní odpovědnost může mít až příliš silný odrazující efekt, který zcela ochromí fungování daného sektoru (např. farmaceutický průmysl v USA). Objektivní odpovědnost si i přes možnost pojištění zachovává svůj odrazující efekt. Riziko škody je totiž pouze přeneseno z provozovatele na pojistitele, který se snaží pojištěnému ve vzniku škody zabránit (audity, standardy, bonusy, malusy). Dalším cílem odpovědnosti je zajistit spravedlivou kompenzaci a úplnou nápravu škody. *Permit defence*²² tyto cíle oslabuje. *Permit defence* je liberační důvod pro provozovatele, kteří jednají v souladu s povolením. Nově se používá u objektivní odpovědnosti za jednání v souladu s právem. Činnost v souladu s povolením tedy umožňuje provozovateli, který jinak splňuje všechny předpoklady odpovědnosti, tuto odpovědnost nenést, pokud jeho činnost byla v souladu s administrativním povolením. Pokud je v systému odpovědnosti používán liberační důvod *permit defence*, odpovědnost se stane pouze nástrojem sankce za chování v rozporu s povolením. Pro poškozeného i provozovatele navíc bude velmi obtížné dokazovat, že činnost probíhala v souladu s povolením. Tato skutečnost má potenciál odradit jednotlivce i nevládní organizace od žalob proti provozovatelům, protože budou muset složitě dokazovat nesoulad s povolením a skutečnost, že újma by v případě dodržení povolení nevznikla. Na druhou stranu, rozsah regulace v dnešní době provozovatelům téměř znemožňuje dodržovat všechna předepsaná pravidla. Jako účel *permit defence* je často uváděna motivace provozovatele dodržovat podmínky povolení.

Pojem *permit defence* je často používán jako zkratka pro *regulatory compliance defence*. *Regulatory* přitom zahrnuje jakékoliv administrativní požadavky na činnost bez ohledu na jejich formu – zákon, vyhlášky, povolení a další. Činnost tedy nemusí být výslovně povolovaná v řízení, stačí, pokud splňuje zákonné požadavky. Ve většině úprav je požadováno splnění dalších podmínek – pouze určitý typ povolení, od určitého orgánu veřejné správy a další. Tyto podmínky zužují použití liberačního důvodu. Tento institut úzce souvisí s dalším liberačním důvodem – *state-of-the-art-defence*, podle kterého provozovatel není odpovědný za škodu, pokud v době vykonávání relevantní činnosti neexistovaly žádné vědecké poznatky o možných rizicích činnosti. Orgány veřejné správy by měly povolovat činnost na základě aktuálních vědeckých poznatků (které ale v praxi většinou nemají) tak, aby nebyla škodlivá. U provozovatele, který vykonává svoji činnost v souladu s povolením, se proto předpokládá, že jedná v souladu s nejnovějšími vědeckými poznatky. Institut *permit defence* je tak založen na důvěře v nastavení podmínek povolení tak, aby činnost nijak nepoškozovala životní prostředí. Správné nastavení podmínek regulace ale závisí na dvou předpokladech.

²² Wenneras, P.: *Permit Defence in Environmental Liability Regimes – Subsidizing Environmental Damage in the EC?*, *The Year Book of European Environmental Law*, Volume 4, Oxford University Press, 2005, s. 149.

Regulace musí obsahovat nikoliv minimální, ale nejvyšší standardy, a regulátor je schopný tyto standardy správně určit. Důvěra je tím vkládána do možnosti upravit chování subjektů pomocí nástrojů *command-and-control*. V praxi je však většina standardů minimálními a nástroje *command-and-control* vždy obsahují nedostatky a meze-ry. Jednou z příčin je i způsob přijímání těchto standardů. Jejich správné určení je nemožné bez informací od regulovaného sektoru, který je na druhé straně významnou zájmovou skupinou při jejich přijímání. Zákonodárci mají tendence vyhovět spíše konkrétní existující zájmové skupině než rozptýleným a nepřiliš jasným veřejným zájmům na ochraně životního prostředí. Regulace je navíc statická, nereaguje pružně na nově získané vědecké poznatky o možných rizicích činnosti. Administrativní nástroje proto nejsou schopny regulovat všechna relevantní rizika, stanovit správné standardy a zohlednit místní podmínky. Zavedení liberačního důvodu *permit defence* logicky vede k ještě většímu tlaku na určení standardů v administrativních a legislativních nástrojích ze strany průmyslu. V případě slabého správního orgánu nebo zákonodárce budou tyto limity oslabovány tak, aby liberační důvod pro provozovatele byl co nejširší. Pokud je stát silný, může ve snaze zprostit se nákladů ze ztrát způsobných v souladu s povolením nastavit naopak zbytečně přísnou regulaci, která neprospěje ani provozovatelům ani životnímu prostředí.

Pokud je objektivní odpovědnost doplněna o *permit defence*, velmi se blíží odpovědnosti subjektivní. Nesoulad s povolením je běžně považován za dostatečný důkaz nedbalosti. Ve většině případů škod na životním prostředí provozovatel jedná v souladu s povolením, v případě objektivní odpovědnosti s liberačním důvodem *permit defence* se odpovědnost na tyto škody nebude vztahovat. Objektivní odpovědnost s *permit defence* se tak dokonce může vztahovat na menší počet případů než subjektivní odpovědnost, která většinou neuznává soulad s povolením jako důvod pro zproštění se odpovědnosti, protože regulace i povolení neustále zastarávají a jednání mnohých provozovatelů je možné považovat za nedbalé, přestože jednají v souladu s povolením. Navíc zavedení tohoto liberačního důvodu výrazně **oslabí jednu ze základních funkcí odpovědnosti – motivovat provozovatele k přijímání preventivních opatření i nad požadavky zákona a povolení**. Úprava *permit defence* se jeví jako přijatelnější ve formě zmírňujícího faktoru při určování odpovědnosti a nákladů. Jako mitigační faktor bude sice stále mít většinu problematických rysů popsaných výše, jejich rozsah ale bude menší. Na druhou stranu, vzniknou dokonce některé nové problémy, jako riziko přílišné volnosti a nejasnosti při aplikaci v praxi, nekonzistentnost rozhodování, prodlužování řízení a růst transakčních nákladů. Soudy budou nuceny k častějšímu rozhodování o jednotlivých limitech činnosti, což by mělo být předmětem činnosti k tomu lépe vybavených orgánů veřejné správy. Soudy se navíc stanou posuzovateli přiměřenosti a správnosti regulace.

1.4.e OMEZENÍ ROZSAHU ODPOVĚDNOSTI

Odpovědnost je omezena de facto již svým vymezením (subjekty podléhající režimu, chráněné zdroje a další). Existují ale i speciální ustanovení, jejichž jediným účelem je odpovědnost omezit. Vzhledem ke skutečnosti, že odpovědnost

za ztráty na životním prostředí je téměř výlučně objektivní, je právě výběr okolností vylučujících protiprávnost klíčový. Okolnosti vylučující protiprávnost vymezují jednání, které by bylo předmětem odpovědnosti, kdyby nespadaly pod jeden z důvodů omezení rozsahu odpovědnosti. Okruh těchto důvodů je značně modifikován s ohledem na specifika životního prostředí. Jednotlivé systémy odpovědnosti většinou obsahují některé z níže uváděných výjimek. Mezi **klasické okolnosti vylučující protiprávnost** patří:

- **plnění povinnosti.** Jedná se o povinnosti uložené právní normou, zpravidla jsou spojena s určitou funkcí nebo výkonem povolání. Tato výjimka se ale neuplatní, je-li jednání škůdci nařízeno v souvislosti se škodnou událostí.
- výkon práva. Právo musí být vždy vykonáváno v určitých mezích, při jeho výkonu nesmí být nepřiměřeně zasahováno do práv třetích osob (srovnej úpravu v občanském zákoníku). V oblasti životního prostředí se jedná například o právo vstupu na pozemky bez práva na náhradu vzniklé újmy (protipovodňová služba, hygienici a další).
- **škody způsobené válečnými stavy.** Jedná se o škody vzniklé v důsledku ozbrojených konfliktů, nepřátelských akcí, občanské války, povstání, ale také teroristických útoků u jaderných zařízení. S tím souvisí i výjimky vztahující se k činnostem, které slouží výhradně k národní obraně (srovnej například čl. 4 směrnice o odpovědnosti za škody na životní prostředí).
- **režim odpovědnosti upravený již jiným specifickým režimem,** v případě mezinárodního práva se může jednat i o vnitrostátní režim. Typicky obecný režim odpovědnosti upravený ve směrnici o odpovědnosti za škody na životní prostředí se nevztahuje na škody upravené mezinárodními smlouvami.
- **jednání v nutné obraně, krajní nouzi a svépomoc.** Jednání v reakci na protiprávní stav nebo jeho hrozbu, což vylučuje protiprávnost vyvolaného jednání. Krajní nouze je nejčastěji vyvoláno přírodní událostí, nevyvolaným útokem zvířete nebo aktivním jednáním člověka. Jedná se o bezprostředně hrozící nebezpečí, které jednající sám nevyvolal a které nebylo možné odvrátit jinak, přičemž následek, který byl způsoben jednáním (zákrokem), nebyl zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil. Institut nutné obrany, který vyžaduje hrozící nebo trvající útok fyzické nebo právnické osoby, přiměřenost obrany povaze a nebezpečí útoku a protiprávnost hrozícího útoku bude v oblasti životního prostředí využíván zřejmě méně často, životní prostředí zde bude figurovat pouze zprostředkovaně jako ohrožená hodnota.
- **náhoda (casus)** je situace, ve které někomu vznikne škoda, která nelze přičíst zavinění jiného. Za náhodu se obecně neodpovídá (*princip dominus*). Tato zásada má tradiční platnost. Jak uvádí judikát z roku 1919 (Rc 284/1919 – Sbirka rozhodnutí NS 1919–1948 – Vážný: „*Nahodilá škoda nepostihuje toho, v jehož majetku vznikla nezaviněná příčina poškození, nýbrž toho, jehož majetek nebo osoba byly takto poškozeny*“ (§ 1311 O. Z. O.). I dnes platí, že náhoda postihuje toho, komu se přihodila. Za náhodu se však odpovídá v některých případech objektivní odpovědnosti (§ 421, 421a OZ). Náhoda může být prostá či kvalifikovaná (neodvratitelná) – *vis maior* (vyšší moc).

- **vis maior.** Vyšší moc se částečně překrývá s živelnou událostí výjimečné a neodvratitelné povahy (*natural phenomenon*). Při neodpovědnosti v případech živelných událostí je problematické, že určitá část důsledků lidského jednání zůstane režimem odpovědnosti nepokryta, ať už se jedná o záplavy v důsledku vytěžení lužních lesů nebo globálních klimatických změn. Právě v důsledku globálních klimatických změn, na kterých se člověk svou činností podílí, bude docházet k dříve nepředvídatelným živelným událostem častěji než dříve, tj. větší část ztrát nebude kryta odpovědností, na což by systém měl zareagovat změkčením limitu pro výjimečnost a odvrátitelnost živelné události tak, aby selhání systému bylo napraveno.
- **spoluzavinění poškozeného.** Pokud ke škodě došlo, přestože odpovědný subjekt přijal vhodná bezpečnostní opatření. Typicky provozovatel je odpovědný za znečištění způsobené ropnými látkami v důsledku vandalského jednání, pokud sklad řádně nezabezpečil. Tento liberační důvod je v souladu s minimalizací nákladů, kdy prevenční povinnost je ukládána subjektu, který může odvrátit škodu s nejmenšími náklady (vandal).
- **kupující v dobré víře** (*Innocent purchaser*) je liberační důvod dodatečně přidáný do úpravy ve Spojených státech. Kupující musí provést veškerá nezbytná šetření, postupovat v souladu s dobrou obchodní praxí a přesto si nebyť vědom žádného znečištění (ani z neobvykle nízké ceny prodávaného majetku).
- **stav vědeckých a technických poznatků** (*state of arts*). Tato okolnost je pro škody na životní prostředí typická. Stav vědy se neustále vyvíjí a s ním i naše znalosti o důsledcích lidské činnosti pro životní prostředí. Na nové poznatky by měla pružně reagovat veřejná správa, která musí mít možnost upravovat podmínky pro činnost v povolení i obecně závazných právních normách. I za této nereálné ideální situace budou povolovány činnosti, které jsou pro životní prostředí škodlivé, ale ještě to o nich není známo. Provozovatelé jsou pak zproštěni odpovědnosti nebo některých jejích důsledků.
- **souhlas poškozeného a činnost v souladu s povolením** (*permit defence*). Souhlas poškozeného je otázkou spíše soukromoprávních vztahů a v režimu odpovědnosti za škody na životním prostředí nebude využíván. V přenesené formě je ale souhlasem poškozeného i povolení orgánu veřejné správy jako reprezentanta veřejných zájmů k určité činnosti (tj. úřad za určitých podmínek povoluje předem poškozování životního prostředí v rozsahu, který je převážen pozitivy činnosti). Tato okolnost má své místo v režimech odpovědnosti, které nevyžadují protiprávní jednání. Pokud provozovatel jednal v souladu s výslovným povolením činnosti, nemusí pak nést některé z negativních následků vyplývajících z odpovědnosti (například může žádat náhradu nákladů vynaložených na nápravná opatření). Tento liberační důvod byl upraven ve směrnici o odpovědnosti za škody na životní prostředí a jejím prostřednictvím byl transponován nebo alespoň představen mnoha členským státům. Někteří akademici tento liberační důvod ostře napadají a argumentují, že pokud existuje, omezuje odpovědnost za jednání v souladu s právem tak, že nemá žádný efekt. Objektívni odpovědnost je přijímána z několika důvodů.²³

²³ Wenneras, P.: Permit Defence in Environmental Liability Regimes – Subsidizing Environmental Damage in the EC?, The Year Book of European Environmental Law, Volume 4, Oxford University Press, 2005, s. 149.

Výše vyjmenovaná jednání nemusí být pouze okolnostmi vylučujícími protiprávnost, ale mohou fungovat následujícími způsoby – jako moderační kritérium při určování rozsahu kompenzovatelné škody nebo odpovědnosti; mohou provozovatele zcela vyvinut a být absolutní překážkou zahájení řízení o odpovědnosti; nebo provozovatel musí dokázat, že jeho činnost byla v souladu s povolením v řízení. To znamená, že škůdce je povinný o znečištění informovat, přijmout nezbytná preventivní opatření, ale může zpětně vymáhat na ně vynaložené náklady. U moderačního důvodu používaného soudem odpovědnost vznikne, ale její rozsah může být úvahou soudu snižen.

Důležitým limitujícím faktorem jsou i **lhůty** pro uplatnění nároku, které musí být dostatečně dlouhé, aby umožnily poškozenému účinně požadovat kompenzaci škody nebo ztráty, tj. určit její rozsah a odpovědný subjekt. Ztráty na životním prostředí jsou totiž typickou dlouhou dobou mezi škodlivou činností a projevením se škody (*long tail risk, latency*). Například ve Švédsku se proto nároky za škody na životním prostředí vůbec nepromlčují. Česká úprava se řídí obecnými subjektivními a objektivními lhůtami, které ale začínají běžet nikoliv v okamžiku, kdy škoda nastane (působení imisí na obilí), ale až v okamžiku, kdy poškozený tuto škody shledá (sklizeň). Ukládání nápravných opatření podle jednotlivých složkových předpisů není většinou omezeno lhůtou a dovozuje se, že je možné uložit je i po uplynutí lhůty pro delikt ní odpovědnost ze souvisejícího jednání.

Retroaktivita odpovědnosti je v některých systémech využívána, ale není považována za efektivní, protože porušuje cíl odpovědnosti – motivovat provozovatele k dodržování regulace. Složitější je otázka odpovědnosti v případech, kdy se změní riziko nebo dokonce standard odpovědnosti. U nových technologií, jejichž všechna rizika zatím nejsou známa, se používá termín *development risk*. Odpovědnost provozovatelů za tyto rizika je považována za účinnou, pokud je motivuje k výzkumu a vývoji, který identifikuje tato rizika. Nesmí se však jednat o skrytou retroaktivní odpovědnost. Proti této úvaze stojí liberační důvod *state-of-art defence*. Druhým případem je změna v režimu odpovědnosti, například ve zpřísnění standardu péče u nedbalostního zavinění. Výběr aplikované odpovědnosti je pak poměrně složitý, ale jako velmi výhodné je použití označované *prospective overruling*. Soud v prvním případě po změně v režimu odpovědnosti neshledá provozovatele odpovědného za vzniklou škodu, ale zároveň upozorní, že ve všech následujících případech už odpovědnost dovozovat bude.

1.4.f. SUBJEKTY ODPOVĚDNÉ ZA ŠKODU

Odpovědnost v soukromém právu je typická vznikem odpovědnostního vztahu mezi tím, kdo nesplnil svou povinnost na jedné straně, a subjektem, jemuž vznikla škoda. Oprávněným z odpovědnostního vztahu je typicky subjekt, kterému bylo protiprávním jednáním porušeno (resp. ohroženo) právo. Odpovědnost z veřejného práva je typická vznikem vztahu mezi odpovědným subjektem a státem, reprezentovaným orgánem veřejné správy.

Určení odpovědného subjektu je naprosto klíčové. U tradičních škod je odpovědný subjekt, který se dopustil protiprávního jednání. U škod na životním prostředí toto

úvaha tak jednoduchá už nebude. Naprostá většina škod bude výsledkem průmyslové činnosti. Je proto potřeba řešit vztahy v rámci jedné organizace (decisionmaker × praktickým vykonavatelům), v rámci struktur smluvních vztahů (časové určení odpovědnosti přepravce, subdodavatelské vztahy) a hlavně v rámci struktury podniků (mateřské × dceřiné společnosti). Z hlediska dosažení nápravy škod je potřeba vybrat odpovědný subjekt, který půjde jednoduše určit, popřípadě v čase dohledat, bude solventní a jeho výběr bude spravedlivý, tj. má opravdu možnost škodě předcházet. Pro samotné fungování odpovědnosti je výhodné, pokud se jedná o relativně uzavřenou skupinu potencionálně odpovědných subjektů, které mohou být jasně a jednoznačně definovány, o své potencionální odpovědnosti ví a mohou se na ni připravit (pojištění nebo jiné druhy finančního zajištění). Příkladem může být systém odpovědnosti za přepravu ropných látek po moři. U mnoha činností ale takto jednoznačné určení bohužel možné.

Při výběru odpovědného subjektu je možné pozorovat dva trendy. V evropském prostředí je obvyklé jednoznačné, cílené určení odpovědného subjektu (*channelled liability*). Ve Spojených státech je oproti tomu definice potencionálně odpovědných osob velmi široká a vztahuje se de facto na každého, kdo měl k činnosti nějaký vztah. Potencionálně odpovědnou stranou (*potential responsible parties*) je tam současný (vždy) nebo minulý vlastník (pokud po dobu jeho vlastnictví docházelo ke škodlivé činnosti) nebo provozovatel, původce, z jehož provozu nebezpečná látka vznikla, a dopravce, který vybral danou lokalitu pro uložení odpadu. Hlavním důvodem pro takto širokou síť odpovědných subjektů bylo zahrnutí i původců odpadu. Definice subjektu je navíc velmi široká a zahrnuje soukromé i veřejné osoby včetně sekundární odpovědnosti vedení společnosti, mateřských a nástupnických společností, věřitelů²⁴ i jednotlivých členů vedení společnosti. Americká úprava tedy došla k tzv. *piercing corporate veil*. Odpovědnost mateřských společností je uplatňována v širokém spektru případů: nedodržování oddělené formy mezi mateřskou a dceřinou společností, neadekvátní kapitalizace, nedodržování zájmů společnosti, nedostatek dokladů o fungování společnosti, nefungování orgánů společnosti. V praxi odpovídá subjekt, který de facto rozhodoval o činnosti subjektu, bez ohledu na jeho de iure postavení²⁵. Díky široké množině odpovědných subjektů často dochází k mimosoudnímu vyrovnání, kdy je škoda rozdělena mezi tyto subjekty, které vytvoří uskupení za účelem vyčištění lokality. Pokud určitý odpovědný subjekt už neexistuje nebo je insolventní (*orphan shares*), může být jeho podíl hrazen ze *Superfundu*. Speciální ochrana byla také doplněna pro odpovědné subjekty, jejichž příspěvek ke škodě je zcela minimální, a věřitele.

Pokud nastane odpovědnost více subjektů, je jejich **společná a nerozdílná** odpovědnost pravidlem téměř ve všech komparovaných úpravách. Tento druh odpovědnosti posiluje postavení poškozeného a zvyšuje pravděpodobnost spravedlivé náhrady škody nebo nápravy újmy. Odpovědné subjekty si pak zpětně mohou kompenzovat svůj podíl na způsobené ztrátě prostřednictvím regresních žalob.

²⁴ Pokud se účastní skutečně provozního (nikoliv finančního) vedení společnosti. Viz případ *In re T P Long Chemical Inc, US v Mirabile, US v Fleet Factors Corp* nebo *US v Maryland Bank & Trust Co* a mnoho dalších. Přesná definice věřitele, který nebude odpovědný za škodu, není stále jasná. K otázce existuje velké množství judikatury i několik novelizací, které se snažily problém neúspěšně vyřešit.

²⁵ Viz případ *US v Kayser-Roth Corp*.

Velmi důležitý princip je rozdělení odpovědnosti do nejméně **dvou skupin (tiers)**. V první skupině je odpovědný znečišťovatel, a to v menším rozsahu za přísnějších podmínek. Hlavním účelem této odpovědnosti je motivovat provozovatele k prevenci. A druhým navazujícím systémem je kompenzační fond, zřízený z prostředků celého průmyslového sektoru. Ten hradí škodu ve vyšším rozsahu a za mírnějších podmínek. Jeho hlavní funkcí je adekvátní náhrada škod poškozeným. Tento systém může být rozšířen o třetí a čtvrtou vrstvu, které se účastní státy a mezinárodní organizace a jejichž funkcí je dále posílit úplnou kompenzaci poškozeným.

I.5 FINANCOVÁNÍ ODPOVĚDNOSTI

Způsob zajištění odpovědnosti za škody na životní prostředí je klíčový. Bez finančního zajištění by odpovědný subjekt mohl snadno uniknout nákladům z odpovědnosti nedostatečným kapitálovým zajištěním a tím i svou insolvenčí v případě větší škody. Náklady ze škody by tak musela nést celá společnost, což je v rozporu s principem „znečišťovatel platí“.

Pro pojištění odpovědnosti za ztráty na životním prostředí platí i obecné zásady pojištění. Pojištěný musí být v co nejvyšší míře kontrolován pojistitelem a zároveň musí být do určitého stupně zapojen do náhrady škody (bonusy/malusy, spoluúčast pojištěného). Jedině tak bude pojištěný motivován k prevenci vzniku škod.

Soukromé pojištění vlastních škod (first party insurance) zahrnuje širokou škálu různých škod, které se vztahují k životu a zdraví i majetku pojištěného. V rámci tohoto pojištění se dokazuje pouze existence poškození. Tento typ pojištění tradičně neměl velký význam v oblasti odpovědnosti za škody. Jeho význam ale postupně roste s rozšiřující se úpravou práva životního prostředí. Pojištění proti **konkrétním rizikům** se vztahuje na předem definovaný majetek a určitý typ rizika. Takto je možné pojistit pouze vlastnitelné zdroje, nikoliv vodu, ovzduší nebo biodiverzitu. V souvislosti se škodami na životním prostředí se začala používat klauzule o odstranění „pozůstatků, zbytků“ tak, aby mohlo dojít k nápravě škody. Význam pojmu pozůstatků se rozšířil i na vyčištění pojištěného majetku. Pojistit tímto způsobem lze také ušlý zisk v důsledku poškození přírodního zdroje nezbytného k výkonu činnosti. Druhým typem je pojištění proti **veškerým rizikům**, které se ale v dnešní době fakticky vztahuje spíše pouze na určité typy rizik. Škody na životním prostředí mohou být předmětem tohoto pojištění, v praxi jsou ale většinou z rozsahu pojištění vylučovány.

V **praxi** je tedy zřejmé omezení využití pojištění vlastních škod v případě škod na životním prostředí, trh se ale rozvíjí i v této oblasti. Jedním z příkladů je *Environmental Remediation Insurance*, tj. pojištění nápravy životního prostředí, zavedené v systému CERCLA. Jedná se o pojištění vlastních škod z nákladů na vyčištění dříve nezjištěného znečištění půdy přímo v lokalitě komerčního provozu. Toto pojištění se nijak netýká nároků třetích osob. Pojištění se většinou týká všech subjektů, které by mohly být odpovědné za vyčištění lokality po převzetí kontroly nad ní (vlastník, nájemce, zajišťovatel, kupující a další). Hrazeny jsou náklady na vyčištění, náklady na právní zastoupení a další náklady vynaložené v souvislosti se škodou.

Nové nástroje používají různé kombinace pojištění, jako například pojištění konečného rizika, ve které je kombinováno pojištění, zástavní právo ve prospěch pojišťovny a další. Součástí toho typu pojištění je i audit provozu ze strany pojistitele, v ideálním případě i průběžná kontrola činnosti. Tímto způsobem lze pojistit i vysoce rizikové provozy.

V případě **dlouhodobé skryté škody** je odpovědný většinou pojistitel, v průběhu jehož pojištění vyšla škoda najevo²⁶. Pojištění se vztahuje na budoucí a nepředvídané²⁷ události způsobující škodu, vyloučeny jsou většinou latentní a postupně vznikající škody. Pojištěný je povinný zamezit vzniku dalších škod pod hrozbou ztráty nároku z pojištění.

Pojištění vlastních škod má z pohledu environmentální účinnosti **následující vlivy**. V souladu se smluvními podmínkami je zajištěna náhrada škody, včetně vyčištění lokality a nápravných opatření. Nárokované náklady se mohou vztahovat i do budoucnosti a často jsou možné i různé typy záloh na provedení opatření. Nároky z pojištění proto mohou být zpřesňovány v průběhu času. Pojištěný má většinou nárok na náhradu škody i v případě nedbalosti, což není běžné u civilní odpovědnosti. Pojištěný je povinen předcházet další škodě, což je důležitým stimulem k přijímání nápravných opatření. Poměrně široce definovaná je i kompenzovatelná škoda, která zahrnuje například i ušlý zisk z poškozeného majetku i přírodního zdroje. Pro znečištěné půdy je důležité, že rozhodující pro pojištění je doba, kdy se škoda projevila. Kompenzovatelná tak může být i škoda, která vznikla v době, kdy lokalita nebyla pojištěna. Hlavní nevýhodou je dobrovolnost celého systému, přestože mnoho úprav směřuje k povinnému pojištění. Mezi další nevýhody patří omezení pojištění (maximální hranice kompenzovatelné škody, rizika, ze kterých škoda vzniká). V běžném pojištění nebývá zahrnuta škoda na nevlastnitelných zdrojích ani půdě. Hrazena je pouze materiální škoda vyjádřená v penězích, vedlejším účinkem přijímaných opatření však může být i zlepšení stavu životního prostředí. Pojištění vlastních škod zdaleka nedostačuje potřebám, proto začaly být vyvíjeny nástroje, které jsou schopné pojistit i škody, ke kterým s určitou pravděpodobností dojde. Rozhodujícím kritériem je zde míra možnosti vzniku škody.

Účelem **soukromého pojištění odpovědnosti** (*third party insurance*) je vedle ochrany pojištěného proti nárokům ze způsobené škody i zajištění nároků potencionálních poškozených. Znečišťovatel je pak povinný udržovat takovýto typ pojištění tak, aby poškození měli zajištěné svoje nároky za škody. Pojištění odpovědnosti funguje v rámci systému odpovědnosti. Pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí není stále dostatečně rozvinutým trhem, vzhledem k nedostatku informací a zkušeností, je pro pojišťovny obtížné správně určit cenu pojištění. Na druhou stranu bez existujícího pojištění nikdy ani nevznikne dostatečné množství informací k nastavení celého systému. Pojištění některých rizik navíc může být velmi drahé, nebo je nedostatečný počet pojištěných subjektů a nedochází tak k dostatečnému rozložení rizika. Některá rizika nejsou pojistitelná, protože u nich není splněn požadavek náhodnosti. Rozsah pojištění může být omezen různými výjimkami, limity nebo spoluúčastí pojištěného.

²⁶ Tzv. *occurrence theory*.

²⁷ K určení nepředvídatelnosti události existuje několik metod – objektivních na základě statistiky, vědeckých poznatků, nebo i subjektivní – z pohledu pojištěného.

Pro poškozeného je klíčové určení příčinné souvislosti, jejím prostřednictvím znečišťovatele a na jeho základě pojistitele a jeho pojistných podmínek. Je velmi pravděpodobné, že škoda vznikne i přímo na provozu (*in site*) a použije se proto i pojištění vlastní škody. Poškozenému však musí vzniknout škoda na majetku mimo provoz a příslušný orgán veřejné správy musí vydat příkaz k nápravě škody. Pojistnému plnění může zabránit nezaplacené pojištění, spoluzavinění pojištěného, neposkytnutí informací a další. Škody vzniklé z jednorázových událostí, z nehod nejsou většinou z pohledu pojištění problematické. Postupně vznikající škody jsou problematické z pohledu jejich náhodnosti a emise, která je způsobily, byly navíc mnohdy povolené, jedná se tedy o známé a nikoliv nahodilé a nepředvídatelné škody²⁸. Velmi obtížné je také dokazování příčinné souvislosti, odpovědného subjektu, popřípadě podílu odpovědných subjektů.

Používány jsou dva typy pojištění – **komplexní obecné pojištění odpovědnosti** a pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí, které se vztahuje především na postupně vznikající škody. Oba typy pojištění jsou v současné době mnohdy nabízeny zároveň pro všechny typy škod ze stejného zdroje, protože rozlišení typu škodné události na jednorázové a postupné se ukázalo spíše jako matoucí. V rámci obecného pojištění odpovědnosti je pojistitel povinný uhradit veškeré náklady, k jejichž úhradě je pojištěný právně zavázán v důsledku škody na majetku nebo zdraví. Tento typ pojištění je poměrně rozšířený. Ve většině případů se vztahuje pouze na jednorázové události, tj. nehody nebo havárie. Nejrozsáhlejší zkušenosti s tímto typem pojištění jsou zatím ze Spojených států, kde je využíváno v souvislosti s CERCLA. Základním problémem je určení časového okamžiku škodní události. K jeho určení existuje několik způsobů a žádný z nich zatím nepřevládá. V evropských úpravách byl velmi často relevantní až okamžik skutečné škody, tj. například onemocnění poškozeného. Soudní výklad ale postupuje cestou příznivější pro poškozené a přiznává jim náhradu škody už dříve, například při vystavení se nebezpečné látce. Obecný trendem je tedy výklad ve prospěch pojištěných. Ten je zřetelný i při výkladu výjimek z pojištění, výkladu pojmů náhlá, náhodná a další. Pojištění odpovědnosti se nevztahuje na škody vzniklé na majetku pojištěného. Pojištěný je ale zároveň povinný přijmout nezbytná opatření k zabránění dalším škodám, tato opatření jsou pojišťovnami hrazena, i pokud jsou přijímána na majetku pojištěného. Ve Spojených státech jsou náklady na tzv. *response costs* považovány za škodu na majetku a hrazeny z pojištění. Jedná se o příklad rozšíření rozsahu pojištění soudním výkladem za účelem náhrady škod podle CERCLA.

Pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí se vztahuje na škody vznikající postupně. Nesmí se ale jednat o očekávané nebo úmyslné škody. Velká Británie například nabízí pojištění škod pro celý chemický sektor. Tento typ pojištění je velmi odlišný u různých pojistitelů. Obecně se jedná o únik znečišťující látky do životního prostředí. Hrazeny jsou náklady na odstranění znečištění, v některých případech musí být nápravná opatření autorizována vládou. Pojistitel požaduje přísné environmentální audity provozu, průběžné kontroly a programy řízení rizik. Jedná se tedy o další z důležitých stimulů provozovatele k řádné prevenci vzniku havárií. Povinné

²⁸ *Known loss doctrine.*

pojištění odpovědnosti bylo v již v 90. letech dvacátého století známo v Německu nebo Švédsku, další skandinávské země jeho zavedení intenzivně zvažovaly.

I pojištění v některých případech selhává při náhradě škody individuálním subjektům i společnosti jako celku. Z toho důvodu jsou vyvíjeny **další finanční mechanismy, které slouží k doplnění nebo nahrazení pojištění**. Jejich hlavním cílem je kompenzace poškozeného.²⁹ Mezi **doplňkové mechanismy** patří rezervní, *prepayment* a *limitation funds*. Rezervní fondy jsou vytvářeny vedle systému povinného pojištění. Poškozenému kompenzují škodu v případě, že škůdce nesplnil svoji povinnost pojistit se nebo je pojistitel nesolventní. Rezervní fondy jsou financovány z části pojistného. Příkladem rezervního fondu je finské *Environmental Impairment Insurance Center*, které existuje vedle povinného pojištění škod na životním prostředí. *Limitation funds* se využívají v případech omezení maximální kompenzovatelné škody. Znečišťovatel je povinný složit prostředky ve výši maximální odpovědnosti právě do limitovaného fondu u soudu nebo jiné autority, aby nemohl profitovat z omezení svojí odpovědnosti. Tento systém se využívá v systému CLC/IOPC v Singapuru. *Prepayment funds* se používají v případech, kdy spory o náhradu jsou časově náročné. Poškozenému z nich je kompenzována škoda ještě před pravomocným rozhodnutím o ní. Příkladem může být objektivní odpovědnost majitele studny za snížení hladiny podzemních vod v Belgii. Poškozený musí prokázat příčinnou souvislost a zahájit soudní řízení o náhradě škody.

Mezi **alternativní nástroje** patří samopojištění, hypotéky a zástavy, záruční listy a bankovní záruky. Institut samopojištění se používá namísto pojištění především u států. Samopojištění je možné i pro soukromé subjekty v systémech CERCLA, OPA a RCRA ve Spojených státech. Provozovatel musí prokázat dostatečný kapitál ve finanční zprávě. Finanční zpráva je obdobou auditu pojistitele. Pro samopojištění není potřeba žádný třetí subjekt a výrazně se tak snižují náklady. Hodnota samopojištění škody je ale omezená. Za škodu se také může zaručit mateřská společnost. Ostatní státy tento institut spíše nevyužívají. Hypotéky, zástavy a jiná věcná práva se k zajištění škod spíše nevyužívají. Ojedinelé případy lze najít v národních úpravách (například belgického horní právo), kdy vzniká zástavní právo přímo ze zákona. Častěji je používána úschova prostředků k hrazení škody. Nevýhodou je vázanost velké sumy prostředků, které jsou provozovateli vráceny, pokud nedojde ke škodě. Tento systém se používá ve Francii, pokud provozovatel odmítne vykonat příkázaná nápravná opatření, švýcarském atomovém nebo v belgickém horním právu. Záruční listy a bankovní záruky jsou často využívaným nástrojem v evropském právu i ve Spojených státech. Jedná se o neformální a pružný nástroj, který neváže majetek provozovatele, na druhou stranu se ale nemusí jednat o levnou a dostupnou záležitost.

Dalšími způsoby finančního zajištění jsou **nástroje rozložení rizik**, které mohou být určeny pouze třetím stranám v případě insolvence škůdce (záruční fondy, pojištění proti insolvenční, dohody o sdílení rizik) nebo přímo chránit i provozovatele (dohody o sdílení rizik, státní záruky, kompenzační fondy). K ochraně proti insolventnosti škůdce slouží **veřejné garanční fondy**, financované z poplatků za rizikovou činnost. Jejich příklady lze nalézt v evropských národních legislativách (horní právo, toxické látky

²⁹ Bocken, H.: Alternative compensation systems for environmental liabilities, AIDA XIth World Congress, New York, 2002.

v Belgii a Nizozemí). Nejznámějším případem je americký Superfund, který slouží k vyčištění půdy. Jeho obdoby existují ve francouzském i německém právu. Tyto fondy tvoří důležitou tzv. druhou vrstvu odpovědnosti a odškodňují poškozeného i v případech, kdy škůdce není znám, není odpovědný nebo škoda přesahuje maximální limit pro náhradu. Právě k zajištění škody nad určitý limit slouží IOPC. Garanční fondy jsou od pojištění odlišné v typu události (nepožaduje se náhodnost a nepředvídatelnost) i ve způsobu financování (příspěvky jsou ode všech shodné). Dalším nástrojem je **pojištění proti insolventnosti** odpovědného subjektu. Takoveto povinné pojištění je využíváno ve Švédsku i Finsku, vztahuje se i na situace, kdy je nárok na náhradu promlčený nebo se škůdce nepodařilo určit. *Environmental Damages Insurances* (dále jen „EDI“) se vztahuje výhradně na výše popsané situace, nejedná se tedy o klasické pojištění odpovědnosti. Švédské pojištění bylo zavedeno již v roce 1989 a je založeno na kapitole 33 švédského kodexu o životním prostředí. Oproti staré úpravě se nevztahuje pouze na škody na životě a zdraví, ale také na náklady na vyčištění. Finská úprava z roku 1998 dokonce stanoví, že žádný pojistitel nesmí tento typ pojištění odmítnout. Obě pojištění jsou povinná pro všechny povolené provozovatele. Švédské pojištění je potom rozděleno na dvě části – *environmental insurance* (dále jen „EIL“) a *clean up insurance* (dále jen „CUL“). EIL se vztahuje na stejné škody jako zákon. Oprávněny k nárokům z pojištění jsou ale pouze fyzické osoby nebo drobní podnikatelé, kterým škoda přináší významné finanční následky. Škoda je kompenzovatelná pouze do určité maximální výše³⁰. CUL se vztahuje na neodkladná nápravná opatření k vyčištění půdy příkázaná orgány veřejné správy provedená po roce 1999. I toto pojištění je omezené co do maximální výše³¹. Insolventci odpovědného subjektu není nezbytné prokazovat soudním rozhodnutím, v případě CUL stačí nesplnění příkazu k přijetí opatření z důvodu insolvence, v případě EIL musí poškozený prokázat, že pravděpodobně nebude schopný získat náhradu. EDI je provozováno konsorciem pěti švédských pojišťoven. Podle studie pro AIDA bylo do roku 2002³² vzneseno 13 různých žalob, 12 z nich se týkalo nákladů na vyčištění. Náklady byly přiznány pouze ve dvou případech, v ostatních byly žaloby odmítnuty, protože nebyla plně využita možnost požadovat náhradu nákladů po odpovědném subjektu nebo nebylo vyčištění nezbytně nutné. Průměrné náklady se pohybovaly kolem 1 milionů švédských korun. Švédský i velmi obdobný finský systém se stal předmětem mezinárodní pozornosti, protože představuje základní řešení zajištění kompenzace soukromých subjektů i orgánů veřejné správy v případě insolvence odpovědného subjektu. Jedná se pouze o doplněk celého systému odpovědnosti, jejíž pravidla nejsou nijak měněna. Dokonce se ani provozovatel nemusí povinně pojišťovat proti odpovědnosti. Během vyjednávání o zavedení celého systému se ukázalo, že pojišťovny jsou schopné poskytnout větší krytí škod ze stejných příspěvků než nově založený fond. EDI má přesto charakter fondu, protože provozovatelé do něj nepřispívají odlišnými částkami na základě individualizovaného posouzení rizika.

³⁰ V případě škody na životě a zdraví se jedná o 5 milionů SEK pro jeden nárok, v případě škody na majetku se jedná o 50 milionů.

³¹ Jedná se o 50 milionů SEK na jeden nárok.

³² AIDA je mezinárodní asociace pojistitelů viz <http://www.aida.org.uk/>. Zpráva citována z Bocken, H.: *Alternative compensation systems for environmental liabilities*, AIDA XIth World Congress, New York, 2002.

Dohody o sdílení rizika jsou uzavírány jednotlivými provozovateli k zajištění jejich odpovědnosti při insolvenční mimo systém pojištění. Příkladem je povinné finanční zajištění provozovatelů benzínových pump v Nizozemí. Pojišťovny sice nabízejí pojištění náhrady nákladů na vyčištění půdy v důsledku nehody, toto pojištění je ale poměrně nákladné. Provozovatelé proto založili vlastní fond k zajištění odpovědnosti. Provozovatel musí splnit určité environmentální požadavky před přijetím do tohoto fondu a zaplatit cca tisíc euro, roční příspěvky se pak pohybují ve výši 12 €. Naprostá většina³³ provozovatelů se systému účastní. Druhá podskupina **nástrojů k rozložení rizika** chrání kromě poškozeného i **odpovědný subjekt**. Provozovatelé stejné činnosti mohou zakládat oborové pojišťovny nebo vzájemné pojištění na základě dohod o sdílení rizika. Provozovatelé mají potřebné znalosti o rizicích a mohou tak předejít nedostatkům v komerčním pojištění. Navíc fungují pro své členy na neziskovém principu, v případě závažných havárií zvyšují retrospektivně příspěvky až ex post a se svými členy sdílejí zisky z činnosti. Díky tomu jsou mnohem výhodnější než klasické komerční pojištění.

Příkladem vzájemného pojištění jsou *Risk Retention Groups* (dále jen „RRG“) ve Spojených státech amerických. Vznik těchto skupin byl podpořen na základě krize v pojišťovacím sektoru v 80. letech zákonem *Federal Liability Risk Retention Act* z roku 1986. Pojištění se vztahuje pouze na odpovědnost a nikoliv vlastní škody. Účastníky RRG jsou provozovatelé v daném sektoru podnikání, všichni členové jsou ručiteli všech členů v případě škody. RRG jsou povolované jako pojišťovací společnosti s úlevami z některých požadavků. V současné době existuje ve Spojených státech kolem 60 RRG a roční příspěvky dosahují půl miliardy dolarů. Obdobný systém funguje i v rámci mezinárodní úpravy mobilního znečištění moří. Provozovatelé si vytvořili *P&I club*, který funguje na bázi vzájemného pojištění. Poskytuje záruky za odpovědnosti za škody v rozsahu smluvního systému CLC/IOPC na rozdíl od běžných komerčních pojištění. Systém je neziskový a provozovatelé do něj přispívají hned na začátku roku, pokud dojde v průběhu roku k závažné havárii, je vyžadován dodatečný příspěvek. Posledním příkladem je odpovědnost za škody způsobené jaderným zařízením ve Spojených státech³⁴, která je dvouvrstvá. V první vrstvě je odpovědný provozovatel až do výše 200 milionů \$, v druhé vrstvě jsou odpovědní všichni provozovatelé jaderných zařízení, a to až do 75,5 milionů \$ za jeden reaktor. Odpovědnost v druhé vrstvě může být zajištěna buď prostřednictvím klasické komerční pojišťovny nebo vzájemného fondu.

Dalším nástrojem jsou **kompenzační fondy**, které poskytují provozovatelům dodatečnou ochranu před odpovědností. Garanční fondy, které zajišťují kompenzaci škod poškozeným i v případě insolventnosti odpovědného subjektu, mohou také fungovat k ochraně odpovědného subjektu před nároky poškozených. Do roku 1984 CLC/IOPC fond hradil odpovědným subjektům část vynaložených nákladů z odpovědnosti za škodu. Vzhledem k rozporu s principem „znečišťovatel platí“, ale byla tato praxe ukončena. V současné době je v rámci systému CLC/IOPC i HNS odpovědným subjektům hrazena část nákladů dobrovolně vynaložená na prevenci škod nebo zamezení jejímu

³³ Zhruba 95 %.

³⁴ Spojené státy nejsou smluvní stranou ani Vídeňského ani Pařížského systému smluv.

dalšímu rozšíření. To sice snižuje objem prostředků určených pro poškozené, na druhé straně je odpovědný subjekt stimulován k přijetí včasných nápravných opatření. Obdobné fondy vznikají v národních právních řádech k nákladům na vyčištění půdy ze skládek (Francie, některé německé země). V Nizozemí i Dánsku vznikl takovýto fond k vyčištění pozemků u starých benzínových pump, které byly zavřeny do cca poloviny 90. let. Fond získává své prostředky z „dobrovolných“ poplatků při prodeji benzínu nebo od podnikatelů v ropném průmyslu. Fond nese značnou část nákladů na vyčištění půdy v lokalitě benzínové pumpy, pokud je ale pozemek prodán do deseti let od jeho vyčištění, musí majitel náklady na vyčištění fondu proplatit.

Finanční záruky mohou být také garantované **státem**. Klasický příkladem je mezinárodní úprava odpovědnosti za jaderné škody. Podle *Bruselské úmluvy o dodatkovém odškodnění* je druhá vrstva odpovědnosti za škody financována státem z veřejných prostředků. Toto řešení je silně kritizováno, protože se de facto jedná o státní podporu jaderného průmyslu. Některé státy (jako například Belgie) proto omezily druhou vrstvu odpovědnosti na nejnižší možnou míru. Obdobná úprava existuje i ve Spojených státech, pokud škoda přesáhne maximální kompenzovanou výši (tj. cca 9 miliard \$), kongres je povinný přijmout opatření k úplné a včasné náhradě škody. Stát ručí za škody nesolventního provozovatele těžebních provozů ve Francii. Stát také většinou nese náklady na odstranění historických zátěží, které jsou považovány za břemeno celé společnosti a nikoliv pouze individuálních subjektů.

Kompence poškozených bez ohledu na zavinění jsou přijímány jako alternativy k civilní odpovědnosti jako nástroji kompenzace. Klasické schéma odpovědnosti nikdy nevede k plnému odškodnění všech poškozených ve všech případech. Paralelní kompenzační systémy byly proto vyvíjeny vedle odpovědnosti. Myšlenka, že určitý typ škody musí být nesen celou společností, není nová, již dlouhodobě se využívá při ochraně zaměstnanců, sociálním zabezpečení, automobilových nehodách, odškodnění obětí trestných činů a dalších.

Klasickým případem jsou **kompenzační fondy**, ze kterých je poškozeným hrazena škoda, kterou nelze nahradit v rámci systému odpovědnosti. Rozsah škody kompenzované z těchto fondů se liší. Každopádně se jedná o úpravu paralelní s odpovědností a nijak nebrání poškozenému ve využívání svých oprávnění z civilní odpovědnosti. Klasickým příkladem je systém CLC/IOPC. IOPC fond hradí škodu v případech, kdy přesáhla maximální výši kompenzovanou vlastníkem plavidla, odpovědný subjekt uplatnil liberační důvod nebo odpovědný subjekt i jeho pojistitel jsou insolventní. IOPC fond nemusí škodu hradit, pokud je důsledkem válečných operací nebo se jedná o znečištění z neznámého zdroje původu. Obdobný fond je navržený, ale stále neúčinný v rámci systému HNS. Spojené státy americké nejsou součástí mezinárodních úmluv o znečištění moře ropnými látkami, mají vlastní úpravu OPA, která zakládá speciální *Oil Spill Liability Trust Fund*, který byl původně financovaný z daní z ropných produktů. V současné době má dostatečný základní majetek a funguje pouze z úroků a investic. Fond kompenzuje škody, pokud odpovědný subjekt není znám, nemůže nebo nechce platit. Maximální výše kompenzovatelné škody je 1 miliarda \$. Poškozený nemusí dokazovat nemožnost získat náhradu škody přímo od odpovědného subjektu, stačí, pokud uplatní svůj nárok u odpovědného subjektu a prokáže, že byl odmítnut. Systém není exkluzivní,

poškozený může uplatnit svoje nároky i v rámci civilní odpovědnosti za škody. Fond vstupuje do všech práv poškozeného vůči odpovědnému subjektu, vůči kterému má regresní právo. Součástí příjmů fondu jsou i pokuty za nesplnění povinnosti provozovatele udržovat finanční zajištění. Vůči fondu bylo pouze v rozmezí let 1996–2000 vzneseno 3 200 nároků na náhradu škody, ve který fond vyplatil 23 milionů \$.

Obdobné fondy využívají i vnitrostátní úpravy v případě odpadů a vyčištění půdy v Belgii nebo Německu. Tyto fondy kompenzují škodu v případě, že nejsou splněny podmínky pro náhradu škody ze systému odpovědnosti nebo je odpovědný subjekt nesolventní. V Německu se jedná o speciální garanci za odpovědnost farmářů při použití kalů z odpadu k hnojení, které se snaží stát podporovat. U těchto fondů je kompenzovatelná škoda omezena minimální i maximální výší. V Nizozemí existuje dokonce kompenzační fond škod na ovzduší – *Dutch Air Pollution Fund*. Fond byl původně placen z daní z paliv, dnes je součástí rozpočtu. Kompenzuje škody způsobené pouze havárií, které se projeví na území Nizozemí. Kompenzovány jsou škody, které poškozený není povinen snášet, nemusejí být ale kompenzovány v plném rozsahu. Kompenzovány nejsou škody, které jsou hrazeny již jiným způsobem – na životě a zdraví ze sociálního pojištění; z pojištění; systému odpovědnosti a dalších. Tento fond není příliš často využíván, zvažovalo se jeho rozšíření na všechny škody na životním prostředí.

Pojištění ve prospěch poškozených – jedná se o pojištění vlastní škody, nikoliv odpovědnosti, ve prospěch poškozených. V praxi se ale příliš nevyužívá. Výjimkou je finský a švédský systém pojištění EDI, který se kromě případů insolventnosti odpovědného subjektu používá i v případech neidentifikovatelného zdroje původu škody, promlčení nároku ze škody a dalších. V Nizozemí bylo pojištění škod na životním prostředí zavedeno v roce 1998. Pojištění pokrývá náklady na vyčištění škody na majetku pojištěného i mimo tento majetek (především tedy škody způsobené na vodě a půdě). Cílem tohoto pojištění je sjednotit všechny škody na životním prostředí do jednoho. Výjimkou jsou pouze škody na zdraví a majetkové škody způsobené znečištěním ovzduší. Pokrytí škod je vytvořeno nezávisle na existujícím systému odpovědnosti tak, aby si pojistitelé mohli svobodně upravit rozsah kompenzovaných škod bez ohledu na momentální vývoj. Nabízeno je pojištění škod na životním prostředí způsobené pouze některými událostmi – požáry, výbuchy, i kompletní pojištění všech škod. Poškozený navíc může uplatnit svůj nárok přímo proti pojistiteli bez toho, aby musel požadovat náhradu škody z civilněprávní odpovědnosti.

Příkladem jiných nástrojů finančního zajištění je samopojištění, *risk-retention groups*, bankovní záruky, *indemnification contracts*, *finite risks programs*. Tyto nástroje slouží především k zajištění solventnosti provozovatele v případě škody. Někjaký typ finančního zajištění je povinný například v systému CLC nebo UST, OPA a RCRA ve Spojených státech amerických³⁵. Používány jsou systémy s omezenou i neomezenou maximální hranicí finančního krytí. Dalším způsobem finančního zajištění jsou dobrovolné systémy kolektivního pojištění. Příkladem jsou tzv. *pool* na národní úrovni ve Francii nebo Velké Británii i mezinárodní úrovni, například Jaderný pool. Výhodou těchto systémů je možnost poškozeného obrátit se přímo na zajistitele, nárok nemusí

³⁵ Povinného zajištění jsou zproštěni stát a orgány veřejné správy.

být zprostředkován přes původce škody. Přesto jsou i tyto systémy stále omezené v rozsahu kompenzace škod i spoluúčastí pojištěného. Tyto nedostatky mohou být řešeny **veřejnými fondy**, které mohou být děleny na fondy určené ke kompenzaci vládních výdajů a výdajů soukromých osob. Kompenzační fondy lze dále rozdělit do čtyř kategorií – kompenzační fondy nezávislé na odpovědnosti za škody; kompenzační fondy pro poškozené v případě insolventnosti odpovědného subjektu; kompenzační fondy pro poškozené v případě, že se nepodaří identifikovat odpovědný subjekt nebo prokázat příčinnou souvislost; kompenzační fond, který chrání odpovědný subjekt před důsledky odpovědnosti. Příspěvky do těchto fondů jsou ve své podstatě poplatkem pro daný výrobní sektor. Nespornou výhodou fondů je jejich příznivost vůči poškozeným. Na druhé straně snižují stimulaci provozovatelů k předcházení škody a na první pohled zkrácené a zjednodušené řízení se může zkomplikovat prvotním uplatněním nároku z odpovědnosti a až následným uplatněním nároku vůči fondu.

Finanční zajištění lze tedy **shrnout** do tří základních typů rozdělení nákladů – dobrovolné a povinné pojištění a veřejné fondy, včetně širokého spektra hybridních kategorií. Použití pojištění jako nástroje korekce vyžaduje existenci pojištění a pojistitelnost rizika. Nejedná se o dvě shodné podmínky, paradoxně v praxi dlouho pojišťovaná rizika se mohou pro jejich nevýhodnost stát nepojistitelnými.

Dobrovolná pojištění se vztahují zásadně na jednorázovou škodu z nehod. Postupné znečišťování je z rozsahu pojištění většinou vyloučeno, rozsáhlou soudní argumentací bylo ale riziko vzniku škodu přeformulováno na riziko neznalosti přesného okamžiku vzniku škody (obdobně jako u životního pojištění). Pojistitelné je tedy mnohdy i postupné znečišťování, kdy je škoda předpokládána a povolena. Škody vzniklé před uzavřením pojistné smlouvy jsou ve své podstatě také nepojistitelné. Pro vznik škody je ale rozhodný okamžik jejího projevení, dochází tak ke kompenzaci škod, které byly způsobeny dávno před vznikem pojištění. Úmyslně způsobené škody nelze pojistit. Základní otázkou je určení odpovědného subjektu, protože pouze skrze něj může být určen i pojistitel. **Povinné pojištění** je ve většině úprav modifikováno na povinnost prokázat finanční záruky případné vzniklé škody. Finanční sektor vyvinul velké množství těchto alternativních nástrojů jako samopojištění, zajišťovací fondy, bankovní záruky a další. Právě **alternativní nástroje** zajištění ve formě kompenzačních fondů jsou doporučovány k náhradě škod. Nově vznikající fondy se často inspiroují IOPC fondem. Hlavní výhodou je rychlý proces s nízkými transakčními náklady; škoda je kompenzována bez aplikace odpočtů obvyklé pro pojištění. Fond musí mít regresní právo vůči odpovědnému subjektu. Nevýhodou fondů je absence stimulace k prevenci škod. Tento nedostatek může být napraven odlišnými příspěvky na základě individuální rizikovosti provozu.

II. MEZINÁRODNĚ PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI

Znečištění nezná hranice. Pokud je zdroj znečištění v jednom státě velmi snadno a rychle může působit i na území jiných států. Tento typ ztrát navíc stát i veřejnost většinou vnímá citlivěji než ztráty vzniklé z činnosti na vlastním území. Získat spravedlivou náhradu škody či nápravu ztrát může být navíc mnohem obtížnější,

pokud se zdroj znečištění nachází na území cizího státu. Znečišťovatel totiž nemusí mít na území poškozeného státu dostatečný majetek, který by byl zárukou pro náhradu. Nahrazení ztrát navíc ohrožuje pro poškozené nevýhodný výběr jurisdikce, tzv. *forum shopping* a další problémy vlastní přeshraničním sporům. Proto i na mezinárodní úrovni vzniklo několik dohod, které se odpovědnost za ztráty na životním prostředí snaží řešit.

Následující kapitola podrobně rozebere mezinárodní úpravu ztrát na životním prostředí ze stacionárních i mobilních zdrojů znečištění. Při analýze jednotlivých systémů budu klást zvláštní důraz na rozbor jednotlivých institutů odpovědnosti (odpovědný subjekt, liberační důvody, rozsah odpovědnosti, atd.), obdobně jako jsou popsány v obecném, teoretickém úvodu práce. Pozornost budu dále věnovat praktickému fungování těchto systémů a jejich efektivitě. Po obecném úvodu do specifik úpravy odpovědnosti na mezinárodní úrovni a odpovědnosti státu jako subjektu mezinárodního práva dále analyzuji jednotlivé systémy odpovědnosti (odpovědnost za škody způsobené jadernými zařízeními, geneticky modifikovanými organismy, přepravou ropy po moři a dalšími). Tyto poznatky pak podrobně shrnu v závěrech této kapitoly a dále využiji v rámci celé práce. I přes specifika mezinárodního práva jako práva suverénních subjektů, které nejsou vzájemně podřízeny, považuji za vhodné tuto úpravu analyzovat a vyvodit z ní závěry, které se váží k efektivitě národních právních úprav. Metodologickou výhradu rozdílu v postavení subjektů mezi vnitrostátním a mezinárodním právem lze, podle mého názoru, alespoň částečně překonat poukazem na skutečnost, že zákonná úprava odpovědnosti i v národních právních řádech je předmětem vyjednávání jednotlivých subjektů, mezi kterými nemusí být stát jako regulátor nutně nejsilnějším či nejvlivnějším subjektem s postavením skutečného suveréna. Postavení subjektů národního práva se tak mnohdy blíží postavení subjektů práva mezinárodního. Dalším důvodem je unikátně velké množství jednotlivých systémů odpovědnosti v mezinárodním právu, které se od sebe liší svým pojetím, nastavením i použitím jednotlivých prvků odpovědnosti. Všechny tyto systémy navíc podléhají povinnému reportingu, proto je o nich veřejně dostupné dostatečné množství informací, na jejichž základě je možné hodnotit funkčnost daného systému. Z výše uvedených důvodů se domnívám, že je metodologicky obhajitelné využít hodnocení funkčnosti systémů odpovědnosti v mezinárodním právu k vyvození širších závěrů s jistými výhradami použitelnými i pro vnitrostátní či unijní úpravu.

II.1 SPECIFIKA ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Státy se cítí být přinejmenším morálně a politicky zodpovědné za stav životního prostředí, důkazem této odpovědnosti je celý systém mezinárodního práva životního prostředí. Pro úpravu odpovědnosti je bohužel typické, že rozsáhlá, koncepční mezinárodní spolupráce³⁶ vznikla jako reakce na závažné havárie v šedesátých a sedmdesátých letech minulého století s mezinárodním dopadem (*Torrey Canyon* nebo *Amoco Cadiz*).

³⁶ V letech 1972–1994 je uváděn vznik více než 900 různých nástrojů mezinárodní spolupráce v oblasti životního prostředí.

Mezinárodním právem je přitom řešeno mezinárodní znečištění, tj. takové znečištění, které vzniká zčásti nebo zcela na území státu jedné jurisdikce a jeho následky jsou patrné na území nejméně jednoho dalšího státu. V této souvislosti je nezbytné upozornit na skutečnost, že ne všechny oblasti ale patří do jurisdikce některého státu, viz například Antarktida, volné moře nebo vesmírný prostor. Způsobení ztráty v těchto oblastech je považováno za činnost *erga omnes* a vyvolá většinou odpovědnost z některé mezinárodní smlouvy.

Stát je za znečištění **odpovědný**, pokud ke ztrátám došlo na základě porušení povinnosti státu, nikoliv soukromých subjektů v jeho jurisdikci (s určitými výjimkami popsány níže). Pro mezinárodní znečištění je typické, že to mohou být i jednotlivé státy, kdo je za vzniklé ztráty odpovědný. Na začátku 20. století byla platná doktrína o suverenitě států, které mají právo plně využívat a rozvíjet svoje přírodní bohatství. Tato doktrína je ale v současném pojetí omezená. První příkladem jejího omezení je případ *Trail Smelter*, který se stal již ve třicátých letech minulého století, když provoz na území Kanady způsobil vypouštěním oxidu siřičitého rozsáhlé škody na území Spojených států amerických. V tomto případě byl ustaven ad hoc tribunál, který kromě povinnosti nahradit ztráty stanovil i několik základních principů v mezinárodní odpovědnosti států. Jedním z nejdůležitějších je stanovení povinnosti státu přecházet ztrátám na životním prostředí na území jiných států, stát tedy není pouze odpovědný za způsobení ztrát na území jiného státu, ale je také odpovědný za předcházení těmto ztrátám (*harm*). Již v tomto prvním případě byla použita objektivní odpovědnost státu. Stát tedy bude odpovědný, přestože použil veškerá dostupná preventivní opatření a znečištění přesto překročilo určitou mezní hodnotu. Tyto zásady byly potvrzeny a dále rozvinuty v případě *Canal Corfu*, zde byla odpovědnost států rozšířena i na činnosti, které jsou vykonávány na území státu, byť se nemusí jednat přímo o státní aktivity. V dalších případech byla povinnost předcházet škodám rozšířena o povinnost vzájemné spolupráce států při předcházení škodám (včetně principů předchozího souhlasu a předchozích konzultací). V současné době je tedy suverenita států využívat svoje přírodní bohatství omezena dalšími zásadami podle obyčejů mezinárodního práva veřejného, a to zásadou ochrany životního prostředí na území státu, povinností předcházet ztrátám na území dalších států, povinností využívat svoje území tak, aby nedocházelo ke škodám na území dalších států (*harmless use of the territory*), a povinností chránit tzv. *global commons* pro současnou generaci i generace příští, povinností spolupracovat a dalšími. Tyto povinnosti států byly zakotveny i ve Stockholmské úmluvě z roku 1972 jako Princip 21 a mnoha dalších mezinárodních dokumentech (např. čl. 192 UNCLOS).

Odpovědností států se zabývá i Komise pro mezinárodní právo (*International Law Commission*), která vypracovala nejen návrh nezávazných principů odpovědnosti států za porušení mezinárodního práva (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*), ale dokonce i návrh principů odpovědnosti států za újmu způsobenou nebezpečnou činností, která není v rozporu s mezinárodním právem (*Draft Principles on Liability for Injurious Consequences for Acts not Prohibited by International Law*). Cílem těchto principů je zajistit rychlou a spravedlivou náhradu poškozeným přeshraničním znečištěním. Principy upravují nebezpečné činnosti nezakázané mezinárodním právem. Nebezpečné činnosti jsou široce definovány včetně činností,

kteře mohou způsobit značnou újmu. Podle těchto principů jsou státy povinny přijmout všechna nezbytná opatření k zajištění rychlé a spravedlivé náhrady poškozeným, včetně úpravy objektivní odpovědnosti provozovatelů (s úzce vymezenými výjimkami z odpovědnosti) a založení fondu ke kompenzaci jinak opomínutých poškozených. Práce na těchto principech však není v současné době ukončena.

Další omezení pro suverenitu států vyplývají z **mezinárodních smluv**. V nich lze najít několik typových způsobů omezení státní suverenity při využívání přírodních zdrojů. Prvním z nich je přímá objektivní odpovědnost státu za ztráty na životním prostředí, která je využita například v Mezinárodní úmluvě o regulaci těžební činnosti v Antarktidě z roku 1988. Druhým způsobem je rozdělení odpovědnosti mezi provozovatele, který je přímo objektivně odpovědný, a stát, který je odpovědný pouze subsidiárně po provozovateli a navíc pouze subjektivně. Třetím způsobem je povinnost států přijmout takovou právní úpravu, podle které za vzniklou škodu budou odpovědní jednotliví provozovatelé. Tento způsob úpravy patří k nejčastějším. Posledním způsobem je přímá odpovědnost provozovatelů na základě mezinárodní úmluvy, která se využívá především ve smlouvách upravujících znečištění ropnými látkami. Tyto mezinárodní smlouvy mohou být rozděleny podle zdrojů znečištění – na smlouvy upravující stacionární a mobilní zdroje znečištění. Jedinou oblastí, ve které jsou upraveny stacionární zdroje znečištění, je úprava odpovědnosti způsobené ionizujícím zářením.

II.2 MEZINÁRODNÍ ÚPRAVA Z IONIZUJÍCÍHO ZÁŘENÍ

II.2.a DŮVODY PRO PŘIJETÍ SPECIFICKÉHO REŽIMU ODPOVĚDNOSTI Z IONIZUJÍCÍHO ZÁŘENÍ

Mezinárodní úprava odpovědnosti za ztráty na životním prostředí ze stacionárních zdrojů se omezuje pouze na úpravu odpovědnosti za škody způsobené jadernými zařízeními. Činnosti spojené s radioaktivními látkami jsou nebezpečné velmi specifickým způsobem. Celosvětově proslulým příkladem je černobylská havárie z roku 1986 nebo aktuální havárie ve Fukušimě z roku 2011. Černobylská havárie potvrdila předchozí teoretické dohady o tom, že jaderná havárie může způsobit velmi rozsáhlé škody. Škodlivé následky se neomezí pouze na stát původu, ale mohou zasáhnout i velmi vzdálené regiony. Ztráty na životě, zdraví, majetku i životním prostředí mohou vzniknout v několika různých státech. Fukušimská havárie potvrdila, že jaderná energetika není zcela bezpečná ani se současnými technologickými znalostmi. Specifickým rysem odpovědnosti za ztráty způsobené ionizujícím zářením je účel úpravy, která má na jedné straně zajistit náhradu ztrát, na straně druhé ale i umožnit rozvoj jaderného sektoru.

Možnost výskytu jaderné havárie nebylo možné vyloučit v počátcích využití jaderné energetiky a nelze je zcela vyloučit ani těmi nejpřísnějšími bezpečnostními standardy současné doby. Režim odpovědnosti proto bylo nezbytné upravit. Poškození živých buněk, především člověka, způsobené ionizujícím zářením je navíc specifické, nemusí být okamžitě rozpoznatelné, ale může být latentní i po několika let. Dávky radiace ionizujícího záření se v živých buňkách kumulují, jejich poškození může mít původ ve více

zdrojích radiace. Výskyt rakoviny navíc nemusí s ozářením během jaderné havárie vůbec souviset, ale může být důsledkem genetické dispozice nebo nezdravého životního stylu.

Při přijímání úpravy odpovědnosti bylo nezbytné vyřešit mnoho problémů. První otázka se vztahovala k nezbytnosti přijetí zvláštní úpravy. Všechny státy, které mají na svém území jaderná zařízení, odmítly využívat dosavadní existující systémy mezinárodní odpovědnosti. Režim odpovědnosti za jaderné havárie je specifický díky výše zmiňovaným rizikům. Důsledky jaderné škody navíc budou velmi pravděpodobně překračovat hranice národních států a vyžadují proto úpravu na mezinárodní úrovni. Dalším důvodem bylo zjednodušení a zrychlení uplatňování nároků a vynucování výkonu rozhodnutí v případě přeshraniční náhrady škody. Posledním důvodem bylo i omezení odpovědnosti provozovatelů tak, aby byl umožněn rozvoj slibně se rozvíjející jaderné energetiky. Od samého počátku panovala shoda na nezbytnosti zvláštní mezinárodní úpravy jaderné problematiky. Tato úprava se měla vztahovat právě na specifická rizika nakládání s jaderným materiálem a nikoliv tedy na jeho použití v lékařství, vědě a výzkumu a dalších.

II.2.b JEDNOTLIVÉ PRVKY ODPOVĚDNOSTI

Mezinárodní úprava odpovědnosti za jaderné škody **není jednotná**. Existují zde dva odlišné systémy. Hlavní jaderné neevropské státy (Spojené státy³⁷, Japonsko, země bývalého Sovětského svazu) nejsou členem ani jednoho z těchto systémů. V rámci Evropských společenství je 13 států členem první skupiny smluv, 9 států členem druhé skupiny a 5 států stojí zcela mimo oba režimy. První systémem je otevřen pro všechny státy a je založen na Vídeňské úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody z roku 1963 revidované nyní již účinným protokolem z roku 1997. Součástí systému je i Úmluva o dodatkovém odškodnění jaderných škod z roku 1997, která je zatím neúčinná, a Společný protokol k aplikaci Vídeňské a Pařížské úmluvy z roku 1998 (účinný). Druhý systém byl uzavřen na regionální úrovni pro členské státy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Tento systém je založen na Pařížské úmluvě o odpovědnosti třetích strany v oblasti jaderné energie z roku 1960³⁸ a Bruselskou dodatkovou úmluvou k Pařížské úmluvě z roku 1963. Oba systémy jsou si velmi podobné, v některých bodech jsou naprosto shodné. Navíc společný protokol k aplikaci Vídeňské a Pařížské úmluvy zaručuje výhody dané smluvním stranám jednoho systému i pro smluvní strany systému druhého. Každý stát, který se chce zúčastnit mezinárodního režimu, má tak tři různé možnosti. Může přistoupit k:

- Vídeňské úmluvě a Společnému protokolu a/nebo Úmluvě o dodatkovém odškodnění.
- Pařížské úmluvě a Společnému protokolu a/nebo Úmluvě o dodatkovém odškodnění.
- Ponechat si národní právní úpravu a přistoupit k Úmluvě o dodatkovém odškodnění.

³⁷ Spojené státy mají vůbec nejstarší zákon o odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení, již z roku 1957. Na základě tohoto zákona musí být provozovatelé povinně pojištěni minimálně ve výši 300 milionů \$ a zároveň platí za každý provozovaný reaktor roční splátku 17,5 milionů \$ až do celkové výše 112 milionů. Z tohoto fondu již bylo vyplaceno 200 milionů \$.

³⁸ Ve znění revizí z roku 1964, 1982 a 2003. Poslední protokol zatím ratifikovalo pouze Švýcarsko a není zatím účinný.

Smluvní strany mohou úmluvy transponovat do svého právního řádu prostřednictvím vlastní legislativy anebo přijmout úmluvy jako přímo vykonatelné. Hlavní principy a základní standardy z úmluv jsou dnes mezinárodně uznávané jako patřičné právní prostředky pro úpravu odpovědnosti za jadernou škodu a vytvářejí mezinárodní standard pro její hodnocení. To vytváří tlak na národní právní řády, aby se dané úprave přizpůsobily.

Odpovědnostní režim se použije v situacích, kdy jaderné zařízení způsobí ztráty jadernou událostí. **Jaderným zařízením** je jakýkoliv jaderný reaktor³⁹, továrna na výrobu jaderného paliva a úložiště jaderného paliva⁴⁰. Smluvní stát může stanovit, že několik jaderných zařízení jednoho provozovatele umístěných na témže pozemku bude považováno za jediné jaderné zařízení. Určení rozsahu jaderného zařízení má zásadní význam, protože maximální limit odpovědnosti za škodu je stanoven právě pro jedno jaderné zařízení. Každé jaderné zařízení má svého **provozovatele**. Provozovatelem je osoba⁴¹ určená nebo uznávaná státem za provozovatele tohoto zařízení. Identifikace provozovatele je tedy vzhledem k malému množství relevantních regulovaných subjektů a jejich přísné regulaci poměrně snadná. Většinou bude provozovatelem majitel povolení k provozování jaderného zařízení. Ale smluvní strany mají možnost za provozovatele označit jakoukoliv jinou osobu, která má vztah k jadernému zařízení, například jeho vlastníka. Provozovatel je za jadernou škodu odpovědný výlučně. Pouze provozovatel a nikdo jiný nemůže být odpovědný. Provozovatel navíc nemůže být odpovědný podle žádné jiné mezinárodní právní úpravy. Prohlášení provozovatele za jedinou osobu odpovědnou za škodu předchází dlouhým a komplikovaným sporům v okamžiku vzniku škody z jaderné události. Další výhodou je skutečnost, že všechny ostatní subjekty se nemusí proti nebezpečí způsobení jaderné škody pojišťovat, nedochází k tzv. dvojímu pojištění rizika, které je zbytečně finančně náročné. V případě havárie navíc pojištný sektor nemusí rozmělnovat svoje prostředky a může se soustředit pouze na provozovatele.⁴² K jasnému určení odpovědné osoby jako provozovatele došly všechny státy, které mají upravenou odpovědnost za jadernou škodu, s výjimkou Rakouska⁴³. Osoby odlišné od provozovatele sice mohou přispět ke vzniku jaderné události a mohly by být proto považovány za odpovědné, avšak nejistota a transakční náklady, které by umožnění této varianty vyvolalo, by ale byla obrovská a nevyvážila by případné výhody ze spravedlivějšího určení odpovědné osoby. Koncepce odpovědnosti provozovatele je navíc podpořena i úpravou při přepravě jaderného materiálu. Při přepravě jaderného materiálu je také primárně odpovědný provozovatel jaderného zařízení, ze kterého je jaderný materiál přepravován, a nikoliv přepravce, pokud není v samostatném řízení prokázáno jinak.

Jadernou událostí je každý případ nebo série případů se stejným původem, který způsobí jadernou škodu, nebo ve vztahu k preventivním opatřením způsobí významnou a bezprostřední hrozbu vzniku škody. Jaderná událost je tedy definována pomocí **jaderné škody**. Definice jaderné škody se vyvíjela. V původních úmluvách byly

³⁹ S výjimkou reaktorů používaných v námořní nebo letecké přepravě.

⁴⁰ S výjimkou skladišť jaderného paliva, které souvisí s přepravou.

⁴¹ Za osobu je považována jakákoliv fyzická nebo právnická osoba s právní subjektivitou.

⁴² Srovnej Výkladovou zprávu k Pařížské úmluvě.

⁴³ USA používá odlišné určení založené na ekonomickém ovládnání, ale jeho výsledek bude v naprosté většině případů shodný.

za jadernou škodu prohlašování ztráty na životě a zdraví a škody na majetku vzniklé v souvislosti s radioaktivními vlastnostmi jaderného paliva, produktů nebo odpadu. Kompenzace vynaložených nákladů na nápravné opatření v důsledku poškození životního prostředí by byly pravděpodobně přiznány i při aplikaci staré definice. Nejnovější, zatím neúčinná revize smluvních systémů definici škody doplnila. Nyní je svým rozsahem shodná s ostatními definicemi ztrát na životním prostředí v mezinárodním právu. Do definice škody byly výslovně doplněny i:

- ušlý zisk,
- náklady na opatření k uvedení do původního stavu významně poškozeného životního prostředí,
- ztráty příjmů z hospodářského využití nebo jiného užívání významně poškozeného životního prostředí,
- náklady na přijatá preventivní opatření.

Nápravná i preventivní opatření musejí být přiměřená, aby byla kompenzovatelná. O přiměřenosti opatření rozhoduje národní soud za přihlídnutí ke všem relevantním okolnostem. Jedná se tedy o zpřesnění původního znění definice, ke kterému by pravděpodobně bylo možné dojít i výkladem⁴⁴. Výslovné vyjmenování dalších kategorií škod zvyšuje právní jistotu ohledně rozsahu kompenzovatelných ztrát. Způsob náhrady škody je pak nechán na národních soudech.

Poslední podmínkou odpovědnosti je **příčinná souvislost**, která musí existovat mezi jaderným zařízením, jadernou událostí a jadernou škodou. Příčinnou souvislost musí dokázat poškozený. Úmluvy neobsahují žádné ustanovení o příčinné souvislosti, kterým by například pomohly poškozenému. Bližší úprava je ponechána na jednotlivých smluvních stranách, které mnohdy dokonce požadují prokázání blízké nebo jiným způsobem kvalifikované příčinné souvislosti.

Provozovatel jaderného zařízení je odpovědný **objektivně**, bez ohledu na zavinění. Poškozený tedy nebude muset dokazovat úmysl nebo nedbalost provozovatele. K odpovědnosti provozovatele stačí již samotná existence příčinné souvislosti, jak je tomu obvyklé i u dalších nebezpečných činností. Provozovatel musí být proti škodě **povinně finančně zajištěn**. Cílem této úpravy je zvýhodnění postavení poškozeného. Odpovědnost provozovatele je velmi široká, jeho možnost vyvinut se je tak úzká, že se někdy dokonce mluví o odpovědnosti absolutní.⁴⁵ **Liberační důvody** jsou velmi úzké, nepatří mezi ně například *vis maior*: Liberačním důvodem je ozbrojený konflikt nebo úmysl či hrubá nedbalost ze strany poškozeného, která byla příčinnou škody. Všechny úmluvy umožňují smluvním stranám omezit **maximální výši kompenzovatelné škody**. Podle Vídeňské úmluvy tak musí provozovatel odpovídat za škodu nejméně do výše 300 milionů SDR⁴⁶ a za dalších 300 milionů SDR odpovídá mezinárodní fond z poplatků jednotlivých členských států, podle Pařížské úmluvy od výše 700 milionů €⁴⁷. Původní limity

⁴⁴ Srovnej výklad k případu *Antonio Gramsci*. Kde na základě obdobné obecné definice škody byla nahrazena i škoda vzniklá znečištěním moře ropnými látkami.

⁴⁵ Srovnej znění Vídeňské úmluvy. Pojem absolutní odpovědnosti zde ale neznamená neexistenci možnosti vyvinut se, ale přísnější liberační důvody než bývá u objektivní odpovědnosti obvyklé.

⁴⁶ Zvláštní jednotka čerpání, v současné době je 1 SDR přibližně 0,44 Eura.

⁴⁷ Savage, M., Baruya, P., et Cunningham, J.: Energy subsidies in the European Union: A brief overview. EEA, Technical Report 1, European Environment Agency, Copenhagen, 2004.

odpovědnosti byly samozřejmě mnohem nižší, protože jedním z účelů smluv byla podpora rozvoje výroby elektřiny z jádra. V současné době jsou limity neustále zvyšovány a akcentována je kompenzační funkce úmluv. Skutečná odhadová škoda v případě těžké havárie se přesto odhaduje řádově vyšší. Státy se ale mohou rozhodnout i pro neomezenou odpovědnost provozovatelů jako například Rakousko, Německo, Japonsko a Švýcarsko. Kompenzace za škody je **omezena** také **časem**. Obvyklá třicetiletá lhůta pro uplatnění svého nároku před soudem platí pouze u újmy na životě a zdraví, pro ostatní nároky platí lhůty deseti let. Systém úmluv je výjimečný tím, že klade mimořádný důraz na uplatnění všech nároků z identické jaderné škody **před jedním soudem v jedné zemi**. Pravomoc projednávat žaloby mají pouze soudy smluvní strany, na jejichž území došlo k jaderné události. Státy nesmí diskriminovat poškozené z důvodu státního občanství, bydliště či pobytu.

II.3 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA ZNEČIŠTĚNÍ ROPNÝMI LÁTKAMI PŘI PŘEPRAVĚ NA MOŘI

Mnohem častějším typem mezinárodních smluv je pak úprava odpovědnosti z mobilních zdrojů znečištění, která se již z povahy mezinárodního práva týká zdrojů překračujících hranice států. Nejprpracovanější systém smluv je zde v oblasti znečištění ropnými látkami při jejich převozu na moři.

Základem systému smluv je Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním (dále jen „CLC“) a Úmluva o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním (dále jen „IOPC“). Tyto smlouvy vznikly již na přelomu šedesátých a sedmdesátých let. V průběhu své existence procházely podstatným vývojem, který bude dále blíže rozebrán. Obě úmluvy byly změněny v roce 1992. Další práce na nich probíhaly i po roce 2000, kdy byly zásadně doplněny dobrovolným systémem pojištění STOPIA a TOPIA 2006.

U těchto úmluv je nezbytné na samém začátku podotknout, že se vztahují **pouze na znečištění moří způsobené haváriemi**, které tvoří pouhou pětinu veškerého znečištění. Zbývá většina znečištění je způsobena běžným provozem tankerů a nijak upravena není. I tento rys potvrzuje jednu ze základních charakteristik soukromého práva – soustředí se totiž většinou na jednorázová znečištění, v tomto případě havárie. Další oblastí, kterou se nepodařilo upravit na mezinárodní úrovni, je problematika ropných plošin, které těží ropu na moři. Jejich úprava tak stále zůstává pouze na národní úrovni.

Celý systém se vztahuje na **znečištění prostřednictvím minerálních olejů způsobených havárií námořních plavidel**. Persistentní minerální oleje přitom jsou předmětem úmluv, pokud jsou přepravovaným nákladem, i pokud jsou pouze pohonnou hmotou plavidla. Za určitých okolností tak bude spadat do rozsahu úmluvy i havárie prázdného tankeru, který znečistí životní prostředí čistě svým palivem. Příkladem perzistentních minerálních olejů je surová ropa, nafta, mazací oleje nebo palivové oleje. Tyto oleje se hůře přirozeně rozptylují a při jejich úniku se pravděpodobně rozšíří dále a je nezbytné je z mořské vody vyčistit. Do systému úmluv naopak nepatří minerální oleje typu benzín nebo petrolej, které se rychle odpařují a není proto potřeba je nijak čistit.

II.3.a REŽIM ODPOVĚDNOSTI

Základem odpovědnosti podle CLC je **objektivní odpovědnost vlastníka lodi** rozšířená o **povinné pojištění** této odpovědnosti (tzv. první „vrstva“ odpovědnosti). Odpovědnost další osob zúčastněných na přepravě (posádka, řídicí osoby a další) je vyloučena. Podle této úmluvy se hradí veškeré škody, újma na zdraví a životě; škody na majetku; náklady na vyčištění znečištění; preventivní opatření i náprava ztrát způsobená poškozením životního prostředí ve výši nápravných opatření. Rozsah použití CLC je ale omezen. Na určité situace se vůbec nevztahuje, např. již zmíněné „nehavarijní“ znečištění, vládní lodě, vnitrozemská plavidla atd. Dalším omezením jsou liberační důvody, tj. možné výjimky z odpovědnosti – jednou z výjimek je i přírodní fenomén, který je výjimečný, nepředvídatelný a neodvratitelný povahy. Liberačních důvodů je ale v CLC definováno mnohem víc (válka, jednání třetí osoby). Tyto výjimky byly přijaty, protože byly v době sjednávání CLC nepojistitelné. Odpovědnost majitele lodi je omezena na 90 milionů SDR. Toto omezení ale neplatí, pokud škodu způsobil majitel sám svým úmyslným jednáním nebo v důsledku vědomé nedbalosti. Nároky na náhradu škody musí být uplatněny v určitých subjektivních a objektivních lhůtách (3 a 10 let). CLC se tak snaží zabránit zbytečnému prodlužování řízení o náhradu škody.

Ke zlepšení situace obětí znečištění ropnými látkami pak byla přijata druhá úmluva – **IOPC, která zakládá speciální fond** na náhradu škod⁴⁸ (tzv. druhá vrstva odpovědnosti). V rámci tohoto fondu jsou vytvářeny i speciální oddělené fondy pro závažné havárie typu *Prestige*, *Erica* a další. Prostředky z fondu se nejčastěji používají v případě, kdy skutečná vzniklá škoda je vyšší než omezená odpovědnost podle CLC. Dalšími případy jsou situace, kdy odpovědnost podle CLC vůbec nevznikne nebo vlastník plavidla i pojišťovna nejsou schopni vzniklou škodu hradit. I pro náhradu škody z fondu IOPC existují určité výjimky, ty jsou ale podstatně užší než podle CLC, a tak například v případě přírodního fenoménu bude škoda nahrazena z prostředků fondu. I zde existuje omezení výše hrazené škody – tato hranice je několikrát vyšší než podle CLC a v současné době dosahuje 203 milionů SDR (srovnej s původními 60 v roce 1971). Tento limit je včetně kompenzací vlastníka na základě CLC a platby pojistitele. Na rozdíl od systému CLC není závislý na velikosti plavidla. Pokud by měla být překročena tato výše, dostane každý z poškozených pouze určitou procentuální část. Z důvodů nutnosti vyvážit požadavky na rychlost kompenzace a zároveň zachování prostředků pro náhradu všech nároků, vyplácí IOPC fond v případech škod, které se blíží jeho maximálním limitům, pouze určitou procentuální část a zbytek až v okamžiku, kdy je známá celková výše škody (to bylo zatím využito pouze ve 2 případech). Ve všech případech pak byla poškozeným kompenzována škoda v plné výši, protože nároky na náhradu nepřekračují maximální limity škody. Prostředky fondu jsou získávány jednak z počátečních vkladů a pak díky pravidelným poplatkům pro odběratele ropy. Jejich výše je stanovena tak, aby prostředky IOPC fondu zůstávaly vyrovnané, tj. na základě výdajů v předcházejícím roce. Pre-

⁴⁸ Veškeré informace o tomto fondu viz <http://www.iopcfund.org/>.

bytečné prostředky IOPC fond investuje a výnosy s těchto investic se stávají jedním z příjmů fondu.

V roce 2003 byl založen i tzv. **Supplementary Fund**, do kterého přispívají přímo smluvní státy, pokud na svoje území v průběhu roku importují určité množství ropy. Jedná se tedy o navrhovanou třetí vrstvu celého systému, která by poskytovala náhradu škody v okamžiku, kdy by náhrada od předchozích dvou vrstev byla nedostatečná. Limit škody je zde zvýšen na 750 milionů SDR. Tento fond ale zatím příliš nefunguje.

Naopak podstatným a funkčním doplněním systému je dobrovolný pojišťovací systém **STOPIA a TOPIA 2006**, který funguje na bázi dobrovolných smluv mezi pojišťovny a majiteli tankerů. Z těchto smluv jsou pak hrazeny kompenzovatelné škody nad rozsah CLC. Pro poškozenou osobu stále zůstává subjektem odpovědným za náhradu škody IOPC fond, ale tomu je pak kompenzovaná škoda proplacena z výše zmiňovaných pojišťovacích systémů. Důležitá pro fungování obou systémů je skutečnost, že přestože se jedná o systémy dobrovolné, účastní se jich všichni majitelé velkých tankerů a 95 % majitelů tankerů malých.

Obrovskou nevýhodou celého systému je, že **pojišťovny** neumějí nebo **nechtějí rozlišovat** mezi majiteli, kteří přepravují svoje zboží při dodržování vysokých standardů od těch průměrných a dokonce i podprůměrných. I podle kritiky samotného IOPC fondu⁴⁹ pojišťovny dostatečně nepřizpůsobují výši pojistného dodržovaným standardům přepravy. Navrhovaným řešením je širší informační povinnost, která povede ke snazšímu odhalení nekvalitních přepravců. Díky tomuto selhání **ztrácí** odpovědnost za škody uložená majiteli plavidla **svoji preventivní funkci**, nutící potencionálně odpovědnou osobu k přijímání opatření k odvrácení rizika vzniku škody. Majitel se totiž proti této škodě musí pojistit, a to za obdobných podmínek jako ostatní majitelé stejně velkých plavidel bez ohledu na jimi dodržované standardy.

K usnadnění pozice poškozených IOPC fond ve spolupráci s pojistitelem při velkých haváriích zakládají kanceláře ke zpracování nároků poškozených přímo v místě havárie. IOPC fond se z důvodů racionalizace řízení snaží většinu žalob vyřizovat prostřednictvím mimosoudního vyrovnání. To sice vede k rychlejšímu a na náklady méně náročnému vyřízení nároků poškozených, na druhé straně ale nejsou zaručeny základní postupy klasického soudního řízení – prostředky pro zajištění souladného výkladu (například hrazených ztrát na životním prostředí), opravné prostředky a další.

II.3.b ROZSAH ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU

Jak již bylo zmíněno výše, obě tyto úmluvy se během své existence bouřlivě vyvíjely. Neměnily se pouze limity odpovědnosti a systém fungování, ale měnila se také definice nehody, škody, preventivních opatření a ušlého zisku⁵⁰.

Díky velmi obecné **definici škody** v úmluvách IOPC fond od samého svého začátku hradil i ztráty vzniklé na životním prostředí jako takovém. Prvním případem byla

⁴⁹ Srovnej Výroční zprávu IOPC za rok 2008, s. 32.

⁵⁰ Právě ušlý zisk se stal předmětem rozšiřování rozsáhlou judikaturou, viz případy *Haven* nebo *Braer*. Podle ní jsou hrazeny i například ušlé zisky v oblasti turistického ruchu.

nehoda *Antonio Gramsci* v roce 1971. V tomto případě byla tehdejšímu Sovětskému svazu přiznána náhrada ztráty na životním prostředí. Výše této ztráty byla spočítána na základě sovětské vnitrostátní metodiky v pevné výši, tj. fixně stanovená částka za znečištění metru krychlového vody. V reakci na tento případ byla přijata změna úmluvy tak, aby ztráty na životním prostředí nemohly být vypočítány na základě takto pevně určené částky⁵¹. Náhrada ztráty může být dále přiznána pouze v těch případech, pokud má poškozený aktivní žalobní legitimaci podle vnitrostátního práva a zároveň utrpěl „vyčíslitelnou ekonomickou ztrátu“⁵². Žádná další náhrada ztráty na životním prostředí ale podle těchto kritérií nebyla vyplacena⁵³. Když byly v roce 1992 obě úmluvy přepracovávány, zpřesnila se i definice škody. Ta nově zní takto: „*jakákoliv škoda nebo ztráta mimo plavidlo způsobená unikem persistentního minerálního oleje z plavidla. Náhrada za poškození životního prostředí jiná než ušlý zisk z tohoto poškození je omezena na náklady přiměřených nápravných opatření, které již byly nebo budou provedeny*“. Součástí kompenzovatelné ztráty jsou i preventivní opatření: „*jakákoliv přiměřená opatření přijatá kýmkoliv po havárii za účelem odvrácení nebo minimalizování škody vzniklé znečištěním*“. Systém se vztahuje na ztráty na území smluvních stran, ve výlučné ekonomické zóně i v pobřežním moři.

IOPC fond sám rozlišuje **šest kategorií hrazených škod**. První z nich jsou náklady na čištění a preventivní opatření. Náhrada je možná pro všechny přiměřené opatření k vyčištění prostředí nebo i jiná opatření, která jsou přijata za účelem omezení nebo odstranění škody na území smluvní strany způsobené znečištěním. Tato opatření mohou být přijata kdekoliv, tedy i například na volném moři nebo v teritoriálním moři státu, který není smluvní stranou, pokud to bude sloužit k odvrácení škody v teritoriálním moři smluvní strany. V principu se jako škoda hradí náklady této činnosti. V souvislosti se životním prostředím je zajímavé, že například odchyt a čištění ptáků znečištěných ropnými látkami patří také mezi náklady na vyčištění. IOPC hradí tyto náklady, pokud mají takto ošetřovaná zvířata rozumnou šanci na přežití. Mimo jiné jsou hrazeny i náklady na stravu a ubytování dobrovolníků, kteří se na takovéto záchranné akci podílejí. Preventivní opatření jsou hrazena, i pokud žádná skutečná škoda nevznikne, ale byla zde vážná a bezprostřední hrozba jejího vzniku, která ale byla přijetím preventivních opatření odvrácena. Druhou skupinou jsou škody na majetku. Kompenzovatelné jsou škody za přiměřené náklady na vyčištění, opravení nebo nahrazení věcí znečištěných ropou. Třetí kategorií je ušlý zisk v důsledku znečištění (*consequential loss*). Jeho kompenzace náleží vlastníkům, kteří přijdou o zisk v důsledku ropného znečištění. Příkladem může být ztráta příjmu rybáře v důsledku znečištění jeho sítí, což mu zabrání v rybaření do doby jejich vyčištění. Čtvrtou skupinou pak je tzv. čistá ekonomická ztráta (*pure economic loss*). Ta je hrazena subjektu, jehož majetek nebyl přímo znečištěn ropnými látkami, ale přesto v důsledku znečištění vznikla této osobě škoda v podobě ušlého zisku. Zmiňovaný rybář například nemůže provozovat rybolov, přestože jeho sítě jsou zcela v pořádku, protože v důsledku

⁵¹ Přesná citace: „*the assessment of compensation to be paid is not to be made on the basis of an abstract qualification of damage calculated in accordance with theoretical models*“.

⁵² V originále: *quantifiable economic loss*.

⁵³ Viz případ *Haven a Patmos*, kde škoda byla žalována, ale skončil mimosoudním vyrovnáním.

rovného znečištění došlo k úhynu populace ryb. Dalším klasickým příkladem je majitel hotelu u znečištěné pláže. V případě *Erica* tak například byly hrazeny náklady hoteliérům u znečištěných pláží, kteří museli zrušit Millenium party. V této kategorii škod mohou být hrazeny i náklady na marketingové kampaně za účelem snížení těchto ztrát. Pátou kategorií jsou ztráty na životním prostředí. Ty jsou kompenzovatelné do výše přiměřených nápravných opatření za účelem urychlení návratu životního prostředí do původního stavu. Studie za účelem prokázání příčinné souvislosti mezi havárií a poškozením životního prostředí nebo prokázání přiměřenosti nápravných opatření jsou také hrazeny. Poslední kategorií jsou náklady na odborné konzultanty. Vzhledem ke složitosti celé problematiky mají poškození možnost využít služeb odborníků, jejichž práce jim potom bude fondem proplacena. Zohledněna bude nezbytnost přítomnosti takového odborníka, běžné náklady na jeho činnost a rozsah jeho činnosti, ale také na kvalitu a užitečnost jeho práce. Náklady na vyčištění, odškodnění pro rybářský průmysl nebo hoteliéry byly přiznány téměř ve všech případech. Náklady na nápravná opatření k odstranění ztrát na životním prostředí byly několikrát žalovány, ale nikdy zatím nebyly přiznány ani odmítnuty. V případě *Erica* ale byly Francii přiznány v řízení před národním soudem.

Stejná interpretace ustanovení úmluvy všemi smluvními stranami je klíčová pro posuzování nároků na náhradu škody, bylo proto přijato několik výkladových pravidel. Veškeré výdaje se musí vztahovat k již vzniklé ztrátě (nebo její bezprostřední hrozbě v případě preventivních opatření) způsobené ropným znečištěním a musí být stanovena dostatečně úzká příčinná souvislost. Tyto výdaje se musí vztahovat k opatřením, která jsou přiměřená a ospravedlnitelná. Poškozený je oprávněn k náhradě škody, pouze pokud utrpěl skutečnou ekonomickou ztrátu a svou škodu musí dostatečně prokázat. Důkazy o rozsahu škody si pak IOPC v každém případě individuálně posoudí a zohlední přitom i možnost poškozeného této škodě předcházet. IOPC fond pak ke každému typu škody ve svém **Manuálu pro uplatňování nároků ze škody**⁵⁴ uvádí podrobné pokyny. Pro ztráty na životním prostředí jsou následující. Nároky na náhradu ztrát na životním prostředí jsou omezené na ušlý zisk z poškození životního prostředí a přiměřená nápravná opatření. Příkladem ušlého zisku jsou pak snížené zisky zpoplatněné přírodní rezervace, nebo menší objem úlovku ryb v důsledku postižení její populace. Nápravná opatření by měla splňovat následující podmínky tak, aby nebyla prováděna nadbytečně. I závažná znečištění, totiž díky obrovské revitalizační schopnosti mořských systémů, nemusí způsobit dlouhodobé negativní následky. Cílem nápravných opatření by měl být návrat do stavu před havárií. V důsledku skutečnosti, že je ale prakticky nemožné uvést poškozenou lokalitu do stejného stavu, který by existoval, kdyby nenastala havárie, mělo by být cílem nápravného opatření znovuobnovit biologické společenství, ve kterém se pro společenství charakteristické organismy v době havárie nacházely a mohou normálně fungovat. Hrazena mohou být i nápravná opatření v určité vzdálenosti od místa znečištění, pokud budou mít pozitivní vliv na návrat mořských systémů do původní podoby. Podmínky pro hrazení nápravných opatření byly stanoveny takto:

⁵⁴ *Claims Manual*. http://www.iopcfund.org/npdf/2008%20claims%20manual_e.pdf.

- Opatření by měla významně urychlit návrat do původního stavu.
- Měla by existovat rozumná šance na úspěch nápravných opatření.
- Opatření by měla zabránit dalším ztrátám na životním prostředí v důsledku havárie.
- Opatření by neměla negativně ovlivnit jiná stanoviště nebo mít negativní vliv na jiné přírodní a ekonomické zdroje.
- Opatření by měla být technicky proveditelná.
- Náklady na opatření by neměly přesahovat rozsah a trvání havárie a výhody, které mohou být dosaženy jejich provedením.

Před přijetím opatření by měla být provedena odborná studie za účelem posouzení výše uvedených kritérií pro přiměřenost. Nároky na kompenzaci nákladů jsou posuzovány podle informací, které byly k dispozici v době přijímání nápravných opatření. Kompenzovatelné nejsou nároky založené na abstraktním výpočtu škody na základě teoretických modelů, ani tzv. *punitive damages*, punitivní škody, jejímž hlavním cílem je potrestání škůdce.

Zejména v případech závažných havárií budou potřebné i **odborné studie** k určení povahy a rozsahu škody na životním prostředí a posouzení přiměřenosti nápravných opatření. Náklady na tyto studie fond kompenzuje, pokud se týkají škod podle úmluvy. Tyto studie musí být prováděny objektivně, na čistě vědecké bázi, nejlépe nezávislou komisí, které bude spoluzadávat práci smluvní stát a IOPC fond. IOPC fond by se měl účastnit rozhodování o provedení studie od samého počátku a měl by mít možnost podávat připomínky k rozsahu studie tak, aby studie obsahovala všechny pro něj potřebné informace. Náklady na provedení studie musí být přiměřené rozsahu znečištění a jeho důsledkům. Pokud ale studie ukáže, že nedošlo k žádné dlouhodobé škodě nebo není nezbytné přijímat nápravná opatření, nebrání to nijak proplacení nákladů na ni. V žalobě by pak měla být specifikována poškozená oblast, úroveň znečištění, prokázáno spojení mezi lodí a znečištěním, výsledky studie o škodě a popis přijatých nebo plánovaných nápravných opatření.

Po zpřesnění definice škody na životním prostředí byla v roce 1997 jako nepodložená odmítnuta žaloba v případě *Nissos Amorgos*. Důvodem zamítnutí žaloby bylo podložení výpočtu pouhými teoretickými modely a nadbytečnost požadovaných opatření. Náhrada ušlého zisku, ale byla vyplacena zpracovatelům krevet, kterým v důsledku ropného znečištění klesl objem zpracovávaných živočichů. A to přes skutečnost, že nebyli schopni prokázat příčinnou souvislost mezi znečištěním a poklesem množství krevet. Fond se spokojil s vědeckými tvrzeními, které prokazují, že již malá míra znečištění může mít vliv na rozmnožovací schopnosti krevet. A připustil, že pokud v určitém období po havárii dojde k poklesu výskytu mořské fauny, bude to velmi pravděpodobně právě v souvislosti s touto havárií.

V roce 2000 byla k otázkám ztrát na životním prostředí ustanovena **zvláštní pracovní skupina**. Tato skupina mimo jiné zvažovala návrh zavést koncept náhrady ztrát na životním prostředí jako kompenzaci státu za poškození jeho kolektivního vlastnictví. Výše náhrady by se posuzovala speciálními studiemi, které byly zavedeny už v rámci nové definice škody v roce 1992. Další z návrhů se týkal změny definice ztrát na životním prostředí, která by již dále nebyla vázána na vznik materiální škody žalobce a mohla by být vypočítána na základě teoretických modelů. Žádný z těchto návrhů

ale nebyl přijat. Pracovní skupina místo toho doporučila další rozvoj výše zmiňovaných odborných studií, které mají určovat výši ztrát na životním prostředí a možná nápravná opatření.

Původní fond fungující od roku 1971 řešil více než 100 různých případů, ve kterých vyplatil 329 milionů £. Fond 1992, který funguje od roku 1996, zatím řešil 34 nehod, ve kterých vyplatil 236 milionů £, tedy cca 70 % z celkového objemu kompenzovaného z původního fondu. Náhrady škod tak vzrostly téměř o polovinu a zohlednit je potřeba i vyšší kompenzace poskytované přímo majiteli plavidel a pojišťovny na základě dobrovolných pojišťovacích systémů. Z celkového počtu 34 řešených případů u IOPC fondu z roku 1992 jich cca deset bylo vyřízeno čistě pojistitelem majitele plavidla, další dva na základě pojišťovacího systému STOPIA, 11 případů nebylo vůbec řešeno IOPC fondem většinou z důvodů příliš nízkých škod nebo se jedná o případy zatím nevyřešené. Za celých dvanáct let svého fungování řešil fond pouze dvě havárie, které přesáhli jeho maximální limity – *Prestige* a *Erica*. Při nehodě *Ericy* IOPC fond uznal a kompenzoval pouze malou část nákladů na uvedení do původního stavu, které požadovala Francie (z 179 milionů € pouze 32). V této souvislosti je ale nezbytné dodat, že zbytek vynaložených nákladů Francie vysoudila v trestním řízení.

II.4 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI PŘI PŘEPRAVĚ NEBEZPEČNÝCH LÁTEK PO MOŘI

Po moři jsou ale přepravovány i jiné nebezpečné látky než minerální oleje. Světové společenství se poměrně dlouhou dobu snažilo i o úpravu této problematiky. Význam dobře fungujícího obdobného systému se ukázal i v tomto případě. Mezinárodní úmluva o odpovědnosti a náhradě škody při přepravě nebezpečných nebo jedovatých látek na moři⁵⁵ (dále jen „HNS“) je téměř shodná s CLC. Dokonce jsou obě úmluvy i oba fondy úzce administrativně propojené. Přesto není HNS zdaleka tak úspěšná, do současné doby ji ratifikovalo pouze 13 států, což je sice dostatečný počet pro splnění jedné z podmínek účinnosti, druhá podmínka vztahující se k objemu přepravy smluvních stran, ale splněna nebyla. Navíc naprostá většina ratifikujících států dosud nepředložila potřebné zprávy o přepravovaném zboží. HNS tak přes veškerou snahu není stále účinná. Důvodem neochoty HNS ratifikovat jsou především obtíže států v oznamování množství přepravovaných látek, které spadají do působnosti HNS; nesrovnalosti ohledně povinné osoby k placení příspěvků do HNS fondu⁵⁶ a neochota států postoupit zmiňované zprávy o objemu přepravy nebezpečných látek.

Nebezpečné a jedovaté látky jsou v HNS definovány pomocí odkazů na jiné již existující úmluvy. Majitel plavidla je objektivně odpovědný za vzniklou škodu. A je povinný se proti těmto škodám pojistit. Vedle toho opět existuje i HNS fond, který je udržován z poplatků pro příjemce nákladu. Důvod pro výběr majitele plavidla je obdobný jako u CLC – je snadno identifikovatelnou osobou a existuje pro něj možnost pojištění. Majitel plavidla opět odpovídá za celou dobu přepravy nákladu, včetně nakládání

⁵⁵ International Convention on Liability and Compensation Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea.

⁵⁶ HNS fond byl založen Dodatkovým protokolem z 2010, který zatím neratifikoval dostatečný počet států. Tento fond by kompenzoval případné škody až do výše 250 mil. SDR.

a vykládání, pokud jsou k tomu využívány součásti plavidla. Liberační důvody jsou stejné jako v CLC nebo CRTD, včetně případu, kdy majitel není řádně informován o nebezpečné povaze nákladu. Obdobně jako u CRTD může majitel omezit rozsah své odpovědnosti, pokud nezavinil škodu úmyslně nebo z nedbalosti. Výše odpovědnosti se odvozuje od velikosti plavidla, maximum je 100 milionů SDR. Rozsah nahrazované škody je určen obdobně jako u CLC – tj. definicí škody, preventivních opatření a havárie. Při náhradě škody mají přednost nároky ze škody na zdraví a lidských životů.

HNS fond je založen na obdobných principech jako IOPC fond. Jeho fungování je ale ztíženo komplexností celé situace, tj. množstvím sledovaných látek a vztahy mezi subjekty, které s těmito látkami nakládají. Díky množství sledovaných látek jsou i rozděleny prostředky HNS fondu na „běžné“ a „rizikové“ pro nebezpečnější látky. Povinností států je informovat HNS fond o všech příjemcích, kteří jsou povinni příspěvky platit.

II.5 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI PŘI PŘEPRAVĚ NEBEZPEČNÉHO ZBOŽÍ NA ZEMI

Další systém odpovědnosti je upraven Ženevskou úmluvou o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené během přepravy nebezpečného zboží po silnici, železnici nebo vnitrozemskou plavbou z roku 1989⁵⁷ (dále jen „CRTD“). Práce na této úmluvě začaly již v roce 1972 a výrazně se na nich podílela i skupina UNIDROIT. V současné době ji ratifikovaly pouze Německo a Maroko a, i přes pokus ratifikaci smlouvy oživit v letech 2002 a 2003, k ratifikaci nepřistoupily žádné další státy a smlouva tak není účinná. Důvodem neochoty států CRTD ratifikovat jsou příliš vysoké limity pro náhradu škody, pro kterou jsou přepravci povinni se pojišťovat. Tyto limity jsou tak vysoké, že je pojišťovny vůbec nenabízejí. I pokud by pojištění existovalo, dojde k neúměrnému zvýšení ceny za přepravu.⁵⁸

Cílem CRTD je zajistit přiměřenou a rychlou náhradu škody způsobenou při přepravě nebezpečného zboží. Jako odpovědná osoba je určen přepravce, který je omezeně objektivně odpovědný a který má povinnost být vůči náhradě škody pojištěn. Většina ustanovení CRTD byla převzata ze CLC, ale obdobný fond jako IOPC založen nebyl.

Rozsah odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je definován shodně s CLC. Škoda musí mít svůj původ i projevit se na území smluvních států. Odpovědnost se vztahuje na přepravu zboží pomocí silniční, železniční a vnitrozemské lodní přepravy, a to po celou dobu od započetí nakládání zboží až do jeho kompletního vyložení. CRTD ale neupravuje odpovědnost za přepravu upravenou jinými úmluvami (mořská plavba, jaderný materiál) nebo na místech, kam nemá veřejnost přístup (tzv. *on-site*). Nebezpečné zboží je definováno pomocí odkazu na jinou mezinárodní úmluvu. Tou je Evropská smlouva o mezinárodní silniční přepravě nebezpečného zboží (dále jen „ARD“). Zboží je považováno za nebezpečné, pokud obsahuje ve smlouvě vyjmenované látky v určitém množství. Výhodou definice pomocí odkazu je, že CRTD je prů-

⁵⁷ Geneva Convention on Civil Liability for Damage Caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels.

⁵⁸ Viz vyjádření jednotlivých států k důvodům odmítnutí ratifikace CRTD – <http://www.unece.org/trans/danger/publi/crtd/crtddoce.html>.

běžně aktualizována tak, jak se mění ADR. Odpovědnou osobou je **přepravce**. Důvodem tohoto výběru je usnadnění identifikace této osoby. Přepravce je na rozdíl od majitele nákladu nebo jiných subjektů vždy zřejmý. Druhým důvodem výběru byly existující druhy pojištění, které se vztahovaly právě na přepravce. Vyvratitelná právní domněnka pak za přepravce určuje osobu, na níž je přepravní prostředek registrován, a pokud není registrován jeho vlastník. Přepravce má možnost se zprostit odpovědnosti, pokud prokáže, že ho odesílatel neupozornil na nebezpečnou povahu zboží. Tento liberační důvod je reakcí na povinnost odesílatele nebezpečné zboží řádně označit a odpovědnou osobou se stane odesílatel. Druhou situací je nakládání a vykládání zboží, pokud je přepravce vůbec neovlivňuje. V tomto případě se stane odpovědnou osoba, která zboží nakládá nebo vykládá.

Odpovědnost podle CRTD je **objektivní**. Liberačními důvody jsou obdobně jako v CLC nebo HNS: válka, přírodní fenomén nebo jednání třetí osoby. Oproti CLC je nová možnost přepravce omezit výši svojí odpovědnosti, pokud prokáže, že nejednal úmyslně ani v nedbalosti. Výše odpovědnosti za škodu je rozdělená pro škody na zdraví a lidských životech (18 milionů SDR u silniční a železniční přepravy, 8 milionů u vnitrozemské plavby) a ostatní škody (12 respektive 7 milionů SDR). Pokud by byly nároky z první skupiny vyšší než stanovený limit, budou se hradit i z druhé skupiny. Stát má možnost tyto limity zvýšit nebo dokonce omezení zcela zrušit. Přesto se CRTD ve svých úvodních ustanovení nehlásí k úplné a přiměřené náhradě škody, ale pouze k náhradě přiměřené. Právě tyto vysoké limity, které se navíc vážou k velikosti škody a nikoliv plavidla, jak tomu je u CLC, se staly překážkou ratifikace CRTD, která tak nikdy nevstoupila v účinnost.

II.6 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI PŘI TĚŽBĚ ROPY NA VOLNÉM MOŘI

Těžbou ropy na volném moři (tzv. *off-shore* aktivitami) lze rozumět typicky vrtné věže získávající ropu či zemní plyn z mořského dna a s nimi funkčně spojená zařízení.⁵⁹ Tento způsob získávání nerostného bohatství postupně nabývá na důležitosti především díky neustále rostoucí spotřebě, úbytku zdrojů nerostných surovin a geopolitické situaci. V současné době se jedná až o 30 % celkové produkce ropy a zemního plynu. Přes 6000 těchto zařízení je v současné době v provozu především Severním mořem a Mexickým zálivem. Přesto pro tento provozů **neexistuje účinná mezinárodní úprava**. Pokud docházelo ke znečištění, nemělo přeshraniční charakter a jednotlivé státy řešily odpovědnost ve svém národní jurisdikci. Specifická úprava tak existuje v mnoha vnitrostátních právních rádech. Například norská úprava ukládá provozovateli absolutní neomezenou objektivní odpovědnost. OPA ve Spojených státech stanoví objektivní odpovědnost, která je v případě plavidel omezená, ale v případě provozů na vnějším kontinentálním šelfu je neomezená. V reakci na případ se tato úprava bude pravděpodobně měnit.

Důvodem neexistence mezinárodní úpravy je nejasné právní postavení technologického zařízení využívaného k podmořské těžbě ropy, jejímu zpracování a dopravě

⁵⁹ Více viz Tarelli, E.: International Efforts to Establish Rules on Liability for Offshore Activities.

v mezinárodním i vnitrostátním právu. Pro tento typ zařízení neexistuje ustálené pojmosloví, což vede k diferenciaci jejich právních režimů. Někteří akademici (Jacobs-son, Abecassis) tvrdí, že za určitých podmínek jsou tyto provozy plavidly a vztahuje se proto na ně obecná úprava (viz také například definice plavidla podle MARPOL). Důležitějším důvodem pro neexistenci speciální úpravy je podle mého názoru především skutečnost, že od osmdesátých let, ve kterých došlo k několika haváriím *Ixtoc I* (1979), *Alexander Kielland* (1982), *Nowruz* (1983), *Piper Alpha* (1988), až do *Deepwater Horizont* (2010), k žádné další obdobné havárii nedošlo. Díky technologickému pokroku a bezpečnému provozu nebylo světové společenství nijak nuceno se otázkou souladné úpravy zabývat.

Jedinou výjimkou je pokus o regionální úpravu v rámci Baltu a severo-východního Atlantiku. V roce 1975 byla v Londýně přijata Dohoda o odpovědnosti za znečištění z off-shore provozů (*Offshore Pollution Liability Agreement*), která měla být pouze přechodným nástrojem do přijetí **Londýnské úmluvy o občanské odpovědnosti za škody způsobené ropou při těžbě a zpracování minerálních zdrojů z mořského dna** (*London Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources*, dále též „CLEE“). Tato úmluva z roku 1977 ale nikdy nevstoupila v platnost z důvodu nedostatečného počtu smluvních stran a účinnosti vzhledem k současné zastaralosti již asi nenabude. Důvodem byl zásadní spor o podobu odpovědnosti mezi Velkou Británií a Norskem, které požadovalo neomezenou objektivní odpovědnost provozovatele. Cílem úmluvy je regulovat odpovědnost za činnost offshore provozů jako takových, nikoliv jako specifického typu plavidel. Pokud by se na provoz vztahovala i obecná CLC úmluva, má tato přednost a CLEE se nepoužije. Provozem jsou veškeré mobilní i fixní jednotky určené k těžbě a skladování ropy nebo zemního plynu včetně souvisejících potrubí (nikoliv ale plavidla ve smyslu CLC). Úmluva se má dokonce vztahovat i na veškeré těžby jiných surovin, které jsou ale prováděny obdobným způsobem. Provozovatel je objektivně odpovědný za všechny ztráty způsobené znečištěním moře smluvního státu až do výše 30 milionů SDR, respektive 40 milionů SDR po roce 1982. Exoneračními důvody jsou: vis maior, spoluzavinění třetí osoby, řádné ukončení provozu před více než 5 lety. Provozovatelé jsou odpovědni společně a nerozdílně. Provozovatel je povinný udržovat finanční zajištění ve výši 22, respektive 35 milionů SDR. Provozovatel je odpovědný k náhradě vzniklé škody i preventivních opatření k zabránění nebo zmírnění vzniklé škody. Všechny smluvní strany jsou povinné uznávat a vykonávat rozsudky ostatní smluvních stran o náhradě ztrát. Poškozený si může vybrat stát pro uplatnění jeho nároků mezi státem provozovatele a státem, na jehož území vznikla škoda. Nároky na náhradu škodu musí být uplatněny do 4 let. Struktura i textace úmluvy je obdobná jako u CLC úmluvy. V nejrůznějších úmluvách o mořském právu (1973/1978 MARPOL, 1982 UNCLOS) lze nalézt obecná ustanovení o povinnostech vztahujících se k offshore provozům, pro rozbor odpovědnosti nejsou tato ustanovení relevantní.

Zajímavou skutečností zůstává, že provozovatelé offshore reagovali sami svým regionálním sdružováním a **dobrovolným zavázáním** se k finančnímu zajištění ztrát způsobených jejich provozem právě na základě výše zmíněné prozatímní Dohody o odpovědnosti ze znečištění z off-shore provozů. Vzhledem k neexistenci havárií

v tomto regionu ale nebyl tento systém v praxi nikdy použit. K administraci a dohledem nad plnění této Dohody vznikla již v roce 1974 společnost **OPOL** – Offshore Pollution Liability Association Ltd., členy této společnosti mohou být pouze provozovatelé, a to ze všech regionálních pobřežních států. Dohoda se vztahuje na široké spektrum různě technologicky zhotovených provozů (včetně *Floating Production Storage and Offloading Vessels – FPSOs* a *Floating Storage Units-FSUs*, na které se některé jiné režimy nevztahují). Dohoda se vztahuje na škodu či újmu způsobenou přímo znečištěním. V praxi nebyl dosud přesně určen význam termínu přímo.⁶⁰ Odpovědnost je objektivní a vztahuje se vždy na provozovatele. Liberačními důvody jsou: válka, vis maior, jednání 3. osoby, jednání poškozeného, jednání na základě příkazu orgánu veřejné správy. Poškozeným oprávněným k náhradě ztráty je buď orgán veřejné správy, který na vlastní náklady přijal preventivní a nápravná opatření, nebo kdokoli, komu byla způsobena škoda nebo újma. Hrazeny jsou náklady na prevenci, zmírnění a odstranění ztrát a odstranění nebo neutralizaci ropy až do výše 120 milionů \$ za každou nehodu. Polovina této částky je určena na provádění nápravných opatření a druhá polovina na uspokojení nároku z náhrady škody. Případné přebytky z jedné části mohou být použity i pro nároky z části druhé. V případě nedostatku prostředků se nároky poměrně krátí. OPOL neplní roli kompenzačního fondu. Provozovatelé musí být finančně zajištěni minimálně do výše 240 milionů \$ za rok a 120 milionů \$ za každou nehodu. Pokud i přesto provozovatel nenahradí vzniklou ztrátu, popřípadě ji není schopen nahradit, nastupuje subsidiární společná odpovědnost všech zbývajících provozovatelů. Lhůta pro uplatnění nároků přímo u provozovatele je jeden rok. Případné spory řeší Londýnská *International Chamber of Commerce* (arbitrážní orgán). Spojené království Velké Británie a Severního Irska právě díky této úmluvě nemá dosud vlastní vnitrostátní úpravu odpovědnosti za škody způsobené offshore provozem.

II.7 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI PŘI PŘESHraniČNÍM POHYBU NEBEZPEČNÝCH ODPADŮ

Basilejská úmluva o kontrole přeshraničního pohybu nebezpečných odpadů a jejich zneškodňování (*Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*) byla přijata v roce 1989. Velmi zobecněně je jejím obsahem zákaz vývozu nebezpečného odpadu do zemí, které si to nepřejí nebo ho neumí řádně zpracovat. V roce 1999 k této úmluvě byl přijat Protokol o odpovědnosti a náhradě škody vzniklých v důsledku přeshraničních pohybů nebezpečných odpadů a jejich zneškodňování (*Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*). Tento Protokol ale není stále účinný, neratifikovalo ho dostatečně velké množství států.

Základem je objektivní odpovědnost subjektu, který **ohlásil pohyb** nebezpečného odpadu podle Basilejské úmluvy. V případě více odpovědných subjektů je jejich odpo-

⁶⁰ Fleischer, C.: Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Offshore Operations, *Scandinavian Studies in Law* 20, 1976.

vědnost společná a nerozdílná. Liberačním důvodem je: ozbrojený konflikt, přírodní úkaz výjimečné, nepředvídatelné a neodvratitelné povahy, úmyslné porušení povinností jednáním třetí osoby nebo poškozeného. Tato odpovědnost musí být **povinně finančně zajištěna**, například pojištěním.

Vedle výše popsané objektivní odpovědnosti zakládá Protokol také subjektivní odpovědnost pro každého, kdo způsobí škodu nedodržením povinností vyplývajících z Basilejské úmluvy nebo svou nedbalostí. V této souvislosti je nezbytné zdůraznit, že držitel odpadu je povinný přijmout rozumná preventivní opatření k zabránění vzniku škody z havárie. Odpovědnost státu podle mezinárodního práva není Protokolem nijak dotčena.

Rozsah škody podle Protokolu je velmi široký, zahrnuje: újmu na životě a zdraví, škody na majetku, ušlý zisk z nemožnosti využívat poškozené životní prostředí, náklady na provedení nápravných opatření a náklady na provedení preventivních opatření včetně náhrad za škody vzniklých jejich provedením. Kompenzovatelný není ušlý zisk a nápravná opatření v oblastech, které nespádají do jurisdikce žádného státu, například volná moře.

Objektivní odpovědnost je omezena v množství i čase. Národní právní řád může omezit maximální výši kompenzovatelné škody v souladu s minimálními hodnotami stanovenými v Protokolu, které závisí na množství přepravovaného odpadu. Poškozený musí uplatnit svůj nárok do pěti let od té doby, se o škodu dozvěděl nebo měl dozvědět, maximálně do deseti let od havárie. K zajištění skutečné kompenzace i v případech, kdy není nikdo odpovědný, nesolventních pojišťoven a dalších, má být ustanoven zvláštní fond.

II.8 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI PŘI PŘEPRAVĚ GENETICKY MODIFIKOVANÝCH ORGANISMŮ

Úprava odpovědnosti za ztráty způsobené přeshraničním pohybem žijících geneticky modifikovaných organismů je upraven **Nagojsko-kualalumpurským doplňkovým protokolem** o odpovědnosti a náhradě škod (*Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety*, dále jen „CBD“)⁶¹, sjednaným v říjnu 2010 v japonské Nagoji. Protokol byl přijat v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti a s ní souvisejícím Cartagenským protokolu o biologické bezpečnosti z roku 2000. Cartagenský protokol ve svém čl. 27 ukládá konferenci smluvních stran do 4 let vypracovat pravidla v oblasti odpovědnosti a náhrad škod. Pravidla vznikala od prvních setkání v únoru 2004 až do října 2010. Česká republika Protokol signovala v květnu 2011, dodatkový protokol však stále není ratifikován dostatečným počtem smluvních stran, není proto účinný. Dlouhá doba přípravy je zajisté způsobena novostí celé problematiky a nedostatkem relevantních informací. Druhým významným důvodem může být i dosavadní neexistence případů, kdy by byla způsobena ztráta přeshraničním pohybem geneticky modifikovaných organismů, která by motivovala smluvní strany k řešení problému. Díky rozsáhlé veřejné dokumentaci se jedná o zajímavý proces, na kterém lze blíže zkoumat vývoj při přijí-

⁶¹ Viz <http://bch.cbd.int/protocol/supplementary/>.

mání úpravy. Dále se jedná o nejnověji vzniklou úpravu, na které se jasně projevil vliv směrnice o odpovědnosti – připravovaný protokol přejímá liberační důvody, ale i institut doplňkové nápravy, tj. nápravy způsobené ztráty v jiné lokalitě. Připravovaný protokol se také inspiruje mezinárodními úmluvami o odpovědnosti z přepravy ropných látek po moři, kdy zvažuje další vrstvu odpovědnosti – v podobě doplňkového fondu vytvořeného smluvními stranami. Příprava byla zajímavá také v ohledu dělení odpovědnosti na soukromoprávní, vnitrostátní, u které byla přijata pouze velmi obecná pravidla, doporučující státům aplikovat stávající úpravu i na škody způsobené žijícími geneticky modifikovanými organismy, a na administrativně právní, v rámci které je připravován Dodatečný protokol. Materiály původně připravovala ad hoc pracovní skupina (*Open-ended ad hoc working group of legal and technical experts on liability and redress in the context of the Cartagena Protocol on Biosafety*), později přípravné práce přešly na užší skupinu (*the Group of the friends of the Co-Chairs on liability and redress in the context of the Cartagena protocol on biosafety*), zástupci České republiky se této aktivity neúčastnili.

Škodou se rozumí nepříznivý vliv na zachování a udržitelné využívání biologické rozmanitosti, s ohledem na rizika pro lidské zdraví. Závažnost nepříznivého vlivu se posuzuje podle dlouhodobosti následků, rozsahu následků (kvalitativních i kvantitativních), snížení schopnosti poskytovat zdroje a služby a vlivu na lidské zdraví. Za dlouhodobé jsou považovány následky, které se nenapraví prostřednictvím přírodních procesů v rozumné časové lhůtě. Škoda musí být způsobena žijícími geneticky modifikovanými organismy při jejich přeshraničním pohybu. Přeshraniční pohyb může být úmyslný, neúmyslný i nezákonný. Odpovědný je zásadně **provozovatel**, tj. osoba, která přímo nebo nepřímo kontroluje geneticky modifikované organismy. Návrh protokolu neupravuje typ odpovědnosti – objektivní ani subjektivní – ale z ustanovení, které vyžaduje pouze prokázání příčinné souvislosti mezi žijícím geneticky modifikovaným organismem a škodou, vyplývá, že se jedná o **odpovědnosti objektivní**. Návrh protokolu upravuje preventivní i nápravná opatření, a to v jejich klasické podobě. Provozovatel musí informovat příslušné orgány o škodě, škodu posoudit a přijmout **nápravná opatření**. Pokud provozovatel nápravná opatření nepřijme, učiní je příslušný národní orgán na náklady provozovatele. Národní orgán má také pravomoc vybrat z možných nápravných opatření a jejich provedení provozovateli přikázat. Toto rozhodnutí musí být odůvodněné a musí být doručené provozovateli. Pokud z takto přikázaných nápravných opatření vznikne další škoda na biologické rozmanitosti, smluvní státy si mohou upravit, že se jedná o liberační důvod, který zprošťuje provozovatele odpovědnosti, návrh protokolu sám tuto skutečnost jako liberační důvod nezmiňuje. Podle mého názoru velkým selháním navrhovaného protokolu je **neschopnost dohodnout se na časovém**, tj. lhůty pro možnost uplatnit nárok ze škody, a **finančním omezením** výše ztrát. Tyto limity jsou ponechány na národní úpravě, navrhovaný protokol tak již od samého počátku neplní očekávanou harmonizační funkci, a nenabízí přístupujícím smluvním stranám žádné výhody v podobě jisté úpravy nebo jistoty ohledně maximálních nároků. Smluvní strany jsou také zavázány k podpoře systému **finančního zajištění** odpovědnosti, smluvní strany se ani u toho institutu nebyly schopné dohodnout na závazné podobě vyžadující povinné zajištění a nechávají proto povinné finanční zajištění dalším dohodám.

Současně s protokolem je připravována i nezávazná **metodika pro národní soukromoprávní odpovědnost za škody** způsobené přeshraničním pohybem živých geneticky modifikovaných organismů. Metodika je určena především rozvojovým státům, které nemají dostatečnou současnou vlastní úpravu odpovědnosti za škody. Metodika je v současné době ještě ve fázi rozpracovanosti a většina důležitých ustanovení je uváděna alternativně. V mnohých důležitých otázkách (například: která strana ponese důkazní břemeno, zda se bude jednat o objektivní nebo subjektivní odpovědnost) navíc metodika ponechává rozhodnutí na smluvních státech. Předpokládaná škoda se bude vztahovat na škody na životě a zdraví, majetku (včetně ušlého zisku), náklady nápravných opatření i ztráty na biologické rozmanitosti, které nebyly nahrazeny v rámci doplňkového protokolu. Liberační důvody jsou inspirovány zněním směrnice o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Zajímavé je, že s ohledem na Úmluvu o biologické rozmanitosti je navrhováno při posuzování výše škody zohledňovat i kulturní a sociální hodnoty v podobě vlivu na životní styl domorodých obyvatel a místní komunit.

II.9 SHRUTÍ

V mezinárodním právu existuje větší množství úmluv, které upravují odpovědnost za škody. V této práci jsem analyzovala celkem sedm z nich. Ale pouze jeden ze systémů těchto úmluv je v praxi skutečně využíván a funkční – CLC spolu s IOPC – tzn. úprava pro znečištění ropnými látkami při jejich přepravě na moři. Zbylé úmluvy jsou pak neúčinné, protože je neratifikoval dostatečný počet států nebo prakticky nepoužívané (odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení). Některé úmluvy (CRTD, HNS, CLEE) se snaží jediný úspěšný systém kopírovat, jsou ale ve svém snažení neúspěšné. V rámci závěru nejdříve zopakují základní společné znaky všech těchto úmluv, zdůrazním odlišnost odpovědnosti z jaderných havárií a následně se pokusím nalézt důvody pro úspěšnost nebo neúspěšnost úmluvy, tj. důvody proč jsou některé úmluvy v praxi využívány a jiné nikdy neratifikoval dostatečný počet států. Tyto závěry poté použiji i v dalších kapitolách mé práce. Přehledné shrnutí hlavních rysů těchto úmluv lze nalézt také v Příloze č. 1 této práce.

II.9.a SPOLEČNÉ RYSY MEZINÁRODNÍCH ÚMLUV

Všechny dále rozebírané úmluvy vznikaly od počátku 60. let do konce století, jedinou výjimkou je protokol CBD, který vznikl až v roce 2010 a je proto odlišný od zbývajících systémů.⁶²

Všechny úmluvy využívají klasické schéma **občanskoprávní mimosmluvní odpovědnosti**. Odpovědnost je vždy **objektivní**, ale nikoliv absolutní. Existují z ní různé liberační důvody. Obvyklými liberačními důvody jsou vis maior, ozbrojené konflikty

⁶² Protokol k CBD byl schválen ve velkém časovém odstupu od ostatních mezinárodních úprav až po přijetí směrnice EU, protokol proto přejímá zajímavé instituty a formulace z těchto nových smluvních systémů. Vzhledem k neexistenci tlaku v podobě reálných případů se vyjednávání o konečné podobě proti očekávání protáhlo, smluvní strany nebyly schopny se v zásadních bodech dohodnout a rozhodnutí o konečné podobě úpravy ponechaly na národní úrovni. Připravovaný dodatkový protokol tak stěží bude plnit svoji funkci.

a jednání 3. osoby, případně poškozeného. Postavení poškozeného je výrazně zvýhodněno výběrem osoby, která je za škodu odpovědná. Jedná se vždy o jednoduše identifikovatelný subjekt (*channelled liability*). V případě více odpovědných subjektů, jsou tyto subjekty odpovědný společně a nerozdílně.

Právě povaha odpovědnosti vede k nedostatkům při náhradě ztrát na životním prostředí. V naprosté většině případů se musí se jednat o **havárii**, výjimkou je odpovědnost za škody způsobené jaderným provozem nebo geneticky modifikovanými organismy. Pod mezinárodní úpravu odpovědnosti tedy nespadá běžné provozní znečištění, které v praxi tvoří cca 80 % z celkového objemu znečištění. Poškozený musí identifikovat odpovědný subjekt a musí prokázat příčinnou souvislost mezi havárií a škodou či újmou. Škoda musí být vyčíslitelná v penězích a poškozený musí dokázat její výši. Výše náhrady škody je odvozena do vzniklých nákladů vynaložených na preventivní a nápravná opatření. Získané **prostředky** jsou tedy oproti obecnému systému **vázané na použití na nápravu ztrát**.

Rozsah hrazených ztrát je následující: škody na životě a zdraví, škody na majetku a ušlý zisk, včetně ušlého zisku na základě ztrát na životním prostředí, poslední skupinou jsou náklady preventivních a nápravných opatření. Otázka nápravy ztrát na životním prostředí jako takovém není jasná. Současná praxe je taková, že kromě dvou velkých havárií jsou v plné výši přiznávány náklady na vyčištění životního prostředí, včetně například čištění ropou zasažených ptáků a savců. Úmluvy pak pod pojmem náhrada ztrát na životním prostředí přiznávají rozumně vynaložené náklady na uvedení životního prostředí do původního stavu. Odmítány jsou náhrady ztrát na životním prostředí na základě teoretických matematických modelů. Nárok na náhradu škody byl v praxi zatím požadován spíše výjimečně a nikdy nebyl přiznán ani výslovně odmítnut (došlo k mimosoudnímu vyrovnání, žaloba byla odmítnuta z jiných důvodů nebo nebyla zatím projednána).

Mezinárodní úmluva **neumožňuje náhradní nebo doplňková opatření**. Takováto náhrada škody by mohla přicházet v úvahu v případech, kdy škodu nelze vyčíslit nebo není možné ji napravit za vynaložení přiměřených, rozumných nákladů. Jedním z řešení by právě mohla být investice prostředků odpovědné osoby do jiné lokality nebo projektu, která by nahradila vzniklou škodu, protože jinak je škoda způsobena k tíži celé společnosti a znečišťovatel jí není povinen nijak napravit. Tento postup ale podle analyzovaných úmluv není možný, hrazeny jsou pouze náklady na uvedení životního prostředí do původního stavu.

Náhradu ztrát pak může **požadovat kdokoliv**, tj. jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, soukromoprávní i veřejnoprávní povahy včetně státu a jeho organizačních složek. Podle IOPC bylo ale přijato omezení, že takováto osoba musí mít aktivní žalobní legitimaci k žalobě na náhradu škody podle vnitrostátního práva. Tato úprava ale nijak speciálně neřeší vztah k složkám životního prostředí, které nelze vlastnit.

Nárok na náhradu ztrát je nezbytné uplatnit v určité **lhůtě**. Tyto lhůty jsou většinou 10 let (objektivní) a 3–5 let (subjektivní). Odpovědnost je vždy **neretroaktivní**, tj. nároky z odpovědnosti mohou být uplatněny, pokud vznikly až v okamžiku účinnosti úmluvy.

Vždy existuje povinnost se proti možnosti způsobení škody **pojistit** nebo jinak finančně zajistit. Obrovskou nevýhodou celého systému je, že **pojišťovny neumějí nebo nechtějí rozlišovat mezi majiteli**, kteří přepravují svoje zboží při dodržování

vysokých standardů od těch průměrných a dokonce i podprůměrných. I podle kritiky samotného IOPC fondu,⁶³ pojišťovny dostatečně nepřizpůsobují výši pojistného dodržovaným standardům přepravy. Navrhovaným řešením je širší informační povinnost, která povede k snazšímu odhalení nekvalitních přepravců. Díky tomuto selhání ztrácí odpovědnost za škody uložená odpovědné osobě svoji preventivní funkci, nutící potenciálně odpovědný subjekt k přijetí účinných preventivních opatření. Majitel se totiž proti této škodě musí pojistit, a to za obdobných podmínek jako ostatní majitelé stejně velkých plavidel bez ohledu na jimi dodržované standardy.

Spornou otázkou také zůstává **mimosoudní vyrovnání**. Protože CLC/IOPC je velmi účinná úmluva s omezenou náhradou škody, jsou často všechny zainteresované strany ochotné přistoupit k mimosoudnímu vyrovnání. Jeho nespornou výhodou je rychlost a nízké transakční náklady. Na druhou stranu tato vyrovnání mohou být negativním vzorem pro další rozhodování a oslabovat konzistentní a jednotný výklad jednotlivých smluvních ustanovení.

Hlavní nevýhodou všech systémů je jejich **omezení**. Vždy se vztahují pouze na úzce vymezenou situaci – znečištění určitým typem látky, přepravované určitým způsobem, pomocí určitého prostředku, v určité oblasti a způsobení určité ztráty. Dalším podstatným omezením je **maximální možná výše náhrady ztrát**, která se pohybuje od 30 mil. do 750 mil. SDR. Škody na životním prostředí tak musí soutěžit s nároky z ostatních skupin (v CRTD jsou navíc oproti ostatním nárokům znevýhodněny). Přestože se maximální limity pro náhradu škody podle CLC a IOPC zásadně zvýšily, je nutné vidět tento posun v souvislosti s rozšířením okruhu nároků v oblasti ušlého zisku. To opět ubírá nárokům na náhradu škod na životním prostředí z celkových prostředků. Navíc není nijak rozlišováno mezi nároky, které jsou „bližší“ a „vzdálenější“. Všechny nároky, které se vejdou do rozsahu úmluvy, jsou hrazeny z omezené sumy prostředků ve stejném poměru, neexistuje mezi nimi žádná hierarchie. Toto omezení je v rozporu s proklamovaným cílem úplné a adekvátní náhrady ztrát, protože nenahrazené ztráty zůstávají k tíži poškozeným nebo státu a celé společnosti. Na druhou stranu je maximální omezení vnímané jako nezbytná podmínka pro přijetí úmluvy. Bez nich by byl celý systém příliš nákladný pro zúčastněné subjekty. I státy pak před ratifikací zvažují poměr mezi možnými zisky z úmluvy a dopady na národní ekonomiku. Stejně tak berou do úvahy nezbytné změny v legislativě a administrativě, včetně jejich průběžné novelizace, a na druhé straně výhodu záruky rychlého a veřejného procesu v případě škody a její následující včasné a spravedlivé náhrady.

Řešením výše popsaných problémů by bylo zrušení maximálních limitů odpovědnosti a její **rozšíření na odpovědnost neomezenou**. Tento postup by byl zajisté v souladu s principem „znečišťovatel platí“, protože znečišťovatel by byl donucen hradit celou škodu a poškozenému by byla nahrazena celé jemu vzniklá škoda. Přesto se ke zrušení limitů odpovědnosti nikdy nepřistoupilo, protože výsledný systém by byl příliš nákladný. Proti tomuto tvrzení stojí fakt, že není plně využívána kapacita pojišťovacího sektoru. Většina uplatňovaných nároků ze škod nedosahuje stanovených limitů. Jedním z důvodů pro stálou existenci omezení může být skutečnost, že nejrůz-

⁶³ Srovnej Výroční zprávu IOPC za rok 2008, s. 32.

nější dodatky ke smlouvám jsou dojednávány po rozsáhlých haváriích (*Amoco Cadiz*, *Exxon Valdez*). Průmysl i pojišťovací sektor jsou pak ve světle nedávných zkušeností opatrnější k rozšiřování odpovědnosti.

Rozšiřování odpovědnosti může spíše jít dvěma směry. Vnitrostátní soudy mohou přiznávat náhradu škody v oblastech, které nejsou úmluvami upraveny. Ještě nadějnější se zdá idea **zavedení dalších „vrstev“ odpovědnosti** – kromě první vrstvy – znečišťovatele a druhé vrstvy – fondu z příspěvků osob odpovědných za škodu. Tyto třetí a čtvrté vrstvy by hradily vzniklé škody ještě ve větším rozsahu a ještě pro poškozeného za příznivějších podmínek. Příspěvateli jsou státy a mezinárodní organizace. Tento systém, který je už upraven u škod souvisejících s jadernými zařízeními, se nově zavádí i u jediné fungující úmluvy mobilních zdrojů znečištění. Jeho výhodou je zahrnutí již výše zmiňovaných vnitrostátních soudů do smluvního systému, které tak nebudou rozhodovat o „dodatečných“ náhradách škod nad rámec smluvní odpovědnosti a tím celý systém destabilizovat. Sníží se tak význam definice hrazené škody a vyřešeny by mohly být i neidentifikovatelné zdroje znečištění. Vznikl by ještě větší prostor k úplné kompenzaci škody na životním prostředí. Další rozšíření systému už v dnešní době funguje v dobrovolných systémech pojištění (například STOPIA, TOPIA). Nevýhodou těchto systémů je, že nejsou součástí smluvního systému CLC/IOPC, tím si de facto konkurují, drobí svůj vliv a mohou tak poškozovat existující systém odpovědnosti.

V praxi byly v poslední době nahrazeny všechny nároky z havárií menšího a středního rozsahu, výjimkou jsou pouze velmi rozsáhlé havárie *Erica* a *Prestige*. Stále se rozšiřující skupina ušlých zisků, zvyšující se maximální limity kompenzovatelné odpovědnosti nebo další vrstvy odpovědnosti jsou důkazem ve změnách celkového přístupu. Celý systém se přesouvá od civilně právní odpovědnosti za mimosmluvní porušení povinnosti k právu na kompenzaci ztrát. Soustředí se na nápravu ztrát a snižuje význam škodní události, příčinné souvislosti atd. Což je i směr, kterým se ubírá vývoj IOPC fondu.

Opačné závěry platí pro mezinárodní úpravu **odpovědnosti za jaderné škody**. V případě hrozby tak závažných havárií jako jsou havárie jaderné, státy nespolehají na preventivní funkci odpovědnosti, ale přijímají velmi přísnou regulaci celého provozního cyklu. Přísná regulace pak vede k tomu, že případná odpovědnost je opravdu posledním nejzazším krokem, který v praxi není využíván, což má negativní dopady. Pro režim odpovědnosti za jaderné škody je navíc specifické, že byl přijímán v počátcích rozvoje jaderné energetiky a jeho hlavním cílem byla podpora tohoto rozvoje, kompenzační funkce se připojila až později po zkušenostech s důsledky jaderných havárií. Na rozdíl od ostatních úprav zde tedy nevznikají problémy s neochotou států k ratifikaci.

Do současné doby je stále upraven dvěma odlišnými systémy úmluv, které byly mnohokrát doplňovány a vzájemně měněny (přičemž některé změny nejsou dosud účinné, protože je neratifikoval dostatečný počet států). To celou úpravu znepráhledňuje, oslabuje a odrazuje dosud neratifikující státy od jejich ratifikace. Hlavním rysem je, že objektivní odpovědnost je vázána výlučně na provozovatele, který má jen velmi omezenou možnost regresu vůči třetím stranám. Přestože se limit odpovědnosti v průběhu existence úmluv zvyšoval, není dostatečný k pokrytí odhadovaných škod v případě závažné havárie a většina států nemá vůli zvyšovat limity odpovědnosti. Ani rozdě-

lení do jednotlivých úrovní odpovědnosti nemotivuje dostatečně provozovatele k přijímání preventivních opatření. Systém je výjimečný svým důrazem na jediný příslušný soud k uplatnění nároků a nediskriminaci poškozených z různých států.

Za celou dobu existence jaderných zařízení nastalo méně než deset havárií s vlivem na vnější prostředí. U žádné z nich nebyla použita výše zmíněná úprava, protože buď havárie neměly vliv na území jiných států, nebo stát původu nebyl smluvní stranou úmluvy. Systém odpovědnosti je tedy nepoužívaný. Projevuje se to na jeho zbytečně složité a komplikované úpravě. Úmluvy tak například neplní jeden ze svých hlavních úkolů – jasně určit stát jurisdikce pro uplatnění nároků ze ztrát. Dalším důsledkem je naprostá absence výkladových pravidel a návodů, které existují ve funkčních systémech odpovědnosti. Tyto důsledky jasně prokazují jednu z mých tezí, že systém odpovědnosti musí být dostatečně často využíván, aby byl funkční a dále se rozvíjel. Stávající systém odpovědnosti totiž dobře splňuje funkci podpory rozvoje jaderné energetiky. Zásadně ale není schopen plnit funkci kompenzační. Je proto otázkou, zda by se neměl posunout více směrem k úplné kompenzaci potenciálních poškozených. Tento krok by jistě posílil i preventivní funkci odpovědnosti, kterou současná limitovaná odpovědnost spíše oslabuje.

II.9.b SPOLEČNÉ RYSY ÚČELNĚ FUNGUJÍCÍCH ODPOVĚDNOSTNÍCH SYSTÉMŮ

Zodpovědět otázku, proč některé systémy odpovědnosti fungují a plní svoji funkci a jiné nikoliv, nelze v absolutních, jednoduchých odpovědích. Určitě je ale možné vysledovat faktory, které zvyšují pravděpodobnost úspěchu systému. Faktory nemusí být nezbytně naplněny všechny, pokud ale některých z nich splněn není, musí být ostatní upraveny ve vyšší kvalitě.

Systém odpovědnosti musí řešit **aktuálně existující závažný problém**, který není řešen jinou úpravou. Odpovědnost musí být **nejvýhodnější a nejhodnější způsob řešení problému**. Při zavádění systému odpovědnosti je vždy nezbytné zvažovat, zda není výhodnější změnit pravidla regulace nebo zavést alternativní finanční nástroje (veřejné garanční a kompenzační fondy). Odpovědnost se lépe reguluje v odvětvích s **menším počtem známých, velkých provozovatelů**. Proto je větší šance na přijetí úpravy odpovědnosti v sektoru mezinárodní přepravy ropy než u vnitrostátní přepravy nebezpečných látek, kde je mnoho malých přepravců. U přepravy ropy se v celosvětovém měřítku jedná řádově o tisícovky regulovaných subjektů.

Celková úprava odpovědnosti (činnost, druhy škod) musí být **jasná, přehledná a předvídatelná**. Investoři musí mít představu, jakým rizikům při své činnosti čelí. Měli by být schopni i předem odhadnout, jaká škoda v jaké výši a za co jim hrozí. Jedině takováto škoda navíc bude pojistitelná, což je další z obrovských výhod pro zavádění systému odpovědnosti – pokud již existuje obdobný pojišťovací systém. Pojišťovny jsou na něj připraveny, znají svoje partnery na straně průmyslu, umí odhadnout riziko vzniku škody a její výše. Úmluva CLC uměla v tomto ohledu vyjít průmyslu vstříc, když jako liberační důvody zahrнула situace, které byly v době vzniku smlouvy nepojistitelné. Pokud už musí být vymezeno širší spektrum činností, je vždy lepší použít definici odkazem na nějaký už existující a fungující systém regulace.

Všechny tyto podmínky omezující odpovědnost nemusí být dostatečné. Mezinárodní úmluvy proto přidávají ještě další – **maximální limit pro náhradu škody**, do kterého bude osoba odpovědná za škodu odpovídat. Limit musí být stanoven ve stabilní měnové jednotce. Tento limit může sice původně značně omezovat skutečnou a úplnou náhradu škody, ale smluvní systém začne fungovat a dále se rozvíjí. U používaných systémů v praxi tak v dnešní době tato omezení úplné náhradě škody fakticky nebrání. Takovéto omezení sice na první pohled působí, že je v rozporu s principem znečišťovatel platí, na druhou stranu to ale umožní počáteční fungování celého systému. O zvyšování nebo dokonce zrušení limitů je pak možné dále diskutovat. Příkladem je toho systém CLC a IOPC fondu, kdy tyto limity byly během třiceti let existence řádově zvýšeny (u fondu IOPC z 60 milionů na 750 milionu SDR). U naprosté většiny nehod nejsou tyto limity zdaleka vyčerpány. Navíc v průběhu existence systému došlo ke vzniku tzv. třetí vrstvy odpovědnosti a dobrovolných pojišťovacích systémů, které riziko, že škoda překročí maximální kompenzovatelnou výši, dále snižují.

Velmi důležitý princip je **rozdělení odpovědnosti do nejméně dvou skupin** (*tiers*). V první řadě je odpovědný znečišťovatel, a to v menším rozsahu za přísnějších podmínek. Hlavním účelem této odpovědnosti je motivovat provozovatele k prevenci. A druhým navazujícím systémem je fond, zřízený z prostředků celého průmyslového sektoru. Ten hraje škodu ve vyšším rozsahu a za mírnějších podmínek. Jeho hlavní funkcí je adekvátní náhrada škod poškozeným. Tento systém může být rozšířen o třetí a čtvrtou vrstvu, které se účastní státy a mezinárodní organizace a jejichž funkcí je dále posílit úplnou kompenzaci poškozeným. Jednotlivé úrovně odpovědnosti ale musí být správně nastaveny. V opačném případě (viz mezinárodní úprava odpovědnosti škody způsobených jaderných zařízeními) oslabují funkce odpovědnosti, protože příliš limitují možnou odpovědnost provozovatele.

Celý systém odpovědnosti by měl být výhodný i pro **dotčený průmysl**. Velmi jednoduchou motivací je vyloučení všech ostatních nároků, které nebudou uplatněny v rámci smlouvy. Další důvodem je snížení transakčních nákladů. Soudní řízení se pro znečišťovatele i pro poškozené výrazně zjednoduší, urychlí a zlevní. Jasným příkladem opatření, která jsou výhodná pro poškozené i znečišťovatele, jsou kanceláře k uplatňování nároků ze škod v místě havárie nebo přehledné manuály k podmínkám uplatňování nároků. Jasně stanovené lhůty pro uplatnění nároků poškozených navíc zaručí právní jistotu znečišťovatele. Poslední ale velmi významnou motivací pro provozovatele je omezení případného rozsahu jejich ztrát. Tento cíl úpravy odpovědnosti je typický pro nově se rozvíjející odvětví, kdy omezená odpovědnost umožňuje vůbec ekonomicky přijatelný rozvoj dané činnosti (typickým příkladem je úprava odpovědnosti za ztráty způsobené jadernými zařízeními). Tento prvek je nezbytně vždy pečlivě vyvažovat s ostatními účely odpovědnosti (prevenčními či kompenzačními). Ani jeden z těchto účelů by neměl být bezdůvodně upřednostňován a hlavně musí docházet k jejich opětovnému přehodnocení v čase. Jiná byla situace provozovatelů jaderných zařízení v 60. letech a jiná je v současné době, tomu by měly odpovídat i změny v účelu celého systému odpovědnosti.

Systém odpovědnosti by měl být nastaven tak, aby byl **dostatečně často využíván v praxi**. Provozovatelé si díky tomu budou vědomi hrozící odpovědnosti, která bude

mít preventivní a odrazující efekt. Orgány veřejné správy budou mít dostatečné zkušenosti s aplikací, aby mohly rozhodovat kvalitně a rychle. Pojistitelé pak mají dostatek informací k vytváření široce rozšířených, nikoliv nepřiměřeně drahých pojistných produktů, které pokrývají vzniklé ztráty. A hlavně na základě vzniklých zkušeností a soudních procesů je vytvořen prostor pro úpravu režimu prostřednictvím soudní judikatury, výkladových stanovisek, metodik či dokonce změn samotných smluv.

Je zřejmé, že všechna výše definovaná omezení jsou v rozporu s principem „znečišťovatel platí“. Systém odpovědnosti je ale zaváděn v reálném světě. Musí být proto pro dotčené provozovatele bolestný a motivovat je ke snížení znečišťování životního prostředí, ale na druhou stranu pro ně musí být přijatelný. Jinak nikdy nebude prosazen. A navíc, jak ukazuje případ systému CLC a IOPC, při zavedení systému vzniká obrovský prostor pro jeho další zpříšňování a rozvoj, takže i z počátku nedokonalý systém v současné době kompenzuje téměř všechny vzniklé škody.

III. REGIONÁLNÍ EVROPSKÉ SYSTÉMY ODPOVĚDNOSTI

Systémy odpovědnosti v evropském regionu se stále vyvíjejí. Jako první byl předložen návrh směrnice Evropských společenství o odpovědnosti za škody související s nakládáním s odpady v roce 1989. Tento návrh byl později dopracován, ale nebyl schválen. V roce 1993 byla přijata Luganská úmluva o odpovědnosti za škody a zveřejněna Zelená kniha Evropské komise o odpovědnosti za škodu na životním prostředí, na kterou navázala Bílá kniha v roce 2000 a samotná směrnice v roce 2004.

III.1 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI V RADĚ EVROPY

Rada Evropy se začala zabývat odpovědností za ztráty na životním prostředí již v 80. letech. Důvodem bylo opomíjení komplexní úpravy odpovědnosti za ztráty na životním prostředí v mezinárodním kontextu. Mezinárodní úprava se vztahovala maximálně na velmi úzce vymezené oblasti jako přeprava zboží nebo na problematiku jaderných zařízení. Cílem přijetí úpravy odpovědnosti bylo sjednocení práva členských států, příspěvek ke zvýšení kvality života obyvatel a podpora spolupráce mezi členy v otázkách životního prostředí. *Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činnosti nebezpečné pro životní prostředí*⁶⁴ (dále jen „Úmluva“) byla otevřena k podpisu v červnu roku 1993, v současné době ji ratifikovalo pouze 13 států⁶⁵.

Úmluva je, jak je to obvyklé i v mezinárodním kontextu, založena na **civilněprávní odpovědnosti** za mimosmluvní porušení povinnosti, ale problematiku dále rozvíjí o prvky informování veřejnosti a aktivní žalobní legitimaci veřejnosti. Právě tyto nově upravené prvky totiž považuje za významné pro předcházení vzniku škod. **Cílem** Úmluvy je zajistit přiměřenou náhradu za přeshraniční ztráty, upravit důkazní břemeno

⁶⁴ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, uzavřená v Luganu, 21. června 1993.

⁶⁵ Kypr, Finsko, Řecko, Island, Itálie, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Portugalsko a Nizozemí.

poškozeného a stanovit objektivní odpovědnost v souladu s principem znečišťovatel platí. **Rozsah** Úmluvy je velmi komplexní. Zahrnuje v sobě všechny typy ztrát, které vzniknou v důsledku havárie při nebezpečné činnosti. Úmluva na rozdíl od mezinárodních úmluv nerozlišuje mobilní a stacionární zdroje znečištění. Součástí Úmluvy je také zvláštní kapitola o přístupu veřejnosti k informacím, která ale nijak nesouvisí se skutečnými vzniklými ztrátami. Úmluva je zcela zřejmě nástrojem práva kompenzačního, je zaměřená na poškozeného, na možnost zajistit poškozenému spravedlivou kompenzaci v co nejširším spektru situací. Proto používá demonstrativní výčty, vágní definice. To se jí ale stalo osudným díky neochotě států takovýto dokument ratifikovat.

Podle Úmluvy je provozovatel objektivně odpovědný za škody způsobené havárií při výkonu nebezpečné činnosti. Nejdříve rozeberu pojem nebezpečných činností, poté se budu zabývat rozsahem odpovědnosti a určením odpovědné osoby a na závěr i rozsahem kompenzovatelných škod a dalšími poznámkami k Úmluvě.

III.1.a ČINNOSTI NEBEZPEČNÉ PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Úmluva se vztahuje na činnosti nebezpečné pro životní prostředí, které zahrnují nakládání s nebezpečnými látkami, geneticky modifikovanými organismy nebo mikroorganismy a odpady. **Činností** se rozumí produkce, nakládání, skladování, používání, vypouštění nebo obdobná činnost s nebezpečnými látkami; provoz zařízení nebo provozu k spalování, zpracování, nakládání nebo recyklování odpadu, v takovém množství, že vzniká riziko významného vlivu na člověka, majetek nebo životní prostředí (demonstrativní výčet činností je obsažen v Příloze II); nebo provoz trvalého úložiště odpadu. Poslední kategorie – trvalé úložiště odpadu – má v Úmluvě speciální postavení z důvodu povahy škod. Odpovědnost za škody je pak upravena v některých detailech odlišně oproti zbytku činností.

Nebezpečné látky⁶⁶ jsou definovány ve třech krocích. Za prvé se jedná o všechny látky nebo přípravky, které mají vlastnosti znamenající významné riziko pro člověka, životní prostředí nebo majetek. Druhý krok s pomocí odkazu na unijní právo definuje kritéria a metody k určení nebezpečných vlastností látek⁶⁷ jako jsou látky nebo přípravky, které jsou výbušné, hořlavé, oxidují, jedovaté, karcinogenní, korodující atd. Ty jsou považovány za látky s významným vlivem na člověka. Ve třetím kroku jsou opět s odkazem na unijní právo demonstrativně vyjmenovány nebezpečné látky. Soud tedy při aplikaci Úmluvy bude zkoumat, zda látka není v demonstrativním výčtu podle třetího kroku definice, pokud není, zda nemá nebezpečné vlastnosti podle druhého kroku definice a pokud nemá, zda neznámá významné riziko pro člověka, majetek nebo životní prostředí. Přes snahu zpřesnit definici nebezpečné látky pomocí druhého a třetího kroku, je posouzení, zda se jedná o látku nebezpečnou s možností „významného“ rizika, stále částečně založené na pouhém subjektivním odhadu. Tento odhad a s ním spojená nejistota je potom v systému definic převzata dále a určuje činnost jako nebezpečnou. Tento způsob definice je kritizován a označován za překážku informovaného rozhodování o tom, zda je daná činnost nebezpečná či nikoliv, protože ve většině přípa-

⁶⁶ Srovnej ustanovení článku 2 odst. 2 Úmluvy.

⁶⁷ Srovnej Přílohu I část A Úmluvy.

dů nebude prováděno žádné speciální posuzování. V důsledku to také může znamenat, že provozovatel nebude usilovat o kvalitní prevenci, protože jeho činnost bude považována za nebezpečnou už jen z toho důvodu, že při ní nakládá s určitou látkou, bez ohledu na péči vynaloženou provozovatelem. Na druhou stranu, látky jsou pravděpodobně označeny za nebezpečné na základě zkušeností a odpovídají typickým situacím. Navíc řádná péče provozovatele při provozu bude zohledněna nižší pojistnou sazbou, protože pojistné smlouvy jsou uzavírány na základě individuálního posouzení rizik.

Geneticky modifikované organismy a mikroorganismy⁶⁸ jsou definovány pomocí definice organismu, kterým je biologická entita schopná přenosu nebo kopírování svého genetického materiálu. Pokud je organismu tento genetický materiál změněn, a to jinak než přirozenou cestou nebo tradičními šlechtitelskými postupy, jedná se o geneticky modifikovaný organismus. Zda činnost prováděná s těmito organismy bude spadat pod nebezpečné činnosti, bude záležet na tom, zda tyto organismy jsou potencionálním rizikem ve smyslu Úmluvy. I toto posouzení bude obtížné, protože některé geneticky modifikované organismy mohou být nebezpečné pouze v určitých biotopech atd.

Pojem **odpad** zahrnuje pevný i tekutý odpad, ale není Úmluvou nijak zvlášť definován. Úmluva se vztahuje na odpad obecně, nejen na nebezpečný odpad. Tato definice byla vybrána z toho důvodu, že odpad se většinou skládá z množství různých složek, které jsou mnohdy blíže neurčitelné.

III.1.b PRÁVNÍ REŽIM ODPOVĚDNOSTI

Odpovědnost podle Úmluvy je v základních rysech **objektivní (ale ne absolutní), neomezená a solidární**. V průběhu přípravy Úmluvy byla navrhována různá omezení maximální výše hrazené škody. Nakonec ale nebyla do textu Úmluvy zapracována. Důvodem pro výběr objektivní odpovědnosti je právě povaha činnosti, která je ze své podstaty riziková pro životní prostředí. Navíc se jedná o profesionální výkon činnosti, nejčastěji podnikatelský, kdy podnikatel je viděn jako profesionál vykonávající tuto činnost za účelem zisku. Z pozice profesionála má mnohem lepší možnost obstarávat potřebné důkazy a analýzy. Proto je značná část důkazního břemena přenesena z poškozeného na něj. Navíc vykonává tuto činnost za účelem zisku. Je tedy spravedlivé, aby byl zatížen i negativními důsledky své činnosti v souladu s principem znečišťovatel platí. Za profesionální výkon činnosti je však podle výkladové zprávy považována i činnost v rámci vědy a výzkumu, která není prováděna za účelem zisku, a uplatnění výše zmiňovaných principů tam může být spornější.

Objektivní odpovědnost pak pokrývá dvě oblasti – odpovědnost v souvislosti s určitými látkami, geneticky modifikovanými organismy a určitými provozovatelem nakládajícími s odpadem (článek 6), a jako druhou oblast trvalé skládky odpadů (článek 7). V obou případech je objektivní odpovědnost uložena provozovatelům. Důvodem výběru provozovatele jako odpovědné osoby je vytváření tlaku na přijetí všech možných preventivních opatření.

⁶⁸ Srovnej ustanovení článku 2 odst. 3 Úmluvy.

Definice **provozovatele** v Úmluvě je poměrně strohá. Provozovatelem⁶⁹ je osoba, která vykonává kontrolu nad nebezpečnou činností. Ve výkladové zprávě⁷⁰ je tato definice rozvedena. Prvním vodítkem k určení osoby provozovatele jsou již zmíněné důvody jeho výběru. Jedná se o osobu, která má nejlepší postavení k přijetí preventivních opatření, a zároveň se jedná o osobu, jejíž činnost je zdrojem rizika. Má tedy možnost náklady na odpovědnost za škodu promítnout do cen svých výrobků. Výkon kontroly pak musí být posuzován s ohledem na veškeré právní, finanční a ekonomické okolnosti, které pomohou určit osobu vykonávající kontrolu, tj. subjekt, který má pravomoc rozhodovat o tom, jak bude činnost probíhat. Obecně tedy bude odpovědný zaměstnavatel a nikoliv zaměstnanec. Jedním z hledisek může být i stanovení nebo uznání subjektu jako provozovatele příslušným povolujícím orgánem veřejné správy. Na druhou stranu samostatně stojící subjekt, který půjčil na provoz peníze, není považován za provozovatele, pokud nevykonává skutečnou kontrolu nad činností. Stejně tak není odpovědný věřitel, který má vůči vybavení provozovny zástavní právo. Ani výkladová zpráva tedy neodpovídá jasně na otázku, kdo je provozovatelem, ale poskytuje pouze podpůrné interpretační návody k jeho určení.

V souladu s evropskou tradicí **není** tato odpovědnost **retroaktivní**. Základní pravidlem Úmluvy je, že se vztahuje až na ztráty vzniklé po jejím vstupu v účinnost. To stejné pravidlo je určené i pro škody vzniklé ze série událostí. Provozovatel v tomto případě bude odpovědný pouze za škody, které vznikly na základě událostí po účinnosti Úmluvy.

Provozovatel je odpovědný za ztráty vzniklé z havárií, které se staly **v průběhu výkonu jeho kontroly nad provozem**. Odlišně je upravena odpovědnost u provozovatelů trvalého úložiště odpadu. Protože v tomto případě je velmi obtížné stanovit přesné datum havárie, odpovídá provozovatel, který vykonával kontrolu v době, kdy se ztráta projevila. V případě dlouhodobě probíhajících událostí jsou pak všichni provozovatelé odpovědní společně a nerozdílně. Pokud ale provozovatel prokáže, že ztráta vznikla v průběhu jeho kontroly nad provozem pouze částečně nebo vůbec, odpovídá pak částečně nebo vůbec. V rámci usnadnění situace poškozenému je tak důkazní břemeno přeneseno na provozovatele, který sám musí dokázat, že ztrátu nezpůsobil on, ale jeho předchůdci nebo následovníci. Pokud byl provoz uzavřen a ztráta na životním prostředí vyjde najevo až po uzavření toho provozu, je odpovědný jeho poslední provozovatel. Důvodem je opět usnadnění pozice poškozeného a navíc poslední provozovatel měl pravděpodobně možnost vznik ztráty odhadnout a předejít mu. Výjimkou je situace, kdy provozovatel nebo poškozený dokážou, že ztrátu způsobil některý předchůdce provozovatele. V tomto případě tedy není odpovědnost společná a nerozdílná.

Druhá část systému staví do role osoby odpovědné za škodu **provozovatele jakéhokoliv trvalého úložiště odpadu**. Provozovatel skládky v době, kdy škoda vyjde najevo, je odpovědný za tuto škodu. Při uzavření skládky je odpovědný poslední provozovatel s obdobnou možností omezit svoji odpovědnost jako při nakládání s nebezpečnými látkami. I u provozu skládek se projevuje manifestační teorie Úmluvy. Pokud skládka bude stále otevřena v době vstupu Úmluvy v účinnost a ztráta se projeví až

⁶⁹ Srovnej ustanovení článku 2 odst. 5 Úmluvy.

⁷⁰ Explanatory report as approved on 8 March 1993.

po tomto okamžiku, bude se na ní Úmluva vztahovat bez ohledu na dobu vzniku skutečné příčiny škody. Provozovatel pak bude muset sám dokázat, že ztráta vznikla čistě na základě jednání před účinností Úmluvy, aby se zbavil odpovědnosti. Odlišná situace je u řádně ukončených skládek. U nich odpovědnost provozovatele nenastane i přesto, že ztráta vyjde najevo až po účinnosti Úmluvy. Odpovědnost při provozu skládky (upravené v článku 7) má přednost před obecnou odpovědností z první skupiny (upravené v článku 6). Důvodem takto upravené přednosti je, aby nevznikly dvě odlišné úpravy – jedna pro skládky nebezpečného odpadu a druhé pro skládky odpadu, který nebezpečné látky neobsahuje. Není tedy nezbytné rozlišovat, do které skupiny odpovědnosti daná činnost patří. Pokud je to ale možné, mělo by být takové rozdělení provedeno. Důkazní břemeno pak nese provozovatel.

Protože odpovědnost je založena na tzv. **manifestační teorii**, která škodu spojuje s dobou, kdy vyjde najevo, je velmi pravděpodobné, že ji bude možné použít i zpětně. Výhodou je, že poškozený musí prokázat pouze jednu příčinnou souvislost mezi událostí a ztrátou. Poškozený už pak nemusí identifikovat konkrétního provozovatele, protože provozovatelé svoji odpovědnost sdílejí. Důvodem této úpravy je skutečnost, že provozovatel je v lepším důkazním postavení než poškozený, má lepší možnost si příslušné důkazy obstarat. Nevýhodou je, že každý z provozovatelů musí být připravený nést celou odpovědnost sám, buď proto, že se stal posledním provozovatelem před uzavřením, a nebo proto, že je jedním ze subjektů sdílené odpovědnosti.

Princip společné a nerozdílné odpovědnosti se nepoužije jen vůči jednotlivým provozovatelům jednoho zařízení, ale i v případech více zařízení nebo stanovišť⁷¹. Jedná se o případy **synergického znečištění**, kdy znečištění vzniká z kombinace několika různých prvků. V takovýchto případech je pravděpodobnost, že se poškozenému podaří určit a prokázat příčinnou souvislost, téměř nulová. Proto Úmluva zakládá presumpci solidární odpovědnosti všech provozů, které se podílejí na synergickém znečištění. Každý z provozovatelů tak bude plně odpovědný za vzniklou ztrátu. Poškozený ale musí stále prokázat: množství zdrojů znečištění, škodu, škodnou událost a příčinnou souvislost mezi ztrátou a škodní událostí. Procesní výhodou je, že poškozený může žalovat kteréhokoliv z provozovatelů, a to jednoho nebo více, aby nahradili jeho celou škodu. Je pak opět na provozovatelích, aby prokázali, že škoda nebyla způsobena jeho provozem. Provozovatel má opět zachované právo regresu vůči třetím osobám.

Výhodou pro provozovatele je skutečnost, že Úmluva nijak neomezuje jeho právo na **regres** proti třetím osobám. Pokud tedy byla škoda způsobena jednáním třetí osoby, je vůči poškozenému povinný nahradit ji provozovatel, ale ten se dále může domáhat náhrady vůči skutečnému původci. Pokud byla škoda způsobena zcela nebo částečně poškozeným, může se provozovatel zcela nebo částečně své odpovědnosti za škodu zbavit. V takto nastaveném systému bude vzrůstat důležitost nastavení smluvních podmínek mezi jednotlivými provozovatelí. Obrovskou nevýhodou toho systému je, že nijak neřeší problematiku dvojího pojištění toho samého rizika.

Objektivní odpovědnost provozovatele ale není absolutní. Úmluva upravuje **liberální důvody**⁷². Obdobně jako v mezinárodním právu je mezi nimi: válka; přírodní

⁷¹ Srovnej ustanovení článku 11 Úmluvy.

⁷² Srovnej ustanovení článku 8 Úmluvy.

úkazy výjimečné, neodhadnutelné a neodvratitelné povahy; úmyslné jednání třetí osoby. Dalším důvodem může být činnost v souladu s rozhodnutími orgánů veřejné správy. Liberačním důvodem je také znečišťování na tolerované úrovni. Kdy limit pro to, co je ještě tolerovatelné, se určuje v souladu s místně relevantními podmínkami. Systém vnitrostátního práva tak obecně ovlivňuje limity odpovědnosti, ale nikoliv existenci odpovědnosti jako takové. Důvod je tady zřejmý nerozšiřovat odpovědnost tak, aby zahrnovala i činnosti škodlivé, ale tolerované. To ale neznamená automatickou imunitu pro provozovatele, kterému bylo uděleno povolení k činnosti. Určujícím faktorem je vznik škody. Posledním liberačním důvodem je činnost, která byla vykonávána v souladu se zákonem a v zájmu poškozeného. Jako příklad jsou ve výkladové zprávě uváděny souhlas poškozeného nebo situace ve stavu nouze. Smluvní strany mohou liberační důvody u první skupiny odpovědnosti při nakládání s nebezpečnými látkami rozšířit na základě ustanovení článku 35 odstavce 1 písmena b o výjimku na základě současného stavu poznání (*state-of-the-art defence*). Na druhou stranu smluvní strany mohou ve svém národním právním řádu zúžit.

Úmluva jako nástroj kompenzace je **vytvořena z pohledu poškozeného**, kterému je jeho situace co nejvíce usnadňována (například složitým určením provozovatele tak, aby byl pro poškozeného co nejnázve určitelný). Odpovědnost provozovatelů je objektivní a solidární. Soudy mají navíc při posuzování příčinné souvislosti ještě zohlednit vlastnosti nebezpečné činnosti a zvýšené riziko škody⁷³. Toto ustanovení ale nevytváří domněnku o příčinné souvislosti, spíše slouží jako jeden z podpůrných argumentů. Pro konečné určení příčinné souvislosti tak bude rozhodující názor národních soudů. Úmluva zavádí i omezenou možnost tzv. *forum-shopping*. Poškozený, který se domáhá svého nároku na náhradu škody, si může vybrat z několika různých států, kam podá žalobu. U takto složitě Úmluvy plně vágních pojmů lze téměř stoprocentně předpokládat odlišnou aplikaci v jednotlivých státech. Provozovatelé v každém ze smluvních států budou tedy muset čelit riziku posuzování jejich jednání podle přísnějších podmínek jiného státu.

Systém **finančního zajištění** v Úmluvě je upraven poměrně výjimečně s ohledem na ostatní úmluvy. Povinné finanční zajištění provozovatelů jsou totiž povinny zajistit státy prostřednictvím národní legislativy. Úmluva tedy neukládá provozovateli povinné pojištění proti škodám, přestože cílem Úmluvy je, aby byla relevantní škoda kryta pojištěním, ani nezakládá zvláštní fond ke kompenzacím škod.

III.1.c ROZSAH HRAZENÉ ŠKODY

Cílem Úmluvy je zajistit přiměřenou náhradu škody a nabídnout prostředky pro prevenci a nápravu škod. Cíl zajistit pouze přiměřenou škodu se zdá málo ambiciózní a příliš skromnou proklamací ve srovnání s mezinárodními úmluvami, které proklamují zajištění úplné a přiměřené náhrady, přestože stanoví mnohem přísnější podmínky pro kompenzaci škod.

Rozsah hrazených škod je stanoven obdobně jako v mezinárodních smlouvách v několika krocích. Prvním krokem je široká a pouze demonstrativní definice **životní-**

⁷³ Srovnej ustanovení článku 35 Úmluvy.

ho prostředí⁷⁴. Životním prostředím se rozumí přírodní zdroje (vzduch, voda, půda, flóra a fauna) a jejich vzájemné vztahy; charakteristické rysy krajiny (obdoba českého krajinného rázu) a kulturní dědictví. Důvodem zahrnutí této definice je skutečnost, že Úmluva si klade za cíl kompenzovat škodu na životním prostředí jako takovém, je tedy nezbytné zahrnout do textu Úmluvy definici životního prostředí. Definice životního prostředí tak usnadní výklad rozsahu kompenzovatelných škod a posílí důraz na skutečnost, že nejsou kompenzovány jen škody na životě a majetku, ale právě i na životním prostředí. Druhým krokem je definice **škody**⁷⁵. Jedná se o újmu na životě a zdraví; škody na majetku (s výjimkou provozu samotného); náklady na provedení preventivních opatření (včetně škod způsobených jejich prováděním) a ztráty na životním prostředí způsobené jeho poškozením, které jsou omezené náklady na opatření k uvedení životního prostředí do původního stavu, která již byla přijata nebo přijata budou. Tyto škody musí být způsobeny nebezpečnými vlastnostmi relevantních objektů odpovědnosti. Do rozsahu škody tedy nebude spadat újma na zdraví, která vznikne po zranění osoby padajícím sudem s jedovatou látkou, pokud látka ze sudu neunikla a žádným způsobem se tedy na vzniku újmy na zdraví nepodílela. Musí totiž existovat příčinná souvislost mezi nebezpečnou povahou látky a vzniklou škodou. Co se týče škod na majetku, je zřejmé, že nebude kompenzována škoda vzniklá na provozu samotném. Nevyřešenou otázkou zůstává, jestli bude hrazen následný ušlý zisk tomuto provozu. Zcela shodná s mezinárodními úmluvami je ta část definice škody, která upravuje preventivní opatření a újmu na životním prostředí způsobenou jeho znečištěním. Újma na životním prostředí jako takovém je tedy hrazena, ale pouze v rozsahu přijatých nebo plánovaných nápravných opatření. Nahradit je možné také ušlý zisk, který vznikne omezenou možností využití životního prostředí. Příkladem této situace je majitel hotelu v poškozené oblasti. Liberační důvod uvádění výše je zde možné uvést jako jeden z limitů pro náhradu škody. Hrazena není škoda, která vznikne na základě předpokládané přijatelné úrovně znečištění v souladu s relevantními lokálními podmínkami.

Nároky z Úmluvy jsou podle mého názoru pro provozovatele zcela **nepojistitelnými**. Pojišťovací trh nebyl v době přijetí Úmluvy na takovouto úpravu vůbec připraven, neuměl odhadovat rizika, neměl k dispozici potřebné informace a nástroje. Ani různé nástroje finančního zajištění by asi nefungovaly lépe. Navíc by se de facto každý provozovatel musel pojišťovat na extrémní sumy díky absenci jakýchkoliv limitů ve smlouvě, tím by se významně prodražila jeho výroba. Jako příklad lze uvést jaderné elektrárny, u kterých se odhaduje, že pokud by byly pojištěny na škodu způsobenou svým provozem bez maximální hranice kompenzovatelné škody, zvýšila by se cena energie řádově o stovky procent.

Z rozsahu Úmluvy jsou **vyloučeny** jaderná zařízení a činnosti regulované podle CLC nebo CRTD, tedy přeprava zboží včetně jejich vykládání a nakládání. Poslední oblastí vyloučenou z rozsahu úmluvy je úprava nároků ze systému pracovního práva nebo sociálního zabezpečení, pokud je vnitrostátní úprava příznivější. Úmluva jako taková je pouze **podpurný subsidiární prostředek**, který se nepoužije, pokud existuje unijní úprava nebo přísnější mezinárodní úprava. Právě tato subsidiarita je možná jedním

⁷⁴ Srovnej článek 2 odstavec 10 Úmluvy.

⁷⁵ Srovnej článek 2 odstavec 7 Úmluvy.

z důvodů její neúčinnosti. Zopakovala se totiž situace s úmluvou a směrnicí o odpovědnosti za škodu způsobenou výrobky, kdy o deset let mladší úmluva po přijetí směrnice nenabyla nikdy účinnosti. Pokud navíc nějaká škoda nespadá do rozsahu kompenzovatelných škod podle Úmluvy, má poškozený možnost domáhat se právní ochrany na základě vnitrostátního právního řádu. Odpovědnost v Úmluvě tedy není **výlučná**.

Nápravná opatření⁷⁶ znamenají jakékoliv přiměřené opatření s cílem navrátit do původního stavu poškozené nebo zničené složky životního prostředí. Prostřednictvím právě těchto opatření pak bude napravena újma na životním prostředí. Ale rozdílně od mezinárodních úmluv je řešena situace, kdy návrat do původního stavu není možný. V takovém případě jsou kompenzována i náhradní opatření. Náhradními opatřeními jsou situace, ve kterých životní prostředí nebude uvedeno do zcela původního stavu, ale stavu obdobného. Pokud například v důsledku havárie dojde k vyhynutí některého druhu, bude tak kompenzovatelné nikoliv zcela shodné, ale blízké opatření. Možnost použít i náhradní opatření tak posiluje kompenzaci poškozeným. Kdo bude mít oprávnění nebo povinnost provádět tato opatření pak zůstává na národní právní úpravě. **Preventivní opatření**⁷⁷ jsou kompenzovatelná za obdobných podmínek, jaké jsou stanoveny i mezinárodními úmluvami. Pokud jsou preventivní opatření přiměřená, může je provést provozovatel nebo jakákoliv jiná třetí osoba, a to za účelem odvrácení nebo zmírnění škody. Opět zde vznikne problém s rozdělením preventivních opatření, která jsou kompenzovatelná bez ohledu na místo jejich provedení, a škod na majetku, které mohou být nahrazeny, pouze pokud vzniknou mimo lokalitu provozu. K posouzení přiměřenosti bude sloužit analýza nákladů a výnosů.

Úmluva také upravuje **žalobní legitimace**. Oprávnění požadovat náhradu ztráty jsou tak oprávněny i ekologické organizace. Ekologické organizace by tak měly možnost požadovat náhradu nákladů na provedení preventivních opatření a zároveň požadovat uložení nápravných opatření provozovateli. Smluvní státy ale mohou rozhodnout o nepřistoupení k této části Úmluvy. Poškozený může žalovat, jak ve státě, kde škoda nastala, tak ve státě, kde škoda vznikla, nebo ve státě sídla provozovatele.

Poslední část definice je důležitá pro určení příčinné souvislosti mezi škodou a havárií, provozovatel totiž odpovídá za škody vzniklé havárií při nebezpečné činnosti. **Havárie**⁷⁸ znamená jakoukoliv náhlou událost nebo dlouhodobou událost nebo sérii událostí se stejným původem, které způsobí škodu nebo závažnou a bezprostřední hrozbu škody. To znamená, že náklady na preventivní opatření mohou být podle Úmluvy nahrazeny, dokonce pokud budou tak úspěšné, že žádná škoda vůbec nevznikne.

Užitím obdobných formulací jako v mezinárodních smlouvách je zaručena **konzistentnost celého systému odpovědnosti**. Navíc demonstrativními definicemi je otevřena možnost pro další **zpřesňování výkladem**. Právě demonstrativní výčty v definicích jsou mnohými viděny jako úspěšný nástroj pro budoucí úpravy, kterým se lze vyrovnat s požadavky na právní jistotu a zároveň účinně regulovat možné budoucí situace v celé šíři.

Územní rozsah Úmluvy je určen tak, že škodná událost se musí stát na území smluvních států bez ohledu na to, kde nastanou její následky. Smluvní strany si ale

⁷⁶ Srovnej článek 2 odstavec 8 Úmluvy.

⁷⁷ Srovnej článek 2 odstavec 9 Úmluvy.

⁷⁸ Srovnej článek 2 odstavec 11 Úmluvy.

mohou zvolit podmínku reciprocit a na základě mezinárodního práva soukromého se Úmluva použije, i pokud škodná událost proběhla na území jiného státu, ale poškozený stát je smluvní stranou.

Možnost uplatnit svůj nárok před soudem je ale časově omezena. Poškozený musí žalovat ve lhůtě tří let od doby, kdy se o škodě dověděl nebo se podle všeho dovědět měl a zároveň i identifikoval odpovědného provozovatele. Objektivní lhůtou je třicet let od ukončení havárie nebo zavření skládky odpadu. Tato lhůta nemůže být nijak přerušena ani pozastavena.

III.2 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI V EU

První návrhy na úpravu mimosmluvní odpovědnosti se v rámci Evropských společenství objevily už v 70. letech. Tato úprava se však týkala ochrany spotřebitelů a neměla nic společného s ochranou životního prostředí. Přesto už v ní byly vyjádřeny základní principy pozdějších úprav.⁷⁹

Odpovědnost je v **primárním právu** Evropské unie zakotvena především v principu „právo znečišťovatel platí“⁸⁰. Vedle toho je v **sekundárním právu** upravena větším množstvím jednotlivých složkových směrnic, kterými se v této práci podrobněji nezabýváme. Příkladem lze uvést oblast vodní politiky⁸¹ nebo skládky odpadů⁸².

Myšlenka komplexní úpravy odpovědnosti za ztráty na životním prostředí se začala intenzivně prosazovat znovu na počátku 90. let, kdy Evropská komise spolupracovala s Radou Evropy na přípravě Úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí a dokonce zvažovala přijetí této Úmluvy jako prostředku harmonizace práva. Evropská společenství se nakonec rozhodla k Úmluvě se nepřipojit. V období jejího formulování namísto toho Evropská komise vydala Zelenou knihu o nápravě škody na životním prostředí⁸³ jako diskusní materiál pro členské státy. Tento dokument je tedy silně ovlivněn Luganskou úmluvou a trendy v oblasti odpovědnosti začátku 90. let.

III.2.a ZELENÁ KNIHA O NÁPRAVĚ ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Zelená kniha reaguje na množství různých havárií, které se staly na území Evropských společenství. Na druhou stranu již na svém počátku zdůrazňuje, že znečištění z havárií tvoří pouze zlomek celkového znečištění a většina pochází z běžných každodenních činností. Nehavarijní znečištění sice poutá méně pozornosti, ale není méně významné a je potřebné ho také napravit.

Argumentem pro **nutnost přijetí** nové úpravy odpovědnosti byl pak především: požadavek veřejnosti na finanční odpovědnost relevantního subjektu za ztráty na život-

⁷⁹ Larsson, M.: The law of environmental damage, Kluwer Law International & Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1999, s. 231n.

⁸⁰ Viz čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁸¹ Viz čl. 11 odst. 5 směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

⁸² Viz čl. 8 písm. a) bod vi) nebo článek 13 směrnice 1999/31/ES, o skládkách odpadů.

⁸³ Communication from the Commission to the Council and Parliament and the Economic and Social Committee: Green Paper on Remedying Environmental Damage, COM (93) 47 final, Brussels, 14 May 1993.

ním prostředí v důsledku havárií; implementace dvou základních principů politiky životního prostředí – odpovědnost znečišťovatele za škodu a princip prevence; sliby Rady ministrů Evropských společenství ve 4. a 5. akčním programu životního prostředí; obdobný vývoj probíhající i na mezinárodní úrovni; různě fungující systémy odpovědnosti v jednotlivých členských státech mohou být překážkou svobodného trhu.

Zelená kniha neodpovídala na otázku, jak by měla být upravena odpovědnost v oblasti životního prostředí v Evropských společenstvích. Naopak účelem Zelené knihy bylo pouze dále **podnítit diskuzi** vznesením relevantních otázek, které nebyly v době jejího vzniku vyřešeny. Zelená kniha proto popisovala základní charakteristiku odpovědnosti, výhody a nevýhody objektivní i subjektivní odpovědnosti ve vztahu k životnímu prostředí i poslední trendy v právních řádech jednotlivých členských států i na mezinárodní úrovni. Vzhledem k době vzniku se Zelená kniha zabývá především mimosmluvní občanskoprávní odpovědnosti – analyzuje výhody a nedostatky systému při ochraně životního prostředí. Evropská komise dochází k závěru, že civilní odpovědnost musí být součástí většího komplexnějšího systému k zajištění plné kompenzace škod. Systém zajišťovacích fondů ale Zelená kniha popisuje pouze okrajově, až jako druhé v pořadí po civilní odpovědnosti.⁸⁴

Civilní odpovědnost by se pak používala v případech, kdy by pro ni existoval základ, škoda by byla bezprostřední a měřitelná, vzniklá z havárie nebo jednorázové události, původce i poškozený by byli identifikovatelní, bylo by možné prokázat příčinnou souvislost, poškozený by měl aktivní žalobní legitimaci k ochraně svých práv. Mechanismus pro společnou kompenzaci by se použil následně ve většině ostatních případů, kdy neexistují základy pro odpovědnost, např. v případech latentní škody, škody vzniklé z kumulace různých událostí, původce není možné určit, prokázat příčinnou souvislost nebo žádný subjekt nemá aktivní žalobní legitimaci. Struktura toho systému není v Zelené knize blíže popisována, ale je zmíněna jako obdoba pojištění. Vybrané prostředky by byly určeny na nápravu určité škody. Dále je navrhováno, aby každé průmyslové odvětví mělo svůj vlastní fond a neslo tak svoje vlastní náklady. Jako obdobné případy je zmiňován IOPC fond, Superfund ze Spojených států nebo jednotlivé národní fondy ze Švédska, Francie nebo Nizozemí.

Předpokládaná forma odpovědnosti byla **subjektivní, kdy zaviněním by bylo porušení unijního práva**. Systém odpovědnosti by tak pružně reagoval na vývoj v legislativě. Nevýhodou by byla ztížená pozice poškozeného, který by býval nucen dokazovat porušení povinnosti. Pokud by tedy činnost byla prováděna v souladu s povolením, byly by odpovědné orgány veřejné správy, které takovouto činnost povolily, přestože byly způsobilé způsobit poškození životního prostředí.⁸⁵ Samozřejmě by se uplatnil předpoklad řádného poskytování informací ze strany provozovatelů. Vedlejším účinkem takovéto úpravy by ale bylo zpřísnění povolením takovým způsobem, který by byl schopný až zabránit jakémukoliv dalšímu rozvoji nebo dokonce fungování průmyslu. Tento potencionální vedlejší účinek činí celý návrh úpravy ekonomicky nereálným. **Objektivní** odpovědnost by se uplatnila v případech zvláště nebezpečných činností pro životní prostředí. Výhodou objektivní odpovědnosti je lepší prevence

⁸⁴ Zelená kniha se vůbec nezabývá sankcemi, přestože je považuje za významné. Viz s. 5.

⁸⁵ Viz Zelená kniha s. 9.

rizika, právní jistota, prosazení principu znečišťovatel platí. Poškozený by měl mnohem snazší důkazní pozici.

Evropská komise v Zelené knize jasně favorizuje uložení odpovědnosti jednomu subjektu, což by zabránilo výběru výhodného právního řádu nebo nesolventnosti povinného. V případě více původců je navrhován systém společné a nerozdílné odpovědnosti. Za původce by měla být prohlášena osoba, která má dostatečné znalosti, finanční i jiné zdroje a vykonává kontrolu nad činností. Tato osoba totiž může nejúčinněji snižovat riziko škody. V době tvorby Zelené knihy docházelo v rámci Evropských společenství k zásadní změně v nahlížení na provozovatele. V minulosti byla provozovatelem osoba, která danou činnost kontrolovala, což bylo vykládáno v souladu s národními právními řády. Právě v době vzniku Zelené knihy byla připravována směrnice o spalování odpadu, která za provozovatele považovala i osobu s ekonomickou rozhodovací pravomocí.⁸⁶ Zelená kniha ale nijak blíže neurčuje rozsah ani definice kompenzovatelných škod, výběr činností, na které se bude vztahovat objektivní odpovědnost, liberační důvody ani provozovatele. Rozebíráno je i povinné finanční zajištění ve formě pojištění, které je ale považováno za nerealistické vzhledem k nerozvinutému trhu v této oblasti. Zelená kniha dále nijak nezmiňuje aktivně legitimovaný subjekt k uplatnění požadavků na nápravu v případech, kdy nebude žádný poškozený, který by mohl uplatnit svoje práva. Právě tento nedostatek je považován za nejpodstatnější. Nijak novou už na počátku 90. let není ani definice škod, která jako jednu ze zvláštních skupin jmenuje i újmu na životním prostředí, která by byla kompenzována ve formě nápravných opatření uvedením do nezávadného stavu, jehož limity si společnost blíže definuje.

Zelená kniha tak zůstala pouze startovním bodem pro celou úpravu, podnětem k diskuzi, který byl zcela v souladu s trendy v oblasti odpovědnosti v daném období. Nepřekvapuje ničím novým, nepřináší žádné nové poznatky ani podněty. Naopak, v porovnání s tehdy fungujícím systémem odpovědnosti mobilních zdrojů znečištění na mezinárodní úrovni zásadně zaostává v strukturování odpovědnosti do jednotlivých vrstev (*tiers*) financovanými z různých zdrojů. Vyhýbá se i všem ambiciózním úkolům, typu definovat rozsah kompenzovatelné škody, přiměřená nápravná opatření nebo nebezpečné činnosti, se kterými bude spojena objektivní odpovědnost. Proto je poměrně překvapivé, že v české literatuře je většinou popisována jako „nadějná“. Přesto je nutné ocenit, že se stává onou pověstnou první svrženou kostkou domina a obsahuje už první (byť opakované) principy budoucí úpravy – neretroaktivní, neomezená objektivní odpovědnost provozovatele s úzkými liberačními důvody.

III.2.b BÍLÁ KNIHA O NÁPRAVĚ ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

V únoru 2000 Evropská komise vydala dlouho očekávanou navazující Bílou knihu, která popisovala pohled Komise na základní prvky navrhované úpravy odpovědnosti. Vedle přístupu Evropských společenství k Luganské úmluvě, úpravě pouze přeshraničního znečištění je navrhována i nová směrnice o odpovědnosti. Bílá kniha už není diskusním materiálem, spíše by měla vyjadřovat představu Komise

⁸⁶ Tento vývoj byl potvrzen i později ve směrnici o IPPC. Z hlediska ekonomické kontroly ale bylo nutné vyloučit banky, akcionáře a další kontrolující provozovatele.

o budoucí úpravě, představuje proto strukturu úpravy, její základní prvky i principy. Nedostatkem Bílé knihy je přílišná vágnost v některých důležitých otázkách.

Cílem navrhované úpravy bylo zajistit prostředky na nápravu ztrát na životním prostředí, posílit dodržování unijního práva, posílit prevenci a investice do výzkumu a vývoje. Navrhovaný režim odpovědnosti měl být rámcový s **minimálními požadavky** a standardy, které by byly doplňovány v průběhu času na základě zkušeností s aplikací směrnice. Směrnice má upravit **objektivní** odpovědnost za tradiční škody způsobené skrze životní prostředí zapříčiněné nebezpečnými činnostmi, které jsou regulované unijním právem, a **subjektivní** odpovědnost za ztráty na přírodních zdrojích chráněných unijním právem zapříčiněnou činnostmi, které nejsou nebezpečné z pohledu úpravy objektivní odpovědnosti (v Bílé knize je pro tuto ztrátu používán termín ztráta na biodiverzitě). Režim odpovědnosti **nebude retroaktivní**. Do režimu směrnice budou spadat pouze ty ztráty, které se projeví až po její účinnosti, pokud nebyly způsobeny výlučně jednáním před účinností směrnice. Ztráty způsobené před účinností směrnice mají být řešeny podle národní legislativy. Podrobný přehled jednotlivých systémů odpovědnosti zvažovaných v Bílé knize naleznete v Příloze č. 2.

Rozsah ztrát spadajících do působnosti budoucí směrnice je definován prostřednictvím činností a druhu ztrát. Jedná se vedle tradičních škod na majetku a zdraví způsobených skrze životní prostředí také o újmu na životním prostředí samém, které tvoří ztráty ze znečištěných lokalit a ztráty na biodiverzitě. Ztráty na biodiverzitě byly v době přípravy Bílé knihy upraveny pouze v několika málo členských státech. Ztráty ve formě znečištění lokalit⁸⁷ byly již ve většině členských států upraveny prostřednictvím veřejného práva, kdy znečišťovatel je povinný k nápravě způsobených ztrát. Důvodem zahrnutí i tradičních škod na majetku a zdraví, je skutečnost, že tradiční škody a újmy na životním prostředí jako takovém mají většinou společnou příčinu. Úprava pouze ztrát na biodiverzitě by mohla vést k nepřiměřeným následkům, kdyby při havárii bylo kompenzováno poškození životního prostředí, ale nikoliv újma na zdraví. Cílem je zahrnout do úpravy směrnice téměř všechny činnosti s rizikem poškození životního prostředí. Mnoho z těchto činností bylo již v době přípravy Bílé knihy regulováno prostřednictvím unijního práva – nakládání s nebezpečnými látkami, integrované povolování a prevence znečištění, prevence nebezpečných havárií, odpady, biotechnologie. Pro účely budoucí směrnice však bylo nezbytné tento seznam dále zpřesnit.

Určení rozsahu **klasické škody** způsobené skrze životní prostředí, tedy škod na majetku, zdraví a případný ušlý zisk, mělo zůstat v pravomoci jednotlivých členských států. Na tyto škody se ale vztahují všechny návrhy z Bílé knihy s výjimkou: limitu významnosti škody, rozšířeného přístupu k soudům a zvláštních kritérií pro nápravu a oceňování škod.

Většina členských států měla již v té době existující úpravu ztrát na **znečištěných lokalitách**. Úkolem směrnice bylo tedy sjednotit režim pro úroveň a cíle vyčištění těchto nově znečištěných lokalit. Znečištěnými lokalitami Bílá kniha rozuměla půdu, podzemní i povrchovou vodu. V případě znečištění lokality NATURA se měl použít i režim pro ztráty na biodiverzitě. Znečišťovatel měl tedy být povinen lokalitu vyčistit a záro-

⁸⁷ Nejedná se o škody na životním prostředí v pravém slova smyslu, protože půda je vždy vlastnitelná a škody jsou upraveny v rámci tradičních škod na majetku.

veň i provést nápravná opatření. Režim odpovědnosti měl být objektivní a odpovědnost měla být omezena pouze na významné ztráty. Hlavní předpokládaným kritériem pro přijetí opatření na vyčištění lokality mělo být možné závažné ohrožení lidského zdraví a životního prostředí. Úroveň konečného vyčištění měla být stanovena na základě nejlepších dostupných technik při zachování technicky i finančně reálných podmínek. Doplňujícím hlediskem mělo být uvedení půdy do stavu vhodného pro současné a plánované využití. Tyto cíle by měly být doplněny i o kvalifikované numerické standardy. Pokud by nebylo možné dosáhnout úplného vyčištění, stačilo by pouze částečné.

Subjektivní odpovědnost je spojena se **ztrátami na biodiverzitě**. Rozsah pojmu biodiverzita je ale nejasný. Úmluva o biodiverzitě z roku 1992 ji definuje jako množství, rozmanitost a proměnlivost všech druhů rostlin, živočichů i mikroorganismů, stejně jako ekosystémů, jejichž jsou součástí (viz článek 2). Biodiverzita tedy není jen počet druhů v konkrétní lokalitě, ale posuzuje se na čtyřech úrovních: genetická odlišnost v rámci druhu, mezidruhová rozmanitost, funkční rozmanitost (rozdílnost biologických funkcí v ekosystému) a rozmanitost jednotlivých ekosystémů. Bílá kniha navrhuje upravit odpovědnost za škody na přírodních zdrojích, které jsou důležité pro zachování biologické rozdílnosti v Evropských společenstvích a které jsou chráněny směrnicí o ptácích a stanovištích. Komise dále dodává, že ztráty na biodiverzitě může mít podobu ztráty na stanovištích, volně žijících živočišných nebo planě rostoucích rostlinách. Těžištěm úpravy se tedy zdá ochrana přírodních zdrojů a nikoliv rozmanitosti na jakémkoliv stupni. Bílá kniha ani nezmiňuje možný vývoj úpravy směrem ke skutečné ochraně rozmanitosti. Tento přístup potvrzuje i návrh směrnice⁸⁸, který vysloveně uvádí, že biodiverzita nebude posuzována jako rozmanitost ve smyslu Úmluvy o biodiverzitě. **Přírodní zdroje** chráněné podle navrhované směrnice měly být jen omezené. Konkrétně by se mělo jednat o zdroje chráněné již existující směrnicí o stanovištích a ptácích – území NATURA 2000. Tato území však zabírají pouze malou část území Evropských společenství⁸⁹, účinnost směrnice by byla proto velmi omezená. Škody na přírodních zdrojích mimo NATURA 2000 by nespádaly do působnosti směrnice dokonce ani tehdy, kdyby byly poškozeny i druhy chráněné směrnicemi o stanovištích a ptácích. Důvody pro tak zásadní územní plánované omezení jsou zřejmé – území NATURA 2000 je snadno identifikovatelné, státy jsou povinny přijmout pro něj ochranná opatření a provádět případná nápravná opatření. Navíc by prostřednictvím připravované směrnice byl dodán nezbytný režim odpovědnosti znečišťovatele, který jinak není upraven. Státy by mohly uplatňovat nároky z nákladů na provedení nápravných opatření vůči znečišťovateli. Díky způsobu zápisu a zakládání sítě NATURA existuje o kvalitě i kvantitě přírodních zdrojů v relevantních lokalitách velké množství informací. Tato data je možné dále využít při posuzování závažnosti ztrát nebo při rozhodování o nezbytnosti a druhu nápravných opatření. Bílá kniha navíc předpokládá úpravu pouze **významných** ztrát na přírodních zdrojích. Kritériem pro určení významnosti ztráty budou odvozena z již existujících směrnic.

⁸⁸ Viz Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the preventiv and remeying of environmental damage, COM(2002) 17 final, s. 17.

⁸⁹ V době přípravy Bílé knihy se předpokládalo, že NATURA bude tvořit cca 10% území Evropských společenství.

Jedním ze základních cílů Bílé knihy je náprava ztrát na přírodních zdrojích. Komise proto zdůrazňuje, že náprava ztrát a náklady na nápravná opatření jsou primární a preferovanou metodou pro posuzování ztrát. Osoba odpovědná za znečištění bude odpovědná i za přiměřené náklady na posouzení vzniklých ztrát. Bílá kniha nezmiňuje náhradu nákladů na dohled nad prováděním nápravných opatření ani na monitoring jejich úspěšnosti. Cílem nápravy podle Komise by měl být návrat poškozených přírodních zdrojů do původních podmínek. Bílá kniha ale nenavrhuje žádná kritéria pro určení vhodných **nápravných opatření**, jen zmiňuje, že náklady na provedení nápravných opatření musí být přiměřené. Cílem nápravných opatření by nemělo být „kopírování“ množství a kvality přírodních zdrojů před vznikem škody, ale uvedení přírodních zdrojů do obdobných podmínek, ve kterých by se nacházely, kdyby žádná škoda nevznikla. Při rozhodování o druhu nápravných opatření by měla být také zvážena funkce a předpokládané budoucí využití poškozené lokality. Z této formulace vyplývá, že náprava ztrát nemá sloužit pouze k nápravě přírodních zdrojů, ale i služeb pro veřejnost, které byly poškozeny (například rekreační potenciál, rybolov a další). Pokud nápravné opatření není technicky proveditelné nebo možné pouze částečně, musí být rozsah ztrát posuzován pomocí odlišných metod. Tyto alternativní metody slouží k znovuzřízení úrovně ochrany a přírodní rozmanitosti soustavy NATURA 2000, mohou do nich být zahrnuty i náklady na pořízení ekvivalentních přírodních zdrojů. Ztráty tak mohou být posuzovány na základě nákladů, například na nákup půdy, která nahradí poškozené stanoviště. Složitou otázkou je v tomto případě požadovaný vztah mezi nápravným opatřením a poškozením zdrojů. Bílá kniha nenabízí žádnou odpověď, je možné ji ale dovést na základě definice nápravných opatření ve směrnici o stanovištích. Ze směrnice o stanovištích vyplývá také možnost provádění nápravných opatření nikoliv přímo v poškozené lokalitě, ale v její těsné blízkosti. Při tomto postupu je nezbytné dbát na zachování propojení lokalit v síti NATURA.

Obdobně jako v národních i mezinárodních úpravách jsou podle Bílé knihy kompenzovatelné pouze **přiměřené náklady** na provádění nápravných opatření. Součástí těchto nákladů jsou i náklady na posuzování vzniklé ztráty. Bílá kniha navrhuje posuzovat náklady na základě nákladů a výnosů⁹⁰ nebo posouzení přiměřenosti⁹¹. Bílá kniha ani jeden z přístupů nepreferuje a ani v jednom případě nenavrhuje bližší detaily. Průvodní zveřejněné studie se ale kloní k metodě posuzování nákladů a výnosů. Nápravná opatření by tak byla kompenzovatelná pouze v případě, kdy náklady na jejich provedení jsou nižší než hodnota poškozených přírodních zdrojů. V opačném případě budou kompenzovatelné jen náklady do výše hodnoty poškozených přírodních zdrojů. To by v důsledku znamenalo významné omezení rozsahu hrazené ztráty. Tento postup byl navíc odmítnut odvolacím soudem ve Spojených státech amerických v případě *Ohio v. DOI*⁹². Důvodem odmítnutí byla pochybnost o lidské schopnosti vyjádřit ztráty na přírodních zdrojích v penězích. Navíc náklady na provedení nápravných opatření mohou být vyčísleny mnohem přesněji než vzniklé ztráty. Posuzování přimě-

⁹⁰ *Cost-benefit analysis.*

⁹¹ *Reasonable test.*

⁹² Viz Bowman, M., Boyle, A.: *Environmental damage in international and comparative law, problems of definition and valuation*, Oxford university press, 2002, s. 331, 880 F.2d at 475 (D.D. Cir. 1989).

řenosti opatření je volnější variantou, jsou při ní zohledněny náklady na provedení nápravných opatření, urychlení obnovy životního prostředí, předpokládaná úspěšnost opatření, možné negativní vedlejší následky, územní souvislosti mezi opatření jeho následky, politické a etické otázky. Analýza nákladů a výnosů je technika vyvinutá ke zlepšení rozhodování orgánu veřejné správy. Veřejná správa je díky ní lépe informována o nákladech a výnosech jednotlivých variant jejich rozhodnutí. Tato technika je zaměřena na dosahování ekonomické účinnosti – budoucí výnosy musí být rovny nebo vyšší než vynaložené náklady. Problémem této techniky je vysoká míra nejistoty ohledně vstupních údajů.

Osobou odpovědnou za ztráty je provozovatel, tedy ten, kdo vykonává nad činností dozor. Pokud je provozovatelem obchodní společnost, je odpovědná společnost a nikoliv její vedení. **Liberační důvody** jsou v Bílé knize navrhovány klasické: vis maior a spoluzavinění poškozeného. Ale již Bílá kniha zmiňuje požadavky zástupců průmyslu na rozšíření o jednání v souladu s povolením, což nebývá klasickým liberačním důvodem v národních ani mezinárodních úpravách. V takovém případě by za ztráty byl částečně odpovědný i orgán veřejné správy, který udělil takovéto povolení. Žádné další liberační důvody Bílá kniha nenavrhuje. Zmiňována je také možnost přenosu důkazního břemene na znečišťovatele, jasné určení subjektu, který ponese důkazní břemeno, ale chybí. Směrnice také bude muset blíže upravit vztah k mezinárodním úpravám ztrát na životním prostředí.

Revoluční změnu přináší Bílá kniha v úpravě **přístupu ke spravedlnosti** při ztrátách na přírodních zdrojích. Cílem je zajištění nápravy ztrát na ptačích oblastech a evropsky významných lokalitách, chráněných unijním právem, a tím posílení jeho vynutitelnosti. V těchto lokalitách nemůže být provozována žádná činnost nepříznivá životnímu prostředí. Případná ztráta by tak měla mít původ v provozech v blízkosti lokality. Všechny ostatní typy ztrát už provozovatelé museli hradit v době přípravy Bílé knihy. Zahnutím i ztrát na biodiverzitě by došlo k rozšíření o náklady na preventivní a nápravná opatření, která by neměla být pro průmysl příliš finančně zatěžující. Bílá kniha navrhovala **dvoustupňový přístup**. Stát měl být primárně odpovědný za nápravu poškozených oblastí a druhů⁹³. Oprávnění z nákladů na nápravná opatření pak stát mohl uplatňovat vůči znečišťovateli. V druhém stupni jsou subsidiárně oprávněné jednat veřejné zájmové skupiny, pokud je stát nečinný nebo jedná nesprávně. Veřejnost má tedy oprávnění nepřímého přístupu k soudům. Před tím než začne jednat, musí orgánům veřejné správy nechat přiměřeně dlouhou dobu k zakročení proti ztrátám. Jedině orgány veřejné správy jsou oprávněné během této lhůty rozhodovat o nezbytnosti a rozsahu nápravných opatření. Výjimkou jsou neodkladné situace, ve kterých má veřejnost právo požádat soud o příkaz k činnosti za účelem prevence významných ztrát nebo dalších, navazujících ztrát. Veřejnost je v těchto případech oprávněná požadovat tuto činnost přímo po znečišťovateli a nečekat na stát. Pokud by veřejnost přijala nezbytná opatření k odvrácení ztrát, mohla by požadovat přiměřené

⁹³ Bílá kniha tuto primární odpovědnosti nijak nevysvětluje, jasná je ale souvislost s americkou doktrínou *public trust*, na které je založena úprava odpovědnosti v CERCLA i OPA. Viz také názor Betlem, G., Brans, E.: *The Future Role of Civil Liability for Environmental Damage in the EU*, *The Year Book of European Environmental Law*, Volume 2, Oxford University Press, 2003, s. 204.

náklady na jejich provedení. Na zájmové skupiny veřejnosti s těmito oprávněními mohou být stanoveny požadavky, které ale Bílá kniha nijak dále nespecifikuje.

Důležitou otázkou je také **finanční zajištění**. Společnosti mají tendenci zbavovat se rizika plynoucího z nebezpečné činnosti přenosem této činnosti na malé nedostatečně kapitálově vybavené společnosti, které ani nemají prostředky na kvalitní management rizik. Právě povinné pojištění je jeden z prostředků, jak se této situaci bránit. Nabídka pojištění v odpovědnosti za ztráty na životním prostředí nebyla v době přípravy Bílé knihy dostatečná. Jedním z důvodů byla i neexistence metodik oceňování ztrát na životním prostředí. S jejich rozvojem se dá předpokládat i rozvoj nabídky pojištění. Tento proces ale byl a je dlouhodobý a poměrně finančně nákladný. Režim finančního zajištění byl proto doporučován přijímat omezitě. Přestože je to v rozporu s principem znečišťovatel platí, považovala bych za vhodné počáteční omezení maximální kompenzovatelné ztráty právě z důvodu rozvoje pojištění. Pro rozvoj pojištění je také velmi důležitá právní jistota a předvídatelnost. V členských státech se v době přípravy Bílé knihy povinné pojištění nepodařilo prosadit, výjimkou bylo Německo, kde se ho ale stejně nepodařilo pro odpor průmyslu uvést do praxe. Postupné zavádění odpovědnosti bylo tak mimo jiné zdůvodňováno ohledem na finanční sektor – pouze vybrané činnosti, pouze vybrané a unijním právem již chráněné lokality. To vše by mělo učinit rozsah ztrát lépe předvídatelným a ocenitelným. Navíc bylo dohodnuto, že směrnice **nebude požadovat** povinné finanční zajištění.

Součástí Bílé knihy je i hodnocení **ekonomických dopadů** nového systému odpovědnosti, protože navrhovaný systém byl odlišný od všech ostatních již existujících, bylo velmi obtížné ekonomické dopady hodnotit. Evropská komise proto slibovala možné dopady dále zkoumat, zveřejňovat a podrobovat je diskuzi se zástupci průmyslu. Ze stávajících zkušeností bylo možné odvodit přibližný rámec dopadů. Existující úprava odpovědnosti v jednotlivých členských státech nijak výrazně neovlivnila konkurenceschopnost jejich ekonomik, navíc většina členských států OECD měla nějakou úpravu odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Režim odpovědnosti by mohl mít významnější vliv na malé a střední podnikatele, kteří způsobují větší podíl ztrát než je jejich velikost na trhu. Tento problém měl být řešen prostřednictvím národních i evropských podpůrných programů. Za pravděpodobné nebylo považováno ani zvýšení transakčních nákladů. Ve Spojených státech sice dosahují náklady na právní zastoupení až 20% kompenzovatelných ztrát, k této situaci ale v jednotlivých členských státech po zavedení odpovědnosti nedošlo. Situace se nijak výrazně nezměnila ani po účinnosti směrnice o odpovědnosti za vady výrobků.

Bílá kniha je oproti Zelené knize velkým krokem ke konkretizaci budoucí úpravy. Zcela revolučním přístupem je zahrnutí nejen obvyklých škod na zdraví a majetku způsobených skrze poškození životního prostředí, ale i škody na životním prostředí jako takovém. Objektívni odpovědnost se má vztahovat na škody v důsledku nebezpečných činností regulovaných unijním právem. I pro ostatní činnosti měl být zaveden režim subjektivní odpovědnosti za škody na biodiverzitě. Režim odpovědnosti v Bílé knize tak směřuje nejen k prosazení principu znečišťovatel platí, ale i k efektivnější aplikaci unijního práva v oblasti životního prostředí. Evropská komise tedy rozhodla zajistit pojistitelnost a v jejím důsledku i prosaditelnost režimu nikoliv pevnou maximální hranicí

kompenzovatelné škody, ale omezením na činnosti a oblasti již regulované unijním právem. Odpovědnost nebude retroaktivní a budou z ní existovat neobvykle široké liberační důvody, což je změna oproti plánům v Zelené knize. Evropská komise také zpřesnila otázky ohledně vrstev odpovědnosti, kdy primárně odpovědný je stát, který může požadovat náklady po provozovateli. Nová je dosud chybějící úprava účinné možnosti veřejnosti požadovat nápravu škod (i když tento princip byl vůči Zelené knize zásadně pozměněn). Zbytek úpravy není v Bílé knize bohužel vůbec rozpracován, nijak není analyzována metodika oceňování a posuzování nově zaváděných škod na životním prostředí jako takovém. V celé Bílé knize není žádný kvalifikovaný odhad dopadů režimu odpovědnosti na průmysl. Evropská komise tedy navrhuje zavedení naprosto nového režimu odpovědnosti bez předchozího posouzení jejich dopadů.

III.2.c SMĚRNICE O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ⁹⁴

Cílem směrnice je rámcová, horizontální úprava prevence a nápravy újmy na životním prostředí. Směrnice tak implementuje princip znečišťovatel platí a má také preventivní účinky. V souladu s principy subsidiarity a proporcionality, směrnice definuje pouze pravidla pro dosažení určených cílů, institucionální a procedurální detaily (jakým způsobem má být dosaženo požadovaných výsledků) jsou ponechány na úvaze členských států. Směrnice je založena na článku 175 Smlouvy o Evropských společenstvích, jednotlivé členské státy tedy mají možnost přijmout přísnější úpravu (například rozšíření působnosti režimu směrnice nebo objektivní odpovědnosti).

Důvody pro přijetí směrnice

Znečištění lokalit může znamenat závažné ohrožení lidského zdraví prostřednictvím znečištění podzemních i povrchových vod, rostlin, přímého kontaktu s lidmi, atd. Na území Evropských společenství (v roce 2000 se jedná tedy pouze o patnáct členských států) je okolo 300 tisíc znečištěných lokalit. Možná rizika z tohoto znečištění nebyla odhadnuta, ale odhady nákladů na vyčištění lokalit se pohybují mezi 0,6 a 1,25 % hrubého domácího produktu Evropských společenství.⁹⁵ Většinu nákladů na vyčištění těchto lokalit ponese stát, protože v době vzniku znečištění neexistovala úprava odpovědnosti za tento typ škod. Mnoho členských států již v době přípravy směrnice nějakou úpravu odpovědnosti za újmu na životním prostředí přijalo. Otázkou tedy nebylo, zda je úprava odpovědnosti potřebná, ale zda je potřebná úprava na evropské úrovni. Důvody pro zvolení unijní úpravy byly následující. Úpravu odpovědnosti nepřijaly všechny členské státy (úprava chyběla v Portugalsku a Řecku). Ve většině národních úprav nebylo zajištěno vyčištění lokalit, za jejichž znečištění není nikdo odpovědný a nebo znečišťovatel není schopen nést náklady, přestože znečištění vzniklo až po účinnosti národní právní úpravy (nejedná se tedy o historické zátěže). Alarmující je také úbytek biodiverzity.⁹⁶ Dalším z důvodů byly již existující směrnice

⁹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

⁹⁵ Viz *Management of contaminated sites in Western Europe*, EEA, červen 2000.

⁹⁶ Viz v době přípravy směrnice připravovaná Strategie udržitelného rozvoje Evropské unie.

o ptácích a stanovištních, které nemají ustanovení o odpovědnosti. Jednotnou evropskou úpravou by tato ustanovení byla doplněna a posílila by se tak vynutitelnost ustanovení obou směrnic. Úprava odpovědnosti je také v neposlední řadě nezbytná k prevenci dalšího znečišťování.

Konečné znění směrnice bohužel většinu těchto problémů neřeší. Jedním z důvodů může být i samotná **neodůvodněnost a nevýhodnost úpravy na unijní úrovni**, na kterou odkazují někteří teoretici⁹⁷. Tento problém není čistě teoretický, *pro futuro* může posílit euroskeptiky, ohrozit prosazení žádoucích, odůvodněných úprav a hlavně měl vliv na obsah samotné směrnice a její transpozici. Úroveň, na které má být úprava přijata (národní nebo unijní), je podle Law and Economics hodnocena ze dvou pohledů – veřejného a soukromého zájmu (*public and private interest approach*). V některých případech (jako právě u směrnice) nelze odůvodnit zvolenou úpravu pouze na základě veřejného zájmu a je zapotřebí zohlednit i soukromé zájmy (členských států, nevládních organizací, průmyslových advokačních skupin). Při posuzování veřejného zájmu teoretici vycházejí z tzv. Tieboutova modelu⁹⁸. Ten tvrdí, že regulace přijímaná na decentralizované úrovni je nejbližší potřebám občanů, protože ale existují různé externality a selhání trhu, je lepší některá rozhodnutí přijímat centralizovaně. Ve finálním znění směrnice Evropská komise nijak blíže nezduodňuje naplnění principu subsidiarity a proporcionality. Hlavními argumenty Evropské komise v Zelené i Bílé knize pro úpravu na unijní úrovni byly: přeshraniční charakter ztrát na životním prostředí; nebezpečí *race-to-the-bottom* (tj. neekonomické soutěže mezi státy o nejměkčí úpravu); *level-playing field*, tj. rovné podnikatelské podmínky; naplnění principu předběžné opatrnosti, prevence a znečišťovatel platí; dekontaminace a náprava životního prostředí a harmonizace nejnižšího standardu ochrany. Všechny tyto argumenty (včetně výše uvedených důvodů pro přijetí směrnice) mohou být vyvráceny. Přeshraniční ztráty na životním prostředí nevysvětlují současnou úpravu, která se vztahuje i na ztráty způsobené uvnitř národních jurisdikcí. Navíc znečištění půdy nebude mít v naprosté většině případů přeshraniční charakter. V evropských poměrech se zdá i nepravděpodobné odůvodnění nebezpečím ekonomicky nevýhodného *race-to-the-bottom*. V rámci Evropské unie existuje rozsáhlá regulace a jednotlivé členské státy tak de facto nemají možnost změkčit legislativu v oblasti odpovědnosti tak, aby se pro provozovatele stalo výrazně výhodnější podnikat v jiném státu. Členské státy stejného efektu mohou dosáhnout přes transpozici směrnice (úmyslné nevymáhání odpovědnosti, vysoký standard pro dokazování). Částečný boj mezi členskými státy proběhl při samotné transpozici, kdy měly členské státy možnost zvolit si přísnost úpravy. Navíc změkčením legislativy se samy členské státy zbavují možnosti účinně vymáhat nápravu ztrát na životním prostředí po (i zahraničních) provozovatelích. Argumenty harmonizace a rovných podnikatelských podmínek opět selhávají, protože se jedná o režim omezený pouze na část možné odpovědnosti, navíc díky možnosti úvahy při transpozici zůstávají národní právní řády výrazně odlišné. Všechny zmiňované principy (prevence, předběžné opatrnosti i znečišťovatel

⁹⁷ Posuzováním účinnosti úpravy odpovědnosti na unijní úrovni se ve svých pracích zabývají především: Kristel De Smedt, Lucas Bergkamp, N. Farnsworth, M. G. Faure a další.

⁹⁸ Tiebout, C., A pure theory of local government expenditures, *Journal of Political Economy* 60, s. 415.

platí) jsou mnohem účinněji řešeny v současné existující regulaci než nedokonalou směrnicí. Právě díky absenci povinného finančního zajištění směrnice nijak neřeší ani otázku lokalit, za jejichž vyčištění nikdo neodpovídá nebo je jejich znečišťovatel insolventní (*orphan sites*). Navrhovány jsou i jiné typy harmonizované úpravy týkající se například povinnosti států zajistit nápravu ztrát na životním prostředí nebo stanovení minimálních standardů pro nápravná opatření. Z výše uvedeného vyplývá, že neexistuje žádný dostatečně přesvědčivý důvod z pohledu veřejného zájmu pro úpravu odpovědnosti na unijní úrovni. Ke zdůvodnění úpravy je proto nezbytné využít i testu soukromých, privátních zájmů jednotlivých skupin. Členské státy, průmysl i nevládní organizace přijetí unijní úpravy vítaly nebo mu přinejmenším výrazně neodporovaly, důvody proto měly odlišné. Ekologické nevládní organizace myšlenku směrnice podporovaly, protože věřily, že společný rámec pro odpovědnost posílí ochranu životního prostředí. Zástupci průmyslu unijní úpravě rámcově neodporovali, při přípravě směrnice ovšem tvrdě bojovali za její změkčení (liberační důvody, finanční zajištění). Členské státy myšlenku společné úpravy částečně odporovaly, to je pravděpodobně jedním z důvodů pro rozsáhlou flexibilitu pro transpozici směrnice. Komise směrnicí vítala, protože tak mimo jiné získala kompetenci v nové oblasti (ochrany půdy). Výsledkem je tedy úprava, která není z pohledu veřejného zájmu výhodná a kupodivu s výjimkou Evropské komise neuspokojuje ani relevantní subjekty s privátními zájmy.

Obsah směrnice

Ze směrnice byla zcela **vypuštěna** původně navrhovaná **odpovědnost za tradiční škody** způsobené skrze životní prostředí. Důvodem byla již existující a propracovaná úprava v jednotlivých členských státech v rámci mimosmluvní odpovědnosti za škody. Členské státy se ostře stavěly proti zásahům do jejich existujících úprav a navíc takovéto zásahy nebyly nezbytné pro prosazení zásady znečišťovatel platí. Režim směrnice tuto oblast vůbec neupravuje a poškození se mohou domáhat kompenzace na základě národních úprav.⁹⁹

Škodou na životním prostředí se tedy myslí škoda na životním prostředí jako takovém. Odpovědnost tedy nezávisí na tom, zda poškozený přírodní zdroj někdo vlastní nebo ne.¹⁰⁰ Škoda je definována odkazy na biodiverzitu chráněnou na unijní¹⁰¹ a národní úrovni,¹⁰² vodu chráněnou rámcovou směrnicí o vodách¹⁰³ a lidské zdraví, pokud je zdrojem ohrožení znečištění půdy. Škodou¹⁰⁴ se podle směrnice rozumí měřitelná nepříznivá změna v přírodním zdroji nebo měřitelné zhoršení jeho služeb, funkcí. Druhá část definice škody odkazuje na funkce přírodních zdrojů pro ostatní zdroje nebo

⁹⁹ Viz článek 3 odst. 3 směrnice.

¹⁰⁰ To se negativně projevilo v případě *Sandoz*, kdy byl poškozen nikým nevlastněný říční ekosystém, bylo tedy obtížné zdůvodnit náhradu škody.

¹⁰¹ Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků a směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

¹⁰² Státy mají možnost rozšířit chráněné druhy a stanoviště i nad rozsah unijní úpravy. Těto možnosti využilo 9 států.

¹⁰³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000 ustanovující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

¹⁰⁴ V anglické znění *damage*, v německém znění *Schade* nebo *Schädigung*, ve francouzském *dommage*.

veřejnost. Odvozování funkcí přírodního zdroje i od veřejnosti je ale nebezpečné, v některých případech může dojít ke změnám, které jsou ostatní složky přírody katastrofální, zatímco pro člověka jsou výhodné (pokles hladiny spodních vod ve velmi mokřích oblastech). Škodou na chráněných druzích a přírodních stanovištích se rozumí jakákoliv škoda, která má závažný nepříznivý účinek na dosahování nebo zachování příznivého stavu ochrany¹⁰⁵. Škodou na vodách jsou škody, které mají závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál. Škodou na půdě je pouze kontaminace půdy, která představuje závažné riziko nepříznivého ovlivnění pro lidské zdraví.¹⁰⁶ Směrnice tedy pracuje s několika různými kvantifikátory pro škody. Škoda nejdříve musí být měřitelná (a samozřejmě nepříznivá), pro škody na biodiverzitě a vodách musí být navíc vliv závažný, zatímco u škod na půdách tento limit chybí. U škody na půdách byl navíc zvolen antropocentrický přístup a škoda se odvozuje od nebezpečí pro lidské zdraví.

Působnost směrnice se zcela klasicky **nevztahuje** na škody způsobené ozbrojenými konflikty, živelnou událostí výjimečné a neodvratné povahy¹⁰⁷, škody upravené mezinárodními úmluvami nebo ztráty zaviněné difuzními zdroji, které nelze blíže určit. Režim směrnice není v souladu s evropskou tradicí **retroaktivní**, směrnice se vztahuje pouze na škody způsobené po její účinnosti, tj. 30. dubnu 2007. Režim odpovědnosti se také nevztahuje na škody, od jejichž škodné události uplynulo již více než 30 let.

Odpovědným subjektem je **provozovatel** tzv. provozní činnosti. Provozovatelem je každá fyzická nebo právnická osoba, soukromá nebo veřejná, která provozuje nebo řídí provozní činnost. Národní právní řád může za provozovatele prohlásit i subjekt, na který je přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickým fungováním takové činnosti, včetně držitelů povolení nebo souhlasu k činnosti, nebo oznamovatelů činnosti (viz článek 2 odst. 6 směrnice). Jedním z důležitých bodů úpravy je shodné nakládání se soukromými i veřejnými subjekty. Pokud je za škodu odpovědnou více provozovatelů, je druh jejich odpovědnosti ponechán na národní právní úpravě.¹⁰⁸ Provozní činností je jakákoliv činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodní činnosti nebo podnikání, bez ohledu na jejich soukromou nebo veřejnou, ziskovou nebo neziskovou povahu. Tato definice je problematická s ohledem na orgány veřejné správy, které se zabývají ochranou životního prostředí, ale nejsou součástí žádné ekonomické aktivity.¹⁰⁹ V souladu s principem znečišťovatel platí, musí provozovatel nést náklady za škody nebo jejich bezprostřední hrozby, které způsobil.

¹⁰⁵ Pojem stav ochrany a příznivý stav ochrany je ve směrnici dále definován. Viz článek 2 odst. 4 směrnice.

¹⁰⁶ Právě tento druh škod je nejčastěji kritizován jako příliš úzký. Půda může být degradována i jinými způsoby než znečištěním (například erozi). Navíc škody na půdě jsou vztaženy k lidskému zdraví a nikoliv poškození půdy jako takové.

¹⁰⁷ Výjimka živelných událostí je ale sporná. Směrnice se vztahuje na škody způsobené jednáním člověka, z tohoto pohledu je vyloučení škod způsobených přírodními vlivy v pořádku. V současné době je ale mnoho živelných událostí způsobeno globální klimatickou změnou, ke které člověk přinejménším významně přispívá. Rada tedy navrhovala, aby za tento typ škod byly odpovědné členské státy. Tento názor se jí ale nepodařilo prosadit.

¹⁰⁸ Viz článek 9 směrnice. Členské státy si tedy budou moci samy zvolit, zda provozovatelé budou odpovědní společně a nerozdílně nebo pouze dílčím způsobem. Ze zatím známých údajů si sedm států zvolilo společnou a nerozdílnou odpovědnost a pět odpovědnost dílčí.

¹⁰⁹ Viz případ C-343/95 *Diego Calí & Figli v. SEPG*.

Směrnice pak upravuje dva různé režimy odpovědnosti. Pokud byla škoda způsobena činností, která je považovaná za minimálně potencionálně škodlivou pro lidské zdraví nebo životní prostředí (viz seznam činností v Příloze III směrnice¹¹⁰), je provozovatel **objektivně** odpovědný. Mezi tyto činnosti patří veškeré aktivity, k nimž je zapotřebí integrované povolení, nakládání s odpady, nebezpečnými látkami nebo geneticky modifikovanými organismy. Tato odpovědnost není absolutní, existují z ní určité liberační důvody. V případě škod na biodiverzitě je provozovatel **subjektivně** odpovědný i za činnost neuvedené v Příloze III. U škod způsobených rozptýleným, difuzním znečištěním směrnice požaduje prokázání příčinné souvislosti mezi činností provozovatele a škodou. Směrnice správně volí objektivní odpovědnost, která motivuje k prevenci vzniku škod, pro činnosti s vyšším rizikem. Jen objektivní odpovědnost, podle které bude provozovatel vždy odpovědný, povede k snížení objemu rizikových činností na ekonomicky nejefektivnější ekvilibrium, má nižší transakční náklady a spolu s povinným finančním zajištěním vede k nápravě ztrát na náklady znečišťovatele. Tento žádoucí výsledek úpravy je omezen dalšími ustanoveními směrnice: pouze dobrovolným finančním zajištěním, rozsáhlými liberačními důvody, **důkazním břemenem** na straně orgánů veřejné správy (provozovatelé nesou důkazní břemeno u liberačních důvodů).

Směrnice směřuje k **nápravě škody** na životním prostředí¹¹¹, za tímto účelem rozlišuje dvě povinnosti provozovatele – **primární** povinnost jednat a **sekundární** povinnost nést náklady. Provozovatel má primární povinnost **oznamovací, preventivní a nápravnou**, tyto povinnosti existují, přestože provozovateli nebyly přikázány orgány veřejné správy.¹¹² Provozovatel je povinný oznámit příslušnému orgánu veřejné správy důležité aspekty vzniklé situace a na žádost orgánu tyto informace doplnit.¹¹³ Dále je provozovatel povinný přijmout všechna nezbytná preventivní opatření a nápravná opatření k zamezení další škody a její nápravě. Tyto povinnosti má provozovatel vždy, pokud škoda spadá do působnosti směrnice. Jedinou výjimkou jsou výslovně povolené činnosti ve veřejném zájmu.¹¹⁴ Provozovatel tedy musí splnit svoje primární povinnosti, i pokud byla škoda zaviněná jednáním třetí osoby, vznikla z plnění instrukcí orgánu veřejné správy a další.

Sekundární povinností provozovatele je **nést náklady na provedení opatření**, i pokud byly provedeny příslušným orgánem veřejné správy nebo třetí osobou v jejich zastoupení. Z této povinnosti existují výjimky, které jsou zcela obvyklé v civilně právní odpovědnosti, v administrativně právní nejsou ale využívány pravidelně. Provozovatel nemusí nést náklady z preventivních a nápravných opatření ve dvou různých skupinách případů.¹¹⁵ Do první skupiny patří škody, u kterých provozovatel dokáže, že škoda byla způsobena jednáním třetí osoby, a to i přes přijatá vhodná bezpečnosti

¹¹⁰ Výčet činností v Příloze III se již stal předmětem novelizace směrnice při nové unijní úpravě nakládání s těžebními odpady.

¹¹¹ To je další z důležitých vývojových kroků směrnice. Mnoho úprav doposud znalo pouze administrativně právní povinnost zamezit vzniku dalších škod, ale nikoliv i škodu napravit.

¹¹² Jedná se o významný posun od původního návrhu směrnice, kdy byly závislé na předchozím jednání orgánů veřejné správy. Tento prvek je nový pro mnohé členské státy. Povinnosti provozovatele zde jsou spíše projevem vlastní zodpovědnosti než byrokratickými příkazy.

¹¹³ Viz ustanovení článku 5 odst. 2 a 3, článek 6 odst. 2 směrnice.

¹¹⁴ Viz ustavení článku 2 odst. 1 písmena a, b, které odkazuje na článek 6 odst. 3 a 4 a článek 16 směrnice o stanovištích, článek 9 směrnice o ptácích a článek 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách.

¹¹⁵ Viz ustanovení článku 8 odst. 3 a 4 směrnice.

opatření. Druhým případem je plnění závazného příkazu nebo pokynu orgánu veřejné moci¹¹⁶. Druhá skupina případů se týká pouze nákladů na provedení nápravných opatření. Tyto výjimky jsou fakultativní a členské státy je mohou, ale nemusí přijmout¹¹⁷. Jedná se o škody vzniklé na základě činnosti v souladu s povolením (*permit defence*). Toto povolení musí být v souladu s platnými (i unijními)¹¹⁸ předpisy v době emise nebo události. Činnost musí být výslovně povolená a v souladu s podmínkami povolení. Tento liberační důvod nebyl v členských státech do přijetí směrnice takto využíván. Členské státy, které ho používaly ve svých právních řádech, ho většinou využívaly pouze jako mitigační faktor, navíc se muselo jednat o povolením výslovně autorizované ztráty a nikoliv pouze emise. Tento liberační důvod je pravděpodobně jedním z největších selhání směrnice, protože se v této podobě dále rozšiřuje do dalších právních režimů. Druhým případem jsou činnosti, které podle tehdejšího stavu vědeckých a technických znalostí nebyly považovány za pravděpodobně schopné způsobit škodu na životním prostředí (*state-of-art defence*). Tyto výjimky ze sekundární odpovědnosti provozovatele se mohou odrazit v primární povinnosti, které může za určitých podmínek provést orgán veřejné správy.

Zajištění nápravy vzniklé újmy je oproti původně navrhovanému systému civilní odpovědnosti požadováno od **státu**. Členské státy jsou povinny určit příslušné orgány veřejné správy odpovědné za praktické fungování systému odpovědnosti. Tyto orgány jsou informovány provozovatelem o škodě nebo její hrozbě. Orgán veřejné správy pak může po provozovateli požadovat další informace. Příslušné orgány veřejné správy mohou provozovateli udělit instrukce k zabránění nebo omezení škody¹¹⁹ nebo mohou požadovat provedení preventivních a nápravných opatření přímo po provozovateli, který ponese jejich náklady. To je zcela nový přístup především pro státy systému common-law, kde orgány veřejné správy musely žádat o soudní příkaz k takovému jednání. Pouze pokud provozovatel nedodrží udělené instrukce, porušuje svoje povinnosti, nemůže být identifikován nebo není povinný nést náklady za škody z důvodu uplatnění výjimky, může (ale nemusí)¹²⁰ příslušný orgán veřejné správy provést opatření sám nebo může zadat jejich provedení třetí osobě. Primární povinnost provést opatření spočívá na provozovateli a tento postup je možný jen ve zmiňovaných případech. Orgány veřejné správy jsou potom povinny požadovat náklady na provedené opatření¹²¹, náklady nemusí vyžadovat pouze pokud, není provozovatel znám nebo by to bylo neekonomické – náklady na vymáhání by byly vyšší než získaná částka. Tato výjimka je kritizována z důvodu snižování odrazujícího efektu.

¹¹⁶ Nejedná se o pokyny a příkazy vydané v důsledku emisí nebo událostí způsobených v důsledku vlastní činnosti provozovatele, tedy pokyny, který provozovatel dostane od orgánu veřejné správy v případě hrozby nebo existence škody podle této směrnice.

¹¹⁷ Dvanáct členských států transponovalo do své úpravy oba liberační důvody, pouze pět států nepřijalo ani jeden z nich (Belgie, Německo, Maďarsko, Polsko, Irsko). Ve švédské úpravě nejsou důvodem k liberaci, ale moderaci odpovědnosti.

¹¹⁸ Tato výjimka se tedy neuplatní v případě souladu s národním právem, které je ale v rozporu s právem unijním, například u špatně transponovaných směrnic.

¹¹⁹ Orgány veřejné správy posuzují závažnost a rozsah škody a určují nejvhodnější nápravná opatření v co nejužší spolupráci s provozovatelem, který způsobil škodu.

¹²⁰ Některé škody tedy mohou zůstat nenapraveny.

¹²¹ Jinak by se mohlo jednat o nedovolenou státní podporu. Viz článek 8 odst. 2 směrnice.

Nápravná opatření¹²² jsou rozdělena na primární, doplňkové a vyrovnávací. Cílem nápravných opatření škod není „kopírování“ stavu před škodou, ale obnovení poškozených přírodních zdrojů a funkcí, tj. primární náprava. Pokud to není možné, použijí se doplňková nápravná opatření, kdy jsou obdobné funkce poskytnuty nápravou jiné lokality. Tento druh opatření byl teoreticky již dlouho požadován. Vyrovnávací opatření slouží k vyrovnání aktuálních přechodných ztrát funkcí přírodních zdrojů, jejich součástí není finanční náhrada veřejnosti.

Nejdůležitější novinkou unijní úpravy, kterou se zatím nepodařilo prosadit nikde jinde, je speciální oprávnění pro určité **kvalifikované subjekty**. Kvalifikovaným subjektem jsou fyzické i právnické osoby dotčené škodami na životním prostředí nebo mající dostatečný zájem na rozhodování. Kvalifikovaným subjektem jsou vždy ekologické nevládní organizace. Tyto subjekty se mohou poskytovat orgánům veřejné správy svoje vyjádření, domáhat se provedení potřebných opatření a napadat nečinnost nebo způsob činnosti orgánů veřejné správy.¹²³ Členské státy ale nejsou povinny přizpůsobovat úpravu žalobní legitimace požadavkům směrnice. To je obrovským omezením úpravy. Důvodem tohoto speciálního oprávnění je povaha chráněných přírodních složek (voda, biodiverzita), které často nemohou být předmětem vlastnického práva.

V případě insolventnosti provozovatele je ohrožena aplikace principu znečišťovatel platí, protože náklady na nápravu škody ponese stát. Tento nedostatek může být odstraněn povinným **finančním zajištěním**, jehož zavádění a rozvoj směrnice podporuje. Finančním zajištěním se rozumí především pojištění, ale i další alternativní způsoby (kaptivní pojištění, bankovní záruky a další). Tyto alternativní způsoby nejsou téměř vůbec provozovatelům známy a využívány, jejich nevýhodou je vhodnost především pro velké provozovatele. Při jejich zavádění je nezbytné posuzovat účinnost ve smyslu pokrytí případných ztrát i prevence znečištění spolu s jejich dostupností. Většina států se při plnění povinnosti ze směrnice – podporovat finanční zajištění – omezila na diskuzi s pojistiteli a průmyslovými svazy. Přestože právě povinnost zajištění má zásadní vliv na rozvoj pojišťovacího sektoru a na řádné prosazení principu znečišťovatel platí, povinné finanční zajištění upravilo pouze několik států, které zajištění požadují nejdříve od roku 2010 a využívají diferencovaného přístupu, tj. limitů odpovědnosti, povinné zajištění pouze pro určité druhy nebo velikosti provozovatele. V této souvislosti je nezbytné si uvědomit, že větší vliv na riziko způsobení závažné újmy má umístění provozovatele než jeho velikost nebo rizikovost, tj. i malý provozovatel nízkorizikové činnosti umístěný blízko ekologicky hodnotné oblasti může způsobit výrazné ztráty. Možná výše způsobené ztráty se navíc pro futuro stanovuje jen velmi nepřesně, zavádění hranic a rozdílný přístup k provozovatelům (například provozovatelé činností z Přílohy III směrnice a ostatní) je proto velmi kontroverzní. Vzniká totiž nebezpečí, že podstatná část provozovatelů nebude schopná odstranit vzniklé ztráty na vlastní náklady a zcela tím popře smysl celé úpravy. Pojištění je v současné době omezeno především maximálním limitem plnění (na úrovni 1–5 milionů €), pojišťovny nejsou ochotny poskytovat pojištění neomezené co do výše. Odborníci přepokládají, že tento trend zůstane zachován. **Odpovědnost** vyplývající ze směrnice je tímto **de facto limi-**

¹²² Jejich bližší popis viz Příloha II směrnice.

¹²³ Viz ustanovení článku 12 a 13 směrnice.

tovaná, protože právě v případě rozsáhlých ztrát, kdy nebudou mít provozovatelé prostředky ztráty sami pokrýt, neobdrží ani plnění od pojišťoven. Podle mého názoru by bylo mnohem snazší, transparentnější a pro samotnou aplikaci směrnice efektivnější stanovit tyto limity již ve směrnici samotné a pro možné vysoké ztráty upravit doplňkové systémy po vzoru mezinárodních smluv z oblasti mořského práva (pojišťovací fond všech provozovatelů, odpovědnost státu). Výsledný kompromis – omezení limitu ztrát – prostřednictvím limitu plnění od pojistitele podpoří přijatelnost a rozšíření úpravy. Z teoretického hlediska by takovéto řešení sice ohrozilo cíl směrnice nápravu ztrát z prostředků provozovatele a nikoliv státu, tj. daňových poplatníků, fakticky však v současné situaci ponese stát náklady znečištění mnohem častěji.

Transpozice a praktické zkušenosti

V **německém** právu většina povinností upravených ve směrnice existovala již před přijetím směrnice. Například činnosti škodlivé pro oblasti NATURA mohly být zakázány a mohlo být přikázáno i jejich odstranění na základě objektivní odpovědnosti.¹²⁴ Obdobná byla situace i v oblasti škod na vodách¹²⁵ a půdách, kde je standard odpovědnosti mnohem vyšší než požaduje směrnice. Úprava byla ale fragmentována a směrnice přispěla k jejímu sjednocení. Směrnice také oproti původnímu stavu posiluje povinnost provozovatele informovat o škodách nebo jejich hrozbách, orgány veřejné správy mají nyní povinnost a nikoliv pouze možnost přikázat provozovateli nápravné opatření a zdůrazněno je přijímání opatření provozovatelem a nikoliv orgánem veřejné správy. Německo nevyužilo možnost rozšířit ochranu biodiverzity na zdroje chráněné národní právem, pro tyto zdroje ale existuje odpovědnost na národní úrovni.

Zajímavá situace při transpozici nastala ve **Španělsku**. Úprava odpovědnosti je zde rozdělena do tří systémů – administrativně právní odpovědnost za škody na životním prostředí a škody na soukromém majetku způsobené jednáním veřejného subjektu nebo soukromých osob. Směrnice byla transponována zvláštním zákonem¹²⁶, který ale vůbec neřeší svůj vztah k již existujícím systémům odpovědnosti, do kterých zasahuje. Pro španělský právní řád je novinkou objektivní odpovědnost za škody na životním prostředí. Španělsko využilo možnost zpřísnit režim odpovědnosti a rozšířilo působnost směrnice na všechny chráněné lokality a subjektivní odpovědnost za činnosti mimo Přílohu III rozšířilo na všechny typy škod podle směrnice.

Obrovské problémy s transpozicí měli ve **Velké Británii**. Odpovědnost za škody na životním prostředí je zde rozdělena mezi *tort law* a *strict liability offence*. Celá úprava je roztříštěná a Velká Británie je navíc neochotná postupovat jakkoliv nad rámec nezbytné transpozice. Možnost přinejmenším sjednotit existující roztříštěnou úpravu tedy zůstane nejspíš nevyužita.

Ke konci roku 2010 byla směrnice **řádně transponována do právních řádů všech států** s výjimkou Finska a Rakouska¹²⁷. Finsko směrnici netransponovalo pro část svého území (Aland) a Rakousko směrnici transponovalo zatím pouze na federální

¹²⁴ Viz například § 5 a 26b Naturschutzgesetz Baden-Württemberg.

¹²⁵ Viz například § 68a Wassergesetz Bayern.

¹²⁶ Ley 26/2007.

¹²⁷ Více viz <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>.

úrovni a stále chybí nezbytné úpravy na úrovni jednotlivých zemí. Transpozice tedy trvala o více než 3 roky déle než se původně předpokládalo. Hlavními důvody identifikovanými Evropskou komisí jsou:

- existující národní úprava – členské státy, ve kterých již existovala pokročilá úprava odpovědnosti, musely novou právní úpravu řádně začlenit do již existujících systémů,
- náročné technické požadavky, mezi které patří potřeba ekonomického ocenění ekologické újmy, metody různých nápravných opatření (doplňková a vyrovnávací) a další,
- nedostatečná definice základních pojmů (závažný nepříznivý účinek, atd.),
- rámcový charakter směrnice, který ponechává rozsáhlou rozhodovací diskreci na členských státech.

Členské státy měly při transpozici v určitých oblastech zmiňovanou flexibilitu v rozhodování¹²⁸. Možnost diskrece je kompromisním výsledkem obtížných jednání při přípravě směrnice, účinnost směrnice ale výrazně oslabuje, protože **směrnice neplní** jednu ze svých základních funkcí – **harmonizaci úpravy**. Nejčastěji členské státy využily možnost diskrece při rozšíření okruhu biodiverzity na druhy a stanoviště chráněné na národní (a nikoliv unijní) úrovni. Těto možnosti využilo 14 členských států (včetně České republiky). Druhou nejčastější oblastí byly liberační důvody. Dvanáct členských států umožňuje provozovateli zprostit se odpovědností na základě obou liberačních důvodů (*permit* i *state-of-art defence*). Tři členské státy uznávají právě jeden z liberačních důvodů, šest států ani jeden a Nizozemí a Švédsko výše zmíněné liberační důvody používají pouze jako mitigační faktor, tj. důvod pro snížení odpovědnosti provozovatele. Další oblastí je rozšíření objektivní odpovědnosti i na provozovatele mimo Přílohu III směrnice na základě čl. 16 směrnice, které provedlo Dánsko, Maďarsko, Litva a Švédsko. Některé členské státy včetně České republiky uložily relevantním orgánům veřejné správy přijmout nápravná opatření, pokud tak neučiní provozovatel. Členské státy mohly také rozhodnout o typu odpovědnosti v případě více odpovědných subjektů, většina států zvolila společnou a nerozdílnou odpovědnost, dílčí odpovědnost si vybralo pouze několik států (Dánsko, Finsko, Francie, Slovinsko a Slovensko). Poslední oblastí je pak povinné finanční zajištění, které upravilo pouze osm států. Ve všech těchto státech je povinné finanční zajištění předmětem mnoha dalších výjimek, limitů a omezení. Ve třech státech mělo být povinné již od roku 2010, ale ani v jednom ze států k tomu nedošlo z důvodů nevydání nezbytných prováděcích předpisů. Zbylé státy se omezily pouze na diskuzi s pojišťovateli a svazy provozovatelů. Diskuze s poskytovateli jiných forem finančního zajištění vůbec neprobíhaly. Navíc všechny členské státy s povinným finančním zajištěním ho požadují nejdříve od roku 2010 a využívají diferencovaného přístupu, tj. limitů odpovědnosti, povinné zajištění pouze pro určité druhy nebo velikosti provozovatele.

Oficiální zprávy členských států budou předloženy až na jaře 2013, současně je známo 16 případů, při kterých byla Směrnice použita, a odborníci odhadují, že ve skutečnosti se může jednat o cca 50 případů. O těchto případech nejsou známy všechny relevantní informace, ale obecně lze shrnout následující¹²⁹:

¹²⁸ Více viz <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>.

¹²⁹ Více viz <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>.

- většina případů se vztahuje ke škodám na vodě a půdě,
- ve všech případech byla použita pouze primární nápravná opatření, není známo, že by byla využita doplňková a náhradní opatření, přestože jejich zavedení je jedním z vůbec největších úspěchů směrnice,
- náklady na nápravná opatření se pohybovaly mezi 12 a 250 tisíci €,
- náprava ekologické újmy trvala od jednoho týdne po tři roky,
- odpovědné subjekty spadají mezi činnosti z přílohy III směrnice, nejčastěji činnosti podléhající integrovanému povolení a nakládání s odpady.

Nízký počet případů může být několik příčin. Prvním z nich je nedostatečná znalost o existenci a dopadech směrnice (spíše než její vysoký preventivní účinek). Průmyslový sektor si většinou není vědom závazků vyplývajících ze směrnice, to se týká především malých a středních podnikatelů. Pokud o existenci směrnice ví, kritizují vysokou míru nejistoty v jejích dopadech.

Členské státy navíc v mnoha případech postupují podle úprav existujících před transpozicí směrnice, protože jsou přísnější než směrnice. Příčinou je také pozdní transpozice ve většině států, ale hlavně sama povaha směrnice, která upravuje pouze úzkou oblast s velkým počtem výjimek.

Pojistný sektor se za velmi krátkou dobu účinnosti směrnice slibně rozvinul (v nejvíce rozvinutém Německu je takto pojištěno 20 % z portfolia klientů), v dnešní době dobře pokrývá většinu odpovědností vyplývajících ze směrnice, žádné pojištění však nepokrývá odpovědnosti všechny. Hlavní překážkou dalšího rozvoje pojištění není podle pojistitelů nepojistitelnost ale nedostatek zájmu ze strany provozovatelů, jehož příčinou může být i probíhající ekonomická krize. Pojistitelé naráží na zásadní problém, kdy provozovatelé nejsou dostatečně informováni o existenci směrnice (především malý a střední podnikatelé) a navíc i ti provozovatelé, kteří o směrnici vědí, se nedomnívají, že by jakkoliv měnila jejich odpovědnost. Provozovatelů se proto většinou spokojí s již existujícími produkty pojištění odpovědnosti vůči třetím osobám (*GTPL – General Third Party Liability*) nebo pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí (*EIL – Environmental Impairment Liability*). Pokud jsou tyto údaje pravdivé, je **preventivní účinek směrnice velmi omezen** nebo dokonce vyloučen. Pojistitelé nabízejí pojištění odpovědnosti ze směrnice samostatně i jako součást již stávajících pojištění škod. Výše maximálního pojistného plnění je většinou v rozmezí 1 – 5 milionů € (někde uváděných 30 milionů), podle tvrzení pojistitelů může být zvýšeno až na 115 milionů €. Celkový maximální limit zůstane pravděpodobně zachován i v budoucnu, jak je rozebráno již výše, jedná se o zásadní překážku při naplňování cíle směrnice – odstranění ztrát na náklady znečišťovatele. Mnoho z dalších níže popisovaných omezení lze v budoucnosti odstranit, pojistitelé jen potřebují získat dostatečné množství dat o případech odpovědnosti. Do doby získání dostatečného objemu dat pojistitelé zdůrazňují význam jasné metodiky a modelů, které by přinesly potřebnou jistotu především v oblasti oceňování ztrát na přírodních zdrojích a nákladů na vyrovnávací opatření. Tyto modely by byly použitelné i pro jednotlivé členské státy. V současné době existují ale maximálně na úrovni národních úprav jednotlivých států, výjimkou je nástroj REMEDE (*Resource Equivalency Method for Assessing Environmental Damage*). Systém pojištění odpovědnosti a tím i systém odpovědnosti

jako takový proto bude tím lepší, čím častěji bude využíván. Dalšími současnými omezeními pojištění, která mohou být v budoucnu překonána, jsou například dílčí limity, vyloučení postupně vzniklé ztráty, vyloučení ztrát způsobených jinou událostí než znečištěním (požáry, záplavy, sucha). Dílčí limity jsou u některých produktů stanoveny pro vyrovnávací opatření ve výši 10–25 % maximálního plnění, právě vyrovnávací opatření jsou dosud neznámým institutem, pro který bude nezbytné používat nové nástroje pojištění. Pojistitelé většinou poskytují pojištění provozovatelům spadajícím do výčtu Přílohy III směrnice i mimo výčet bez rozdílu. Běžně pak nepojišťují: nakládání s geneticky modifikovanými organismy, odpadem, jadernými materiálem, těžební činnosti a nakládání s chemickými a jinými nebezpečnými látkami v zemědělství. Počet provozovatelů činností souvisejících s geneticky modifikovanými organismy je velmi omezený a většina z nich jsou velké společnosti, neměl by proto pro ně být problém obstarat si finanční zajištění odlišné do pojištění. Problematické je také pojištění liberačních důvodů (*state-of-art a permit defence*) ve státech, které tyto důvody neuznávají.

Za všech těchto důvodů považuje Evropská komise za **předčasné** vyjadřovat se k účelnosti harmonizace **povinného finančního zajištění** či jej dokonce zavádět.¹³⁰ Shrnout lze, že všechny v současnosti existující (byť fakticky neúčinné) systémy povinného finančního zajištění pracují s postupným přístupem (nejdřív se povinné finanční zajištění vztahuje na provozovatele činností ze Přílohy III, nejrizikovější provozu, provozu, které podléhají integrovanému povolování). Státy také v některých případech využívají maximálních limitů pro pojištění (Španělsko) nebo výjimek pro nízkorizikové provozu (splňující standardy ISO či EMAS). I když poslední kategorie může být velmi diskutabilní, protože rizikovitost provozu závisí více na jeho konkrétním umístění a dalších faktorech než standardech kvality řízení.

K lepší transpozici směrnice je především **zapotřebí zvýšit velmi nízkou informovanost** o její existenci a jejích důsledcích mezi provozovateli. Zainteresovanými subjekty bude především Evropská komise, národní orgány veřejné správy a průmyslové svazy. Informace by měly být distribuovány specificky dle jednotlivých odvětví činností, tj. specifikované informace pro jednotlivé typy provozovatelů. Bez dostatečné informovanosti nebude mít směrnice potřebný preventivní efekt. Potřebná bude také další prováděcí metodika na unijní úrovni především k Příloze II směrnice či mnoha dalším klíčovým definicím ekologické újmy, základního stavu, významného vlivu. Jednotlivé členské státy by také měly vést databázi případů, ze které budou čerpány příklady dobré praxe. Evropská komise bude zvažovat další rozšíření směrnice i na mořské ekosystémy (které pod ní dnes spadají jako chráněná stanoviště, popřípadě v rámci újmy na vodách po změnách rámcové směrnice o vodách). Důvodem je především nedávná zkušenost s ropnou havárií v Mexickém zálivu. Další oblastí budou rozdíly v transpozici mezi členskými státy, které brání harmonizaci povinného finančního zajištění a posuzování dostatečné účinnosti současných nástrojů finančního zajištění s ohledem především na jejich maximální limity.

¹³⁰ Více viz <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>.

III.3 SHRNU TÍ

Luganská úmluva i směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí mají mnoho rysů společných, proto jsem se je rozhodla zařadit do stejné kapitoly disertační práce, přestože Luganská úmluva je nástrojem práva mezinárodního a směrnice unijního. Oba systémy se řadí k nejkompexnějším úpravám odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, oba systémy však nesplnily svůj cíl a nefungují efektivně. Ve shrnutí této kapitoly proto rozeberu důvody neúspěchu obou systémů.

Obě úpravy řeší odpovědnost za ztráty na životním prostředí **komplexně**, neupravují pouze jednu možnou příčinu vzniku ztráty, ale celou oblast nebezpečných činností. Luganská úmluva jako nástroj mezinárodního práva upravuje však pouze přeshraniční ztráty, které mají svůj původ v havárii provozu. Směrnice se pak vztahuje i na ztráty v rámci jednoho státu, které navíc nemusí mít původ v havárii, ale mohou být původem i z povolené provozní činnosti, která je zcela v souladu s právem. Odpovědným je vždy přesně určený subjekt – provozovatel, odpovědnost je v zásadě objektivní. Díky širokému vymezení se úprava vztahuje i na **velký počet provozovatelů** včetně malých a středních podnikatelů.

Široce pojatá úprava odpovědnosti vedla k následujícím rysům, které jsou v mém rozporu s požadavkem na jasnost, přesnost a předvídatelnost jako předpokladu úspěšnosti. Oba systémy používají demonstrativní výčty (životní prostředí, nebezpečné látky u Luganské úmluvy), **vágní** (provozovatel), nejednoznačné a zbytečně složitě definované **pojmy**. **Režim** úpravy odpovědnosti **není jednotný**. Luganská úmluva upravuje zvlášť režim odpovědnosti z nebezpečných činností a skládek odpadů, směrnice upravuje zvlášť odpovědnost pro každý z chráněných přírodních zdrojů (voda, půda, biodiverzita). Oba režimy budou při aplikaci zásadně ovlivněny **vnitrostátní právní úpravou**. U Luganské úmluvy bude záležet na jednotlivých vnitrostátních soudech, které mohou tento systém různě rozšiřovat nebo omezovat. Směrnice nechává na diskreci států při transpozici většinu zásadních otázek (min. v šesti oblastech). Ani jeden z systémů tedy úpravu nesjednocuje, neharmonizuje, nevytváří rovné podmínky pro podnikatele ve všech státech. Oba systémy používají **široké liberační důvody** – *permit defence* a v místě tolerovanou míru znečišťování. Provozovatel nemá dopředu možnost kvalifikovaně posoudit, zda vykonává nebezpečnou činnost, za jaké škody a v jaké výši může být odpovědný. Tento důsledek je o to závažnější, že se úprava vztahuje na velké množství subjektů, a to i malých a středních podnikatelů.

Oba systémy přinášejí také některé **zajímavé, nové prvky** odpovědnosti, které našly své uplatnění i v dokumentech přijímaných v budoucnosti. Cílem nápravných opatření v Luganské úmluvě není dosažení zcela identického stavu před havárií, ale stačí, pokud dosáhnou uvedení poškozené lokality do obdobného stavu. Směrnice pak dokonce upravuje model **náhradních opatření**, kdy jsou opatření ke zlepšení stavu životního prostředí prováděna v jiné lokalitě. Dalším výrazným zlepšením je aktivní zmocnění pro **ekologické nevládní organizace**, které se nově mohou domáhat odčinění ztrát na životní prostředí. Luganská úmluva upravuje toto ustanovení jako *opt-out*, členské státy mají možnost k němu nepřístupovat. Bílá kniha dokonce zvažovala mož-

nost veřejnosti požadovat provedení nápravných opatření přímo po provozovateli a nikoliv zprostředkovaně přes orgán veřejné moci.

Přes veškeré pozitivní cíle obě úpravy nefungují obě úpravy uspokojivě. Luganskou úmluvu nikdy neratifikoval dostatečný počet států, aby nabyla účinnosti, směrnice je používána ve velmi malém počtu případů (16 případů za 3 roky účinnosti v 27 státech). Neúspěch obou úprav jasně koreluje s faktory ovlivňujícími úspěšnost režimu odpovědnosti, jak jsem je definovala v závěru kapitoly o mezinárodních úpravách. Za prvé, ani jedna z úprav **neřeší aktuálně existující závažný problém, na kterém by byl zásadní veřejný zájem**. Rozhodnutí Evropských společenství neratifikovat Luganskou úmluvu zásadně omezilo zájem na jejím dalším přijímání. Směrnice upravuje oblast odpovědnosti, která byla v naprosté většině členských států uspokojivě řešena vnitrostátní právní úpravou. Navíc například Luganská úmluva zbytečně upravuje specifický režim odpovědnosti pro přeshraniční znečištění z uzavřených skládek odpadu, které v praxi nejsou častým problémem. Obě úpravy **nelze považovat ani za nejvhodnější řešení skutečně existujících problémů** při ochraně životního prostředí. Příkladem může být směrnice, která sice zavádí objektivní odpovědnost provozovatelů i za škodu vzniklou činností po právu, zároveň však hned zavádí široký liberační důvod *pernit defence*, který tuto objektivní odpovědnost popírá. Druhá skupina problémů souvisí s komplexním pojetím odpovědnosti, a nebylo proto možné se těchto problémů zcela vyvarovat (velký počet malých subjektů, nejasná, nepředvídatelná úprava). Přestože těmto problémům nebylo možné se zcela vyhnout, bylo jistě možné lépe úpravu propracovat a rozsah problémů tím snížit. Za zásadní však považuji úplné opominutí úpravy **maximálního limitu škody, rozdělení do jednotlivých úrovní (tiers) odpovědnosti a alternativního finančního zajištění**. Obě úpravy se v této oblasti omezují pouze na povinné nebo doporučené finanční zajištění provozovatele. Přitom zcela novou, špatně předvídatelnou úpravu odpovědnosti velkého množství i malých subjektů je nezbytné kompenzovat jejich jistotou ohledně nejvyšší možné odpovědnosti (už jenom z důvodu pojistitelnosti odpovědnosti). Odpovědnost proto bylo možné rozdělit na objektivní odpovědnost provozovatele za škodu do určité výše. Tato první úroveň by motivovala provozovatele k přijímání preventivních opatření, zavádění šetrnějších technologií, stimulovala by vědu a výzkum. Druhá úroveň odpovědnosti by pak plnila především roli kompenzační. Škoda by byla v této úrovni hrazena do vyšších limitů, i v případě neznámého nebo nesolventního provozovatele. Kompenzační fond nebo jiný obdobný fond by byl tvořen příspěvky či poplatky všech potencionálně odpovědných provozovatelů. Takto navržený systém odpovědnosti by měl podle mého názoru mnohem větší šanci prosadit se v praxi a vést ke spravedlivé a úplné nápravě ztrát na životním prostředí.

IV. ZAHRANIČNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI

IV.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI VE ŠVÉDSKU

Švédsko přijalo svůj zákon o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí již v roce 1986. Ani v té době se nejednalo o revoluční změnu, protože většina uzáko-

něných principů se již dříve vyvinula v judikatuře švédských soudů. Tento zákon pak sloužil jako modelový pro úpravu v ostatních skandinávských zemích (Finsko, Dánsko). Zákonná úprava se bez větších změn stala součástí i komplexního Kodexu životního prostředí¹³¹, ve kterém je odpovědnost upravena v kapitole 10 a 32. Směrnice 2004/35 byla transponována právě do kapitoly 10 zákonem o významných škodách na životním prostředí¹³².

Při popisu úpravy **civilněprávní odpovědnosti za škody způsobené skrze životní prostředí** (kapitola 32 Kodexu) je nezbytné alespoň stručně připomenout hlavní principy švédské odpovědnosti za klasické škody na majetku a zdraví. Tato odpovědnost je zásadně subjektivní, při odpovědnosti čistě za ušlý zisk (tj. bez skutečné vzniklé škody) je dokonce zapotřebí jednání kvalifikovaného jako trestný čin. V případě ztrát na životním prostředí je ale odpovědnost výrazně zpřísněna na objektivní, a to i v případech čistě ušlého zisku, pokud není bezvýznamný.

Rozsah kompenzovaných škod je velmi komplexní a pokrývá všechny možné vlivy, které mohou způsobit škodu: znečištění vody, ovzduší, půdy, změny hladiny podzemní vody, hluk, vibrace a obdobné negativní vlivy¹³³. Škoda však musí být způsobena činností na nemovitém majetku¹³⁴. Naopak nevztahuje se na škody způsobené ionizačním zářením, elektrickými výboji a určitými typy požárů. Jak je obvyklé odpovědnost se nevztahuje na škody (*on site*) způsobené přímo na znečišťujícím provozu, ale pouze na škody v jeho okolí. Škodné události mohou být jednorázové i dlouhodobě probíhající.

Škoda, která **není způsobena zaviněně**, je kompenzovatelná, pouze pokud **míra obtěžování není v dané lokalitě přijatelná**¹³⁵. Tato výjimka tedy platí právě pouze pro nezaviněné jednání¹³⁶. Jedná se o obvyklou zásadu uznávanou ve většině právních řádů, která umožňuje provozovat i činnosti, které do jisté míry zatěžují svoje okolí, pokud převažují jejich výhody pro celou společnost (silnice, železnice, letiště). Jedním ze zásadních faktorů při určování míry tolerovaného a neodškodňovaného znečištění je časová posloupnost činnosti. Jiná míra je tolerovaná v případě výstavby továrny v existující vilové čtvrti a jiná míra v případě, že si někdo postaví svůj dům uprostřed existující (nebo i plánované) průmyslové zóny. Za přijatelnou míru obtěžování ale nebudou nikdy považovány vlivy, které poškozují lidské zdraví nebo jsou pro něj významnou hrozbou, stejně jako negativní vlivy, které způsobí významné škody na majetku¹³⁷.

¹³¹ Miljöbalk, 1998: 808. Viz http://translate.google.cz/translate?u=http://www.lagboken.se/dokument/Lagar-och-forordningar/877/Miljobalk-1998_808%3Fid%3D27138&sl=sv&tl=en&hl=cs&ie=UTF-8.

¹³² Förordning om allvarliga miljöskador, 2007, 667.

¹³³ Světlo, zvířata, porušení estetické vzhledu – jako obdoba českého institutu krajinného rázu, ale také snížení hodnoty nemovitosti v blízkosti nebezpečného provozu, kdy lidé se bojí (mnohdy neodůvodněně) do těchto lokalit stěhovat. Speciálně zmíněná je i odpovědnost za škody způsobené odstřelovacími, těžebními pracemi a výkopy (což je v rámci skandinávských zemí raritní, zbylé právní řády upravují škody z těchto činností odděleně).

¹³⁴ Tím je z rozsahu úpravy vyloučena škoda ze znečištění způsobených mobilními zdroji (lodní a automobilová doprava).

¹³⁵ Jedná se o tzv. *common interference*. Obdobný institut je využíván i při vyvlastnění, kdy je vyvlastněna pouze část pozemku a za negativní vlivy překračující přijatelnou mez na zbývajících pozemcích je vlastník kompenzován.

¹³⁶ U čistě finančních ztrát, které nejsou dostatečně významné, bude dokonce zapotřebí trestného jednání.

¹³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího soudu NJA 1975 s. 155, ve kterém byla přiznána náhrada škody za poškození několika domů vibracemi z těžké kamionové dopravy, která byla přeměrována na lokální komunikaci.

Tato zásada má praktické dopady především v případech čistě ekonomických ztrát způsobených hlukem. Poškozený v takovém případě prokazuje, že rušivé vlivy překročily přijatelnou mez v dané lokalitě, zatímco odpovědný subjekt dokazuje, že rušivé vlivy jsou přijatelné na základě analogií s obdobnými situacemi. Tato výjimka je poměrně vágní a je jednou z největších překážek náhrady škody. Pro ilustraci praktických dopadů uvedu dva příklady. V prvním případě byla přiznána náhrada škody vlastníkům domů blízko silnice. Tato náhrada byla ale snížena o 5%, které reprezentovaly právě tolerovatelnou míru obtěžování hlukem a prachem ze silniční dopravy. V druhém případě naopak byla náhrada škody odmítnuta majiteli domu, kterému byl zkažen výhled vybudováním elektrického vedení, a tím i snížena cena jeho nemovitosti. Soud tuto náhradu nepřiznal, protože dům stál v lokalitě, která byla již ovlivněna sousedícími průmyslovými provozmi. Snížení hodnoty nemovitosti (o cca 7,5%) proto musel nést majitel sám.¹³⁸

Definice odpovědného subjektu je velmi široká. Zásadně je **odpovědným subjektem** za škodu způsobenou skrze životní prostředí majitel nemovitosti nebo nájemce, který provozuje škodlivou činnost nebo zapřičiňuje její provoz. Dále je subsidiárně objektivně odpovědný subjekt odlišný od vlastníka nebo nájemce, který vykonává činnost na daném majetku v rámci své obchodní aktivity. Subjektivně odpovědný je také jakýkoliv jiný subjekt, který vykonává škodlivou činnost nebo svolil k jejímu vykonávání a využívá majetek ke své obchodní nebo veřejné činnosti. V případě více původců je odpovědnost **společná a nerozdílná**. Odpovědné subjekty se však mohou dohodnout na rozdělení nároků, nebo může být v odůvodněných případech jejich odpovědnost rozdělena podle míry jejich zavinění, možnosti škodě předcházet a dalších okolností. Pokud se na vzniku škody podílel i poškozený a jedná se o škodu na majetku nebo ušlý zisk, bude se podílet na nákladech ze škody. V případě škody na životě a zdraví by ale musel poškozený jednat úmyslně nebo s hrubou nedbalostí.

Při prokazování **příčinné souvislosti** je dostačující **vyšší pravděpodobnost** v případech, kdy by jinak bylo nemožné příčinnou souvislost vůbec dokázat¹³⁹. Poškozený má usnadněnou pozici v dokazování, protože zákon stanoví **vyvratitelnou domněnku k příčinné souvislosti** mezi škodlivou činností a vzniklou škodou. Příčinná souvislost se považuje za existující, pokud s ohledem na povahu škodlivé činnosti a její negativní následky a ostatní možné příčiny, srovnání pravděpodobností¹⁴⁰ ukazuje, že příčinou byla právě presumovaná škodlivá činnost. Zákon explicitně neupravuje požadovanou míru pravděpodobnosti, ale z jeho textu je zřejmé, že se musí jednat o větší než poloviční pravděpodobnost. Tato domněnka se nevztahuje na dokazování výjimek nebo dílčí odpovědnosti ze strany odpovědného subjektu.

Subjekty, které provozují nebezpečnou činnost, pro kterou je nezbytné povolení nebo oznámení, musí mít **pojištění** proti škodám způsobeným skrze životní prostředí

¹³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího soudu NJA 1977 s. 424 pro náhradu škody vlastníkům domů blízko silnice. Rozsudek Nejvyššího soudu 1988 s. 376 pro majitele domu, kterému byl zkažen výhled vybudováním elektrického vedení a tím i snížena cena nemovitosti.

¹³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu NJA 1981 s. 622. Poškozený žaloval o náhradu škody za uhynulé ryby v důsledku otravy fenolem. Škůdce tvrdil, že ryby mohly umřít v důsledku nedostatku kyslíku nebo otravy způsobenému přílehlými farmami. Soud určil, že nejpravděpodobnější je zavinění otravy fenolem a dostatečný důkazem příčinné souvislosti je emise škodlivin a škoda.

¹⁴⁰ *Balance of probabilities.*

a proti nákladům na vyčištění životního prostředí. Z pojištění se hradí náklady na přijatá nápravná opatření a ztráty osob na zdraví a osobním majetku¹⁴¹ v případech, kdy odpovědný subjekt nemůže škodu uhradit (promlčení nároku na náhradu škody, insolvence, neznámý subjekt).

Škoda na životním prostředí jako takovém je řešena v kapitole 10 Kodexu, která před transpozicí směrnice upravovala povinnost **vyčistit a navrátit do původního stavu znečištěnou vodu a půdu**. Základní princip „znečišťovatel platí“ je obsažen v ustanovení § 8 kapitole 2 Kodexu¹⁴². Odpovědnost se týkala znečištění vody, půdy, staveb a zařízení, které jsou tak znečištěné, že mohou **ohrozit lidské zdraví nebo životní prostředí**. Zákon nijak neomezoval formu znečištění, mohlo se jednat i o znečištění půdy prostřednictvím znečišťujících látek v ovzduší, které samostatně nebylo pokryto systémem odpovědnosti. Při posuzování ohrožení životního prostředí byly zohledněny především životní podmínky planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, zejména těch chráněných. **Odpovědným subjektem** byl současný nebo minulý provozovatel, subsidiárně i vlastník, který o znečištění věděl nebo měl vědět. Subsidiárně odpovědný byl dokonce i nabyvatel znečištěné lokality, pokud si byl znečištění vědom nebo o něm vědět měl. V případě více provozovatelů byla jejich odpovědnost společná a nerozdílná. Současný nebo minulý provozovatel byl povinen tyto lokality vyčistit. Důležité je, že škoda nemusela být kompenzována úplně, dostatečná byla její přiměřená náprava s ohledem na dodržení povinnosti prevence odpovědného subjektu, náklady na přijatá nápravná opatření, dobu od příčiny vzniku škody a míru účasti odpovědného subjektu na vzniku škody. Provozovatel byl také povinen v rozumné míře provést nebo financovat preventivní opatření k ochraně lidského zdraví a životního prostředí. Provozovatel musel před udělením povolení prokázat **finanční zajištění** případných nákladů ze škody¹⁴³. Nevládní organizace ve Švédsku již před transpozicí směrnice měli právo se odvolat proti veškerým rozhodnutím o povolení, schválení nebo výjimce podle Kodexu, včetně rozhodnutí v oblasti ztrát na životním prostředí. Musí se jednat o nevládní organizace aktivní nejméně 3 roky a s nejméně 2000 členy¹⁴⁴ a cílem činnosti spočívajícím v ochraně životního prostředí¹⁴⁵.

Švédský zákon před transpozicí směrnice ale nijak neřešil situaci, kdy návrat životního prostředí do původního stavu nebyl možný, nebo by byl příliš finančně nákladný. V těchto případech se některé právní řády přikláněly k peněžní kompenzaci celé společnosti, která je použita na ochranu životního prostředí. Švédský nejvyšší soud přijal ale možnost finanční kompenzace ztrát na životním prostředí jako takovém, v tzv. *wolverin case*¹⁴⁶. V daném případě byli nelegálně zabiti dva rosomáci.

¹⁴¹ Jako protiklad majetku podnikatele využívaného k podnikatelské činnosti.

¹⁴² Anyone who carries or has carried out an activity or taking an action that resulted in harm or inconvenience to the environment is responsible for its damage or inconvenience has ended for this is remedied to the extent it can be considered reasonable under Chapter 10. To the extent provided in this beam may instead obligation to compensate the damage or inconvenience incurred.

¹⁴³ Zmírněné požadavky na prokazování finančního zajištění se týkaly státu a obcí při provozu skládek odpadu (§ 3 kapitola 16 Kodexu). Provozovateli mohlo být nařízeno navýšení finančního záruk.

¹⁴⁴ Toto kritérium ale bylo shledáno jako rozporné s požadavky komunitárního práva viz C-263/08. Fakticky se jednalo pouze o jednu nevládní organizaci.

¹⁴⁵ Viz § 13 kapitola 16 Kodexu.

¹⁴⁶ Jedná se o případ z roku 1995. NJA 1995 s. 249.

Lovec byl odsouzen k trestu odnětí svobody. Vedle toho švédský stát žaloval náhradu újmy za ztrátu těchto dvou živočichů. Ocenění bylo založeno na metodice, které oceňuje živočichy podle jejich vzácnosti. Podle této metody hodnota jednoho rosomáka odpovídá 50 tisícům švédských korun¹⁴⁷. Nižší soud ale odmítl tento způsob ocenění, který se týkal porušení podmínek povolení k lovu. Při ocenění soud ani nepoužil ocenění rosomáků na základě jejich tržní hodnoty – masa, trofeje, kůží, nýbrž ocenil rosomáky na základě jejich rekreační hodnoty, která je založena na principu čím vzácnější živočich, tím cennější. Žádné studie o četnosti populace rosomáka však ve Švédsku neexistovaly, přesto soud přiznal odškodnění ve výši 20 tisíc švédských korun za každý kus. Tuto cenu určil na základě ekonomických ztrát státu na ochranu rosomáka. Odvolací soud potvrdil způsob ocenění škody i její výši. Nejvyšší soud přijal shodné rozhodnutí, přestože bylo namítáno, že se jedná o imateriální škodu na biodiverzitě, kterou švédské právo nezná, a žaloba by proto měla být odmítnuta. Nejvyšší soud argumentoval tím, že švédský stát je vázán mezinárodními úmluvami k ochraně ohrožených druhů, mezi něž patří i rosomák. Na tuto ochranu vynakládá nemalé finanční prostředky, které byly zabitím chráněný jedinců zmařeny. Může být sice namítáno, že rosomák jako chráněný druh nemá žádnou faktickou ekonomickou hodnotu, přesto stát na jeho ochranu vynakládá nemalé prostředky. Metodou pro oceňování těchto ztrát by proto měly být náklady na vychování dalšího jedince. Tyto náklady by měly být přiměřené a vycházet právě z nákladů na ochranu. Škoda způsobená jeho zabitím je tedy hybridem mezi materiální a imateriální ztrátou. Navíc rosomák jako chráněný druh nemůže být předmětem loveckého povolení a náhrada jeho hodnoty by tedy měla propadnout státu. Soudce Nejvyššího soudu Lind upozornil také na souvislost tohoto případu s poškozováním kulturního dědictví, u kterého byl také přiznán nárok na náhradu škody na základě poškození veřejných práv, kdy výše této škody byla určena na základě nákladů na nezbytná opatření¹⁴⁸. Obrovským nedostatkem tohoto rozsudku přesto je, že výše škody (a její snížení) nebyla nijak blíže odůvodněna. Agentury nepodaly žádné podkladové výpočty k nákladům na ochranu rosomáků, ani k četnosti jejich výskytu. Navíc orgán veřejné správy byl kompenzován, ale nijak nebylo určeno další využití získaných prostředků. Z teoretického pohledu je zajímavé, že soud zmínil hybrid mezi materiální a imateriální škodou, přestože by bylo lepší zmínit chráněné hodnoty bez ohledu na jejich povahu nebo dokonce použití tzv. *punitive damages*, které by byly určeny podle druhu jednání, jeho krutosti, zisku, zničených environmentálních hodnot a dalších. Rozsudek se zdál velmi významný, protože otevřel cestu ke kompenzaci veřejných zájmů (pokud jsou ocenitelné v penězích, do výše vynaložených nákladů) a navíc uznal švédskou agenturu ochrany životního prostředí jako subjekt s aktivní žalobní legitimací. Bohužel se však v praxi nestal základem pro novou civilně právní odpovědnost za mimosmluvní škody, přesto se některé aspekty případu promítly do zákonné úpravy.

¹⁴⁷ Což je cca 125 tisíc Kč.

¹⁴⁸ V daném případě majitel pozemku v rozporu s povolení provedl stavbu, kterou poškodil archeologické naleziště (hrob), které už nebylo možné zachránit. Jedinou možností záchrany hodnoty hrobu byl jeho okamžitý průzkum. Stavebník byl shledán odpovědný a povinný nést náklady průzkumu, přestože argumentoval tím, že průzkum by byl stejně v budoucnosti proveden na náklady státu.

Směrnice o předcházení a nápravě škod na životním prostředí byla do kapitoly 10 švédského Kodexu životního prostředí transponována zákonem *Förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador*¹⁴⁹. Odpovědnost požadovaná směrnicí se vztahovala na odlišný a ve své podstatě užší rozsah škod oproti stávající švédské úpravě. Pro tento okruh škod ale požadovala úplnou a nikoliv jen přiměřenou nápravu. Švédsko tedy muselo svoji úpravu odpovědnosti novelizovat. První otázkou při transpozici směrnice byl způsob transpozice, nakonec zvítězil vládní návrh transponovat směrnici do již existující kapitoly 10 Kodexu, která upravuje ztráty na životním prostředí jako takovém. V souvislosti s transpozicí byl název kapitoly změněn z kontaminovaných lokalit na činnosti způsobující škody na životním prostředí. Kapitola v dnešní podobě obsahuje **dva typy škod**, jejichž úprava je ve značném rozsahu shodná. Prvním typem jsou tzv. *pollution damages*, které jsou původním švédským systémem odpovědnosti za ztráty na životní prostředí. Druhým typem jsou tzv. *serious environmental damages*, které transponují požadavky směrnice. Většina úpravy obou systému odpovědnosti je obdobná, liší se především v kritériích na nápravná opatření.

Významné škody na životním prostředí jsou definovány v souladu se směrnicí – škody na vodě, půdě a biodiverzitě dosahující určitého stupně závažnosti. Škoda na biodiverzitě byla ve Švédsku rozšířena i na druhy chráněné pouze na národní úrovni¹⁵⁰. Oproti původní úpravě jsou pouze škody na půdě omezeny na znečištění, u ostatních složek může kompenzovatelná škoda vzniknout i jinými způsoby. O jaký typ škody se jedná, zda jde o *pollution damage* nebo *serious environmental damage*, rozhoduje orgán veřejné správy¹⁵¹. Proti tomuto rozhodnutí existují opravné prostředky i pro veřejnost. Obecně by měla být *serious environmental damage* významnější, zřetelné je to například u škod na půdě, kdy v souladu se směrnicí je požadováno závažné ohrožení lidského zdraví, zatímco u původní švédské *pollution damage* stačí ohrožení životního prostředí nebo lidského zdraví. Vláda zvažuje vydání podrobných kritérií pro rozlišování těchto dvou typů škod.

Odpovědným subjektem za škodu je vždy provozovatel. Institut provozovatele není ve švédském právu nijak blíže definován, jedná se o subjekt, který má faktickou rozhodovací pravomoc nad provozem podniku nebo má právní možnost provoz podniku ovlivnit¹⁵². Za provozovatele je považován i subjekt, který svým jednáním ke vzniku

¹⁴⁹ Viz http://translate.google.cz/translate?u=http://www.lagboken.se/dokument/Lagar-och-forordningar/128588/Forordning-2007_667-om-allvarliga-miljoskador%3Fid%3D27138&sl=sv&tl=en&hl=cs&ie=UTF-8 a http://translate.google.cz/translate?hl=cs&sl=sv&tl=en&u=http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx%3Fnid%3D410%26dok_id%3D3D3120%26doktyp%3Dproposition%26bet%3D2006/07:95 (návrh s důvodovou zprávou) a <http://translate.google.cz/translate?hl=cs&sl=sv&tl=en&u=http://www.riksdagen.se/webbnav/%3Fnid%3D3120%26doktyp%3Dproposition%26bet%3D2006/07:95> (zpráva výboru).

¹⁵⁰ Druhy chráněné unijním právem jsou součástí přílohy N a H, s vybranými druhy pod švédskou národní ochranou je nakládáno stejným způsobem, jako by byly chráněny na unijní úrovni. Režim odpovědnosti na stanovištích, která splňují kritéria pro ochranu podle NATURA 2000, se uplatní bez ohledu na jejich faktické vyhlášení. Ve Švédsku takovýchto oblastí, které obsahují NATURové stanoviště, ale nejsou součástí systému NATURA, existuje téměř 4 000. Znalosti o těchto oblastech jsou velmi omezené. Vypracován byl například přehled stanovišť, kde chráněné druhy hnízdí, odpočívají a vychovávají své mladé, včetně činností, které se považují za významný negativní zásah. Poškození těchto míst je ve Švédsku trestný činem s trestem odnětí svobody až do dvou let. Vzhledem k předvídatelnosti práva by měly být tyto oblasti, co nejdříve zahrnuty do systému NATURA 2000.

¹⁵¹ Orgán veřejné správy je shodný s orgánem příslušným pro všechny ostatní prvky systému odpovědnosti. Jedná se o orgány na regionální úrovni.

¹⁵² Viz rozsudek ze dne 3. listopadu 2005, M 2812–05.

škody přispěl. Provozovatele nijak nedefinuje ani kapitola 10 Kodexu¹⁵³. Směrnice přitom provozovatele definuje pomocí odkazů na činnosti zmíněné v Příloze III směrnice (s výjimkou subjektivní odpovědnosti za škody na biodiverzitě). Švédsko se ale rozhodlo pojem „provozovatel“ vůbec nedefinovat a nevyužilo ani možnosti směrnice pojem provozovatel dále rozšířit v souladu s národní úpravou, protože takováto národní úprava neexistuje. Důvodem tohoto postupu je rozsáhlý výčet činností v Příloze III, kdy je téměř nepředstavitelné, že by bylo možné poškodit životní prostředí činností neobsaženou v Příloze. Navíc švédský stát nepovažoval za vhodné upravovat výčet činností odkazem na směrnice, nutné by bylo upravit výčet všech povolení, souhlasů a jiných rozhodnutí vydávaných k činnosti z Přílohy. Vzhledem ke zbytečné komplikovanosti úpravy, která by množinu provozovatelů nijak fakticky neomezila, se Švédsko nakonec rozhodlo pro úpravu, kdy objektivní odpovědný za škodu na životním prostředí je **každý provozovatel**. V případech, kdy tato odpovědnost přesahuje požadavky směrnice, může být provozovateli udělena výjimka z odpovědnosti jako součást povolovacího řízení.

V případě více provozovatelů, jsou tito odpovědni **společně a nerozdílně**. Tento způsob sdílení odpovědnosti existoval již v původním Kodexu. **Subsidiární odpovědnost vlastníka** nemovitosti je upravena v § 3 kapitoly 10 Kodexu a vztahuje se pouze na *pollution damages*. U *serious environmental damages* může být vlastník odpovědný, pouze pokud je tato škoda způsobená znečištěním vody, půdy, budov nebo zařízení, tedy pokud je zároveň *pollution damage*. Vlastník je odpovědný, pokud provozovatel nemůže splnit svoje povinnosti vyplývající z odpovědnosti za škodu a v době nabytí majetku o znečištění věděl nebo měl vědět¹⁵⁴. Mezi vlastníky se ale nepočítají banky a jiní věřitelé. Za nabytí nemovitosti se vedle koupě považuje i směna, dar a další. V případě více vlastníků jsou i oni odpovědni společně a nerozdílně. Švédsko se rozhodlo nijak **neupravit piercing corporate veil** při odpovědnosti za škody na životním prostředí, vlastníci společnosti tedy nejsou zodpovědni za škodu. K této otázce byla vypracovaná podkladová studie, ve které 242 subjektů z 314 odpovědělo na otázku týkající se úniku subjektů z režimu odpovědnosti. K této situaci došlo pouze v 25 případech, většinou se jednalo o subjekty v likvidaci. Změna pravidel tedy nebyla považována za potřebnou.

Vzhledem k povinnosti provozovatele **napravit** ztráty, byla v celém Kodexu změněna terminologie ohledně této povinnosti. Za nápravu¹⁵⁵ se považuje prošetření škody, provedení nápravných opatření a další činnosti k nápravě obou typů ztrát. Součástí nákladů na nápravu ztrát jsou tedy i náklady na jejich posouzení. Kritéria pro nápravu ztrát jsou upraveny v ustanovení § 4 kapitoly 10 Kodexu pro *pollution damages* a v § 5 pro *serious environmental damage*. Jak již bylo popsáno výše u *pollution*

¹⁵³ Právě kolem určení odpovědné osoby a provozovatele se vedly nejdélejší diskuze. Švédská národní úprava nezná pojem provozovatele a podle některých názorů je v praxi pojem vykládán příliš restriktivně a nevyhovuje požadavkům směrnice. Především zástupci průmyslu mají strach z rozšiřování pojmu i na jednotlivé fyzické osoby ve vedení společností, mateřské společnosti, věřitele a další. Švédové se rozhodli pojem provozovatele v souvislosti s odpovědností za škody neměnit a o možných změnách rozhodnout až na základě rozboru problémů v aplikační praxi.

¹⁵⁴ Při nákupu soukromých residenčních nemovitostí nabyvatel o znečištění musí vědět, nestačí, že by o něm vědět měl.

¹⁵⁵ V souvislosti s transpozicí směrnice byly v celé kapitole změněny termíny pro nápravu a obnovu škod.

damages je dostatečná přiměřená náprava, které se stanovuje na základě zohlednění zákonem vyjmenovaných kritérií. Znečištění po jeho přiměřené nápravě nesmí dále znamenat ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí. Směrnice ale požadovala odlišný standard nápravy škody. Odpovědný subjekt je tak povinný přijmout nebo uhradit opatření k okamžité prevenci další škody na lidském zdraví nebo životním prostředí¹⁵⁶ a nápravná opatření na půdě, vodě a biodiverzitě v souladu s požadavky směrnice, tj. znečištěná půda nesmí představovat významné riziko pro lidské zdraví, u škody na vodě a biodiverzitě návrat do stavu, ve kterém by přírodní zdroje byly, kdyby nebyly poškozeny¹⁵⁷. Odpovědný subjekt za určitých podmínek přijme i doplňková a vyrovnávací opatření. Odpovědnost není omezená minimální ani maximální hranicí kompenzovatelné škody. V případě doplňkových opatření je majitel povinný nést náklady v rozsahu zvýšení hodnoty jeho majetku. Provozovatel je povinný přijmout opatření oznámit a vysvětlit orgánu veřejné správy, který posoudí, zda jsou opatření dostatečná, pokud nejsou, orgán veřejné správy může v případě *serious environmental damages* nařídit přijetí dalších opatření. V opačném případě orgán veřejné správy rozhodne o tom, že přijatá opatření byla k nápravě škody dostatečná. Proti tomuto rozhodnutí je možné se odvolat, odvolání má odkladný účinek, který může být vyloučen¹⁵⁸.

Režim odpovědnosti se nevztahuje na škody vzniklé z ozbrojených konfliktů a přírodních fenoménů. Odpovědnost se také neuplatní, pokud je náprava zajištěna systémem mezinárodních smluv v mořském právu¹⁵⁹, odpovědnost za škodu nevzniká ani z jednání k odvrácení přírodních katastrof. Problematická byla otázka odpovědnosti z havárií jaderných zařízení, která mimo jiné slouží k činnostem souvisejícím s národní obranou. Švédsko se ale rozhodlo, že pouze dílčí činnost v zájmu národní obrany, nemůže vést k výjimce pro celkovou činnost za jiným účelem. Stávající Kodex navíc neupravoval výjimku pro činnosti v zájmu národní obrany, Švédsko se rozhodlo tuto výjimku ze směrnice ani neuplatňovat. Směrnice také umožňuje výjimku pro znečištění z rozptýlených (difusních) zdrojů. Odpovědnost ze znečištění vzniká pouze v případě, kdy je možné stanovit příčinnou souvislost mezi zdrojem znečištění a škodou. Stanovení příčinné souvislosti je základní podmínkou odpovědnosti ve švédském právu. Zvláštní úprava této výjimky byla tedy shledána jako nadbytečná. Za nadbytečnou Švédsko také považuje zvláštní úpravu odpovědnosti za jednání třetí osoby. V případě, kdy je znečištění způsobeno třetí osobou, stává se tato osoba provozovatelem, tj. osobou vykonávající činnost a odpovědnou za škodu¹⁶⁰. Švédsko ani neuplatnilo výjimku pro jednání na základě příkazu orgánu veřejné správy, protože odpovědnost provozovatele bude v tomto případě posuzována podle úpravy výjimky z odpovědnosti v případě činnosti v souladu s povolením.

¹⁵⁶ S tím souvisí i informační a konzultační povinnosti vůči orgánům veřejné správy.

¹⁵⁷ Tato povinnost je vykládána následovně. Pokud v důsledku znečištění vody zemře deset tisíc z původních dvaceti tisíc lososů, bude provozovatel povinný zajistit návrat do původního počtu dvaceti tisíc jedinců. Návrat do původního stavu bude trvat nějakou dobu, například pět let. Pokud v průběhu pěti let vzroste počet predátorů, například medvědů, tak, že přirozený počet lososů bez existence havárie by byl jenom osmnáct tisíc, bude mít provozovatel povinnost dosáhnout pouze počtu osmnácti tisíc jedinců.

¹⁵⁸ Viz ustanovení § 26 kapitoly 26 Kodexu.

¹⁵⁹ Švédsko je smluvní stranou CLC i IOPC včetně dodatkového protokolu.

¹⁶⁰ Srovnej důvodovou zprávu k zákonu s. 85.

Švédsko uznalo výjimku z odpovědnosti na základě činnosti v souladu s povolením nebo současným stavem znalostí nikoliv jako absolutní výjimku z odpovědnosti, ale jako moderační faktor. Činnost provozovatele způsobující ztráty na životním prostředí nesmí být zaviněná, aby bylo možné výjimku uplatnit. Povolení pak musí být vydáno v oblasti upravené unijním právem. Tuto podmínku Švédsko do své legislativy nepřevzalo, protože směrnice se vztahuje pouze na provozovatele činností upravených unijním právem, povolení jim vydávaná budou tedy vždy založena na unijním právu. V dosavadním Kodexu se nejednalo o liberační nýbrž o moderační důvod, tj. odpovědnost provozovatele mohla být poměrně snížena. Tuto koncepci si Švédsko ponechalo i nadále. Zavedení těchto liberačních důvodů bylo některými institucemi považováno za nepřiměřené¹⁶¹. Nároky z odpovědnosti za škodu se **nepromlčují**¹⁶².

Vedle povinnosti napravit následky škody má provozovatel i **informační povinnosti** vůči orgánům veřejné správy. Ta je upravena v § 12 a 13 kapitoly 10 Kodexu. Provozovatel musí informovat i o hrozbě ztrát a případných opatření k jejímu odvrácení, stejně jako o již vzniklých ztrátách. V obou případech provozovatel musí tyto informace poskytnout okamžitě.

Zvláštním institutem švédského práva je vyhlášení **kontaminovaných lokalit**. Ty jsou vyhlášovány v lokalitách se znečištěnou vodou nebo půdou. Při jejich vyhlášení je zvažováno riziko pro lidské zdraví a životní prostředí, úroveň znečištění, další rozšíření znečištění, sensitivity oblastí. V těchto oblastech je pak možné omezit využívání pozemků tak, aby nedocházelo k dalšímu rozšíření znečištění nebo nebyla ztěžována náprava znečištění. Typicky se bude jednat o zákaz výkopů, těžebních prací, změn využití pozemku nebo výstavby na něm. Podmínky rozhodnutí mohou být aktualizovány na základě změn situace.

Příslušnými orgány veřejné správy podle směrnice zůstaly orgány kompetentní podle Kodexu, nedošlo k žádnému přenosu pravomocí. Jedná se o regionální úřady. Při rozhodování o věcně příslušném orgánu byla znatelná tenze mezi svěřením kompetence regionálním orgánům, které by mohly získat více zkušeností s odpovědností za škody a jsou příslušné v rámci dosavadní úpravy škod, a místními orgány, které mají nejlepší znalosti o fungování provozu, protože provoz povolují a vykonávají nad ním dohled.

Sankce za porušení povinností v Kodexu jsou upraveny v kapitole 29¹⁶³, v souvislosti s transpozicí směrnice nebyly nijak změněny. Porušování povinnosti informovat orgán veřejné správy o vzniku škody nebo její bezprostřední hrozbě je předmětem trestní odpovědnosti. Pachatel trestného činu úmyslného nebo nedbalostního porušení povinností vyplývajících z kapitoly 10 Kodexu může být odsouzen až na dva roky odnětí svobody¹⁶⁴.

Ve Švédsku má **každý právo oznámit** orgánu veřejné správy porušení práva životního prostředí a požadovat nápravu porušení. Orgán veřejné správy na základě ozná-

¹⁶¹ Ve Švédsku je povolován provoz jako takový a nikoliv jednotlivé emise, navíc emise jsou určeny maximální výší. Povolení je vydáváno na základě žádosti provozovatele, která již obsahuje návrh maximálních limitů. Nejnovější znalosti o technologiích jsou na straně provozovatelů a nikoliv správních orgánů, bude proto velmi obtížné zjistit stav znalostí v určité době.

¹⁶² Kapitola 10, § 4 odst. 2 Kodexu.

¹⁶³ Novelizované k 1. 1. 2007.

¹⁶⁴ Na základě judikatury ale nelze k trestu odnětí svobody odsoudit fyzickou osobu, která trestný čin spáchala jedním, které bylo v souladu s pro ni závazným vnitropodnikovým příkazem. Srovnej NJA 2005 s. 33.

mení zahájí řízení. Orgán veřejné správy musí řízení zakončit některým typem rozhodnutí, které oznámí osobě, která podala podnět. Každý (včetně nevládních organizací) může zahájit řízení před orgánem veřejné správy. Úprava **aktivní žalobní legitimace** byla rozšířena o výslovné zmínění možnosti nevládních organizací žalovat rozhodnutí ve smyslu kapitoly 10 Kodexu před nezávislymi a nestrannými soudy¹⁶⁵.

Obecná úprava **povinného finančního zajištění** je upravena v § 3 kapitoly 16 Kodexu. Finanční zajištění všech subjektů při všech typech činností je povinné. Formy finančního zajištění zůstávají oproti původní úpravě nezměněné a rozmanité. Provozovatel si vybírá finanční zajištění tak, aby pro něj bylo co nejlevnější a zároveň zcela pokrylo případné náklady na nápravu škody. Volba typu finančního zajištění je na provozovateli, který musí prokázat, že v konkrétním případě je zvolená forma dostatečná a přijatelná. Finanční zajištění je přezkoumáváno orgánem státní správy kompetentním k udělení povolení¹⁶⁶.

IV.1.a SHRNUTÍ

Škody na životním prostředí jsou ve Švédsku upraveny v jediném předpisu – Kodexu životního prostředí. Švédská úprava rozlišuje mezi civilní odpovědností za škody způsobené skrze životní prostředí (kapitola 32) a škody na životním prostředí jako takovém (kapitola 10). Základy úpravy pochází již z 80. let a v zásadě vyhovovaly i požadavkům směrnice z roku 2004, což svědčí o kvalitě a vysokých standardech švédského právního řádu.

Civilní odpovědnost za škody způsobené skrze životní prostředí je upravena také na velmi vysoké úrovni. Zajímavé jsou především následující aspekty, které zvyšují účinnost úpravy a mohou být inspirací i pro českou úpravu. **Povinné pojištění** odpovědnosti vůči třetím osobám v případě provozů, které jsou povolované nebo ohlašované. Z tohoto pojištění jsou pak hrazeny náklady na nápravná opatření spočívající ve vyčištění životního prostředí, újmě na zdraví a škodě na osobním majetku fyzických osob, v případech, kdy náhradu nemůže zaplatit odpovědný subjekt sám. Pro příčinnou souvislost platí vyvrátitelná domněnka existující souvislosti mezi škodou a škodným jednáním, pokud tato příčinná souvislost vyhovuje testu *balance of probabilities*, tj. příčinná souvislost proběhla pravděpodobněji takto než jinak. Nejdůležitějším aspektem je rozsah kompenzovatelné škody. Švédská judikatura z teoretického hlediska velmi správně zohledňuje počátek jednotlivých aktivit v čase (zohledňovány jsou dokonce aktivity plánované). Navíc při jednání po právu pracuje s určitou mírou obtěžování, která je v dané lokalitě přijatelná, subjekt je povinen ji strpět, a tudíž ani není možné jej jakkoliv kompenzovat. Civilní soudy velmi často a z českého pohledu odvážně a kvalifikovaně pracují s těmito v praxi velmi obtížně uchopitelnými teoretic-

¹⁶⁵ V připomínkovém řízení některé subjekty navrhovaly aktivní žalobní legitimaci pouze proti rozhodnutím souvisejícím se škodou ve smyslu směrnice. Vláda ale tento návrh odmítla, protože podstatné je již samotné rozhodování, zda se jedná o škodu ve smyslu směrnice a nevládní organizace musí mít možnost bránit se i proti negativnímu rozhodnutí.

¹⁶⁶ Posuzování dostatečnosti a přijatelnosti finanční záruky klade na znalosti povolujícího orgánu vysoké nároky. Na druhou stranu u většiny běžných činností budou používány běžné a časté finanční nástroje, s jejichž posouzením nebude mít orgán veřejné správy problém. Nové, sofistikované finanční nástroje budou používány pro zajištění u pouze výjimečných provozů, prokázat splnění kritérií bude muset provozovatel.

kými modely a například z náhrady škody odčítají několik procent, která vyjadřují nekompenzovatelnou část škody způsobenou imisemi v místě přijatelnými. Z českého pohledu lze na zákonné úpravě zdůraznit především její stručnost, přesnost a vzájemnou provázanost.

Povinnost **transpozice směrnice** o předcházení a nápravě škod na životním prostředí postavila Švédsko do nelehké pozice. Směrnice totiž upravuje užší okruh ztrát, ale alespoň ve svém doslovném znění požaduje vyšší úroveň nápravy některých typů ztrát. Při transpozici směrnice můžeme pozorovat dvě tendence. Za prvé, Švédsko slevilo ze své pozice evropského lídra environmentální legislativy a chová se zcela v souladu s novodobou doktrínou „*no gold plating*“, tj. samo neprovádí úpravu nad rámec požadavků unijního práva. Směrnici nepřijalo jako stimul k dalšímu zpříšňování existující úpravy, ale pouze provedlo nezbytné drobné změny. Tím se ale dostalo do složité situace **dvojí úpravy administrativní odpovědnosti** za ztráty na životním prostředí. Jedna úprava je původní, tj. všechny typy ztrát s povinností přijetí přiměřených nápravných opatření a subsidiárně odpovědným vlastníkem. Druhý typ odpovědnosti transponuje směrnici, vztahuje se pouze na vybrané typy škod s povinností návratu do původního stavu. Obě úpravy jsou ale až na kritéria pro nápravná opatření shodná a jejich aplikace by nemusela v praxi činit potíže. Na druhé straně je stále zřetelná pokročilá legislativní kultura země. Celou směrnicí se Švédům podařilo transponovat do již existujícího předpisu, promyšlením důsledků jednotlivých ustanovení v praxi se vyhnuly zcela zbytečnému přepisování výčtů činností, kritérií, výjimek a nadbytečných podmínek obsažených ve směrnici. Výsledná délka úpravy tak nepřesahuje tři stránky textu. Fascinující je například argumentace, ve které Švédsko poukazuje na naprostou zbytečnost výčtu provozovatelů, protože takto významná ztráta na životním prostředí může vzniknout pouze na základě činností uvedených v příloze směrnice. Švédské provozovatele proto není nezbytné chránit výčtem, který by zbytečně zatížil právní řád. Ze zákona jsou odpovědní všichni provozovatelé a v nezbytných případech je možné jejich neodpovědnost deklarovat v povolení k činnosti. V případě výjimek z odpovědnosti se Švédsko nebálo uhájit si svůj již existující přístup, přestože ho směrnice výslovně nezmiňovala. Obvyklé rozšíření práv veřejnosti při účasti na řízení a přístupu k soudům ve Švédsku vzhledem k jeho stávající velkorysé úpravě neproběhlo. Hlavním přínosem směrnice je tak umožnění provádění náhradních opatření. Z výše uvedeného vyplývá, že nároky směrnice byly příliš málo ambiciózní na jakoukoliv změnu systému odpovědnosti v zemích s kvalitní úpravou práva životního prostředí.

IV.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI VE SPOJENÝCH STÁTECH AMERICKÝCH

Odpovědnost za škody způsobné ekologickými haváriemi je ve Spojených státech upravena množstvím různých předpisů na národní i federální úrovni, včetně *common-law* žalobních důvodů. Odpovědnost je upravena v soukromém, správním i trestním právu. Důvodem pro zařazení těchto systémů odpovědnosti do této práce jsou časté odkazy a argumentace americkým systémem odpovědnosti při přípravě nových úprav i v evropském kontextu.

Základem správní odpovědnosti jsou následující předpisy: *the Clean Water Act* z roku 1972, který upravuje vypouštění odpadních látek a další zdroje nebezpečí pro povrchové vody; *the Resource Conservation and Recovery Act* (RCRA) z roku 1976, který upravuje nakládání s nebezpečným i běžným odpadem; *the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* (CERCLA) z roku 1980, který upravuje únik nebezpečných látek z mobilních i stacionárních zdrojů, především opuštěných nebo nekontrolovaných lokalit; *the Oil Pollution Act* (OPA) z roku 1990, který upravuje znečištění ropnými látkami na moři i ve vnitrozemských vodách. Spojené státy mají také vlastní režim odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení za způsobenou škodu a nejsou součástí žádného systému mezinárodních úmluv v této oblasti.

Tyto předpisy jsou převážně **veřejnoprávní** (i když v sobě obsahují i soukromoprávní prvky). Organům veřejné správy dávají široké pravomoci, mimo jiné i k zajištění nápravy škody na životním prostředí na náklady soukromých i veřejných subjektů. Pro všechny předpisy jsou společné následující rysy. Jejich základem jsou **přísná vynucovací** oprávnění, široká povinnost oznamovat a **poskytovat informace**, výjimečně vysoké **finanční sankce** a **široká účast veřejnosti** při aplikaci úpravy, včetně přístupu k soudům. Odpovědnost za preventivní a nápravná opatření je objektivní (téměř absolutní), společná a nerozdílná a retroaktivní. Odpovědným za škodu je široký okruh subjektů.

Tyto předpisy jsou implementovány dalšími zákony na **národní úrovni**, které mohou být odlišné, pokud jsou přísnější než federální úprava. Jedinou výjimkou je CERCLA, která je přímo implementována skrze regionální pobočky *Environmental Protection Agency*, tzv. *EPA*. Výsledkem je poměrně nepředvídatelná právní úprava, která závisí na konkrétním státě. Soudy navíc mají tendenci odpovědnosti rozšiřovat ve prospěch orgánů veřejné správy.

IV.2.a CERCLA A SUPERFUND

V zahraničí nejznámějším systémem je **CERCLA** nebo také *Superfund*¹⁶⁷, jeho popis je ale mnohdy nepřesný. CERCLA byla přijata k pokrytí velmi specifického a úzkého okruhu škod, které nebyly pokryty ostatními poměrně komplexními úpravami, především se jedná o uzavřené a nekontrolované skládky nebezpečného odpadu.¹⁶⁸ Vzhledem k rozsahu škod byla potřebná úprava na federální úrovni.¹⁶⁹ Zákon upravuje čtyři tematické oblasti – odpovědnost, informační povinnosti, kompetence orgánů veřejné správy a úpravu *Superfundu*. CERCLA tak nyní poskytuje velmi široký režim odpovědnosti v případech, kdy odpovědnost není účinně upravena ostatními předpisy. Původním cílem byla náprava historických zátěží, která v dnešní době tvoří asi dvě třetiny všech případů a předpokládá se, že jejich podíl a význam bude dále

¹⁶⁷ Přesněji Hazardous Substance Response Trust Fund.

¹⁶⁸ Fungující skládky odpadu byly upraveny již dříve v rámci zákona RCRA, podle tohoto předpisu provozovatelé skládek mimojiné musí mít plán nakládání se skládkou po jejím uzavření včetně zajištění finančních nákladů.

¹⁶⁹ Zákon byl přijat v reakci na závažné znečištění pocházející z uzavřených skládek odpadu. Jedním z nich byl případ *Love Canal* ve státě New York. Na skládce byl ukládán nebezpečný odpad více než dvacet let, celkově se jednalo o desítky tun chemického odpadu, které znečistily půdu i podzemní vody, evakuovány byly stovky rodin.

klesat.¹⁷⁰ Díky své výjimečné flexibilitě je CERCLA velmi úspěšná ve shromažďování prostředků¹⁷¹ od znečišťovatelů¹⁷². Porovnání systému CERCLA a evropské směrnice o odpovědnosti naleznete v Příloze č. 3.

Režim odpovědnosti CERCLA je založen na **široké definici žalovatelné škody**, definované únikem nebo významnou hrozbou úniku nebezpečné látky nebo jiného znečišťující látky do životního prostředí, který může být bezprostřední a závažnou hrozbou veřejnému zdraví nebo blahu. Každý z prvků této definice je dále velice široce definován a rozšiřován soudním výkladem. Nebezpečná látka je definována pomocí odkazů na existující legislativu – toxické látky podle *Clean Water Act*, *Clean Air Act* nebo *Toxic Substances Control Act*. Částí definice je i obecný odkaz na: částice, směsi, roztoky a látky, které, pokud se dostanou do životního prostředí bez ohledu na znečištěnou složku, mohou znamenat závažné ohrožení veřejného zdraví nebo životního prostředí.

Upraveny jsou **dva typy opatření**: krátkodobá, která směřují k zabránění škod na lidském zdraví¹⁷³ (vyčištění zřetelného znečištění, oplocení areálu, kontroly průsaků k zamezení dalšího šíření, zajištění dodávek pitné vody) a dlouhodobá nápravná opatření¹⁷⁴, tj. návrat do původního stavu, kompletní vyčištění lokality. Standardy na nápravu znečištěné lokality¹⁷⁵ byly tak vysoké, že musely být v rámci racionalizace fungování systému sníženy. Přesto by vyčištěná lokalita měla být použitelná k jakémukoliv účelu. Pro znečišťovatele velmi zatěžujícím je institut „znovuotevření“, který umožňuje orgánu veřejné správy požadovat provedení nápravných opatření i na lokalitě, která již jednou byla uznána za vyčištěnou. Znečištěné lokality jsou zjišťovány především na základě přísných oznamovacích povinností znečišťovatelů.¹⁷⁶ Stav znečišťovaných lokalit je různě prioritizován a na základě rozřazení jsou potom přijímána nápravná opatření.

Náklady na nápravná opatření prováděná orgány veřejné správy jsou hrazeny prostřednictvím *Superfundu*¹⁷⁷, který získal svoje prostředky z daní na průmyslové provozy. Tyto prostředky jsou pak vymáhány zpět na základě civilněprávní žalob orgánů veřejné správy. Průměrné náklady na vyčištění jedné lokality se pohybují kolem 35 milionů dolarů, z toho ale značnou část tvoří transakční náklady¹⁷⁸. **Povinné finanční zajištění** zavedla *EPA* až v roce 2009 na základě žaloby na nečinnost. Finanční zajištění se týká těžebních společností (*hardrock mining*). **Postupně** by mělo být **zaváděno** i pro další oblasti: nakládání s nebezpečnými odpady, chemickými látkami a další.

¹⁷⁰ Otázkou je i význam systému CERCLA, který v dnešní době eviduje cca 1 200 lokalit, zatímco RCRA eviduje lokalit třikrát více, významná je také národní úroveň. Navíc většina lokalit je již v pokročilém stádiu vyčištění. Vzrůstá tedy především význam úpravy brownfieldů, tedy nakládání s lokalitami po jejich vyčištění.

¹⁷¹ Rádově se jedná o desítky miliard dolarů.

¹⁷² Přesněji *potential responsible parties*, se kterými systém pracuje.

¹⁷³ Tzv. *remedial actions*.

¹⁷⁴ Tzv. *restoration actions*.

¹⁷⁵ Tzv. *ARARs*, tj. *applicable or relevant remedial actions to protect requirements*. Často se jednalo o vůbec nejpřísnější limity pro daný přírodní zdroj.

¹⁷⁶ Orgány veřejné správy mají právo vstupovat na dané lokality, znečišťovatelé jsou vystaveni hrozbě sankce ve výši až 25 tisíc \$ za jeden den neohlášení a až třem rokům vězení v případě úmyslného jednání.

¹⁷⁷ Jehož jmění dosáhlo 8,6 miliardy \$. Původně bylo ale mnohem menší, k jeho navýšení došla až v roce 1986 na základě doplňkové legislativy tzv. *SARA* (*Superfund Amendments and Reauthorization Act*).

¹⁷⁸ Odpovědné subjekty vydávají cca 21 % nákladů právě na transakční náklady, pojišťovací společnosti 88 %, *Superfund* 44 %.

Odpovědnost podle CERCLA je **objektivní, společná a nerozdílná**¹⁷⁹, **retroaktivní**. Žádný z těchto principů nebyl stanoven v zákoně, všechny byly vytvořeny až na základě soudní judikatury. Retroaktivita systému způsobila značné problémy na trhu s pojištěním a spolu se širokým spektrem odpovědných subjektů vedla ke krachům společností, které ke škodě přispěly poměrně malým podílem.¹⁸⁰ Znečišťovatel je odpovědný za náklady na nápravná opatření, škody způsobené poškozením, zničením nebo ztrátou funkcí přírodních zdrojů a náklady na studie o rozsahu škody a dopadech na veřejné zdraví. CERCLA nepokrývá škody na majetku a zdraví, přestože to bylo původně navrhováno. Pro poškozené z těchto tradičních škod byla založena speciální agentura¹⁸¹ pro posuzování zdravotních rizik v blízkosti lokalit registrovaných v *Superfundu*. Do systému CERCLA ale byly doplněny omezené nároky pro náhradu škody i soukromých subjektů nikoliv ale z tradičních škod.

CERCLA velice široce definuje ztráty na přírodních zdrojích. **Přírodními zdroji** jsou půda, vzduch, voda, flóra a fauna, které patří státu, jsou státu svěřeny (*public trust*) nebo jsou přímo regulovány nebo mohou být regulovány právem životního prostředí. Kompenzují se především náklady na vyčištění a nápravná opatření, omezené i náklady na ztráty způsobené dočasným nefungováním přírodních zdrojů. Ztrátou na přírodních zdrojích je poškození, zničení nebo ztráta přírodního zdroje (včetně přiměřených nákladů na posouzení této škody a jejích následků) způsobená únikem¹⁸² ropných nebo nebezpečných látek. Může se jednat i o škodu na soukromých pozemcích¹⁸³. Získané prostředky mohou být použity pouze na nápravu ztráty, včetně nápravy na náhradní lokalitě. Výše ztráty ale není limitována množstvím prostředků, které lze využít na její nápravu. Odpovědnost má tedy kompenzační a nikoliv sankční funkci. Před podáním žaloby na náhradu nákladů je nezbytné mít minimálně vypracovaný plán nápravných opatření¹⁸⁴. Režim odpovědnosti je podobný jako obecně u CERCLA, s některými výjimkami: odpovědnost je limitovaná¹⁸⁵ a není retroaktivní. Liberační důvod pro činnosti v souladu s federálním povolením je zachován i u ztrát na přírodních zdrojích. Možné je provedení nápravných opatření na jiné lokalitě. Tento systém se ale nijak více nerozvinul¹⁸⁶. Zajímavě se vyvíjel způsob oceňování ztrát na přírodních zdrojích. Nejříve byl odvozen od tržní hodnoty zdroje, pokud poškozený zdroj mohl být nahrazen jiným, byla škoda vyčíslena jako náklady na jeho nahrazení. Tento přístup se ale změnil¹⁸⁷, škody na přírodních zdrojích

¹⁷⁹ Rozhodnutí závisí na soudu. Téměř ve všech případech soudního rozhodování, soud určil, že nelze určit jednotlivé podíly na škodě. První z případů je *US v Chem-Dyne Corp*, ve kterém soud odkazoval na tzv. *Restatement of Tort*. Pokud by ale došlo k rozsudku o dílčí odpovědnosti nebo při velmi častých mimo-soudních vyrovnání, existuje velmi propracovaný a sofistikovaný způsob, jak škodu rozdělit mezi jednotlivé původce – tzv. *Gore's factor*. Odpovědné subjekty musí být schopné prokázat, že jejich příspěvek ke vzniku škodné události lze rozlišovat. Dalšími faktory jsou množství, závažnosti jednání, míra zapojení do činnosti, doby, vynakládané péče i spolupráce s úřady, atd. Důkazy pro dílčí zavinění musí předkládat odpovědný subjekt.

¹⁸⁰ V některých zprávách je uváděn krach až 10% odpovědných subjektů.

¹⁸¹ *Agency for Toxic Substances and Disease Registry*.

¹⁸² Pouze skutečný únikem nikoliv pouze jeho hrozbou.

¹⁸³ Vedle tradičních majetkových škod, vzniknou ztráty na hnízdišti ptáků, které bude vyžadovat orgán veřejné správy prostřednictvím institutu škody na přírodních zdrojích.

¹⁸⁴ Počáteční posouzení škody nemůže být financována ze *Superfundu* (pokud existuje odpovědný subjekt), což značně ztěžuje celou situaci.

¹⁸⁵ Maximální hranicí je 50 miliónů \$.

¹⁸⁶ Proběhlo jen několik málo případů, přestože některé z nich byly významné svým rozsahem.

¹⁸⁷ Viz případ *Ohio* z roku 1989.

začaly být oceňovány v souvislosti s náklady na jejich nápravu a ztrátu jejich funkce (*lost use values*). U znečištění moře ropnými látkami se podíl těchto ztrát odhaduje na cca 26 % celkových škod.¹⁸⁸ Ztráta na přírodních zdrojích je limitována maximální možnou výší¹⁸⁹, toto omezení ale neplatí pro náhradu nákladů. Nárok na náhradu ztráty mají pouze veřejnoprávní subjekty.

Odpovědným subjektem může být: současný nebo minulý vlastník¹⁹⁰ nebo provozovatel, původce, z jehož provozu nebezpečná látka vznikla a dopravce, který vybral danou lokalitu. Hlavním důvodem pro takto širokou síť odpovědných subjektů bylo zahrnutí i původců odpadu. Definice subjektu je navíc velmi široká a zahrnuje soukromé i veřejné osoby včetně sekundární odpovědnosti vedení společnosti, mateřských a nástupnických společností, věřitelů¹⁹¹ i jednotlivých členů vedení společnosti.¹⁹² V praxi odpovídá subjekt, který *de facto* rozhodoval o činnosti subjektu, bez ohledu na jeho *de iure* postavení¹⁹³. Díky široké množině odpovědných subjektů často dochází k mimosoudnímu vyrovnání, kdy je škoda rozdělena mezi tyto subjekty, které vytvoří uskupení za účelem vyčištění lokality.¹⁹⁴ Pokud určitý odpovědný subjekt už neexistuje nebo je insolventní¹⁹⁵ může být jeho podíl hrazen ze *Superfundu*. Speciální ochrana byla také doplněna pro odpovědné subjekty, jejichž příspěvek ke škodě je zcela minimální¹⁹⁶ a věřitele¹⁹⁷. V evropských podmínkách pravděpodobně neopakovatelná je situace, kdy odpovědné osoby nakonec uspěly se svými žalobami proti pojišťovně, přestože jejich pojištění odpovědnosti se nevztahovalo přesně na tento typ škod.¹⁹⁸

Důkazní břemeno nese poškozený, který ale nemusí dokazovat zavinění. Poškozený pouze musí dokázat příčinnou souvislost mezi relevantní látkou¹⁹⁹ a náklady na preventivní opatření. V případě vlastníka nebo provozovatele se pouze dokazuje vlastnictví (provozovatelství) v dané době. Odpovědná osoba potom sama musí dokazovat základy pro výjimku, snížený podíl odpovědnosti a další.

¹⁸⁸ Helton, D., Penn, T.: *Putting Response and Natural Resource Damage Costs in Perspective*, příspěvek č. 114, International Oil Spill Conference, 1999, <http://www.darp.noaa.gov/pdf/costsofs.pdf>. Studie vychází ze 48 havárií mezi lety 1984 a 1997.

¹⁸⁹ Jedná se o 50 milionů \$ pro jedno zařízení.

¹⁹⁰ Současný vlastník je odpovědný už sám o sobě, bez ohledu na vykonávanou činnost. Minulý vlastník je odpovědný pokud v době jeho vlastnictví k činnosti, které je příčinou škody docházelo. Vlastníkem je za určitých okolností dokonce i subjekt mající pouze doklady o vlastnictví.

¹⁹¹ Pokud se účastní skutečně provozním (nikoliv finančním) vedení společnosti. Viz případ *In re T P Long Chemical Inc, US v Mirabile, US v Fleet Factors Corp* nebo *US v Maryland Bank&Trust Co* a mnoho dalších. Přesná definice věřitele, který nebude odpovědný za škodu, není stále jasná. K otázce existuje velké množství judikatury i několik novelizací, které se snažily problém neúspěšně vyřešit.

¹⁹² Americká úprava tedy došla k tzv. *piercing corporate veil*. Odpovědnost mateřských společností je uplatňována v širokém spektru případů: nedodržování oddělené formy mezi mateřskou a dceřinou společností, neadekvátní kapitalizace, nedodržování zájmů společnosti, nedostatek dokladů o fungování společnosti, nefungování orgánů společnosti.

¹⁹³ Viz případ *US v Kayser-Roth Corp*.

¹⁹⁴ Odpovědné subjekty se tak snaží vyhnout situaci, kdyby celou škodu muselo nést několik movitých a solventních subjektů, které by se ale na jejím vzniku podílely minimálně.

¹⁹⁵ Tzv. *orphan shares*.

¹⁹⁶ Tento typ subjektů byl nucen vynakládat obrovské prostředky na svoji právní obranu.

¹⁹⁷ K jejich ochraně byla přijata velmi podrobná legislativa, které určuje, jakým způsobem věřitel může a nemůže zasahovat do činnosti provozovatele, pokud nechce být odpovědný za vzniklé škody.

¹⁹⁸ To ale spolu s retroaktivitou odpovědnosti uvedlo pojišťovací trh do nejistoty. V 80. a 90. letech bylo proto poměrně obtížné získat pojištění odpovědnosti.

¹⁹⁹ Stačí dokázat uložení dané látky na lokalitu, její přítomnost na lokalitě a únik z lokality.

Provádění **nápravných opatření** probíhá obdobně jako v evropských úpravách. Odpovědný subjekt má primární povinnost přijmout je sám na své náklady, potom odpovědnému subjektu přikáže jejich provedení²⁰⁰ orgán veřejné správy, nebo je dokonce vykoná subsidiárně sám na náklady *Superfundu* a požaduje náhradu vynaložených nákladů civilně právní cestou. Odpovědný subjekt nemá právo domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí až do doby jeho splnění.²⁰¹ Samotný proces přijímání nápravných opatření je časově velmi náročný a skládá se z několika částí. Nejdříve se provádí průzkum lokality za účelem zjištění rozsahu a způsobu znečištění. Na něj navazuje technická studie možných způsobů vyčištění lokality. Na jejich základě *Environmental Protection Agency*²⁰² rozhodne o způsobu vyčištění lokality. Vodítkem pro výběr opatření jsou kritéria upravená zákonem.²⁰³ Na základě tohoto rozhodnutí je přijat podrobný plán nápravných opatření, která začnou být na jeho základě prováděna. Průměrná doba od první zmínky o znečištění lokality do doby zahájení přijímání nápravných opatření je osm let. Po pěti letech od dokončení nápravných opatření může být lokalita vymazána ze seznamu znečištěných lokalit (NPL).

Liberační důvody jsou velmi úzké a jsou ještě dále zúženy soudním výkladem. Jedná se o *vis maior*, ozbrojené konflikty, jednání třetí osoby a kupujícího v dobré víře²⁰⁴. Velmi úzce je definován liberační důvod jednání v souladu s federálním povolením.²⁰⁵ Speciální výjimka je upravena pro věřitele, k ochraně bankovních institucí. Do působnosti CERCLA nespádají ropné látky, radioaktivní materiál ani pesticidy, které jsou předmětem jiných objektivních úprav odpovědnosti.

Významným prvkem je také možnost **přístupu veřejnosti k soudní ochraně**, kterou upravuje naprostá většina environmentálních zákonů. Veřejnost má právo domáhat se peněžního plnění i příkazu něco udělat vůči jakémukoliv subjektu, o kterém si myslí, že porušil zákon. Velmi časté jsou skupinové žaloby občanů proti zásahům do jejich příznivého životního prostředí.

Fungování programu *Superfundu* je dlouhodobě kritizováno jako neúčinné. Díky odporu průmyslu se nepodařilo prosadit jeho změny legislativní cestou²⁰⁶. Byly však provedeny alespoň následující nezbytné změny: odstranění překážek odpovědnosti při využívání brownfields²⁰⁷, ochrana minoritních znečišťovatelů a veřejných subjektů, které na skládky přispívají převážně běžným (komunálním) odpadem, vytvoření standardních nápravných opatření²⁰⁸ a větší ohled na náklady na budoucí využití lokality při určování cílů nápravy.

²⁰⁰ Odpovědný subjekt je vystaven sankcím až ve výši 25 tisíc \$ za den nesplnění povinností.

²⁰¹ V praxi tedy až po několika letech. Toto ustanovení je pro znečišťovatele velmi přísné. Nevztahuje se ale na *punitive damages*, pokud se znečišťovatel oprávněně domníval, že příkaz k přijmutí opatření je neplatný.

²⁰² Orgán veřejné správy odpovědný za praktické naplňování odpovědnosti v systému CERCLA.

²⁰³ *National Contingency Plan*. Nápravná opatření musí vést k vhodnému stavu pro lidské zdraví i životní prostředí. Vedle toho se jedná o dlouhodobé dopady a účinnost, snížení toxicity, krátkodobé efekty, praktická proveditelnost a náklady.

²⁰⁴ *Innocent purchaser* liberační důvod přidán až dodatečně. Kupující musí provést veškerá nezbytná šetření, postupovat v souladu s dobrou obchodní praxí a přesto si nebyť vědom žádného znečištění (ani z neobvykle nízké ceny prodávaného majetku).

²⁰⁵ Činnost musí být povolena na základě federálního práva, liberační důvod se vztahuje pouze na vymáhání nákladů na nápravná opatření podle CERCLA, nikoliv tedy na nároky z jiných právních úprav.

²⁰⁶ Ale na druhou stranu se průmyslu ani za celou dobu fungování nepodařilo systém nijak výrazně oslabit.

²⁰⁷ Vzhledem k tomu, že většina lokalit je již v pokročilé fázi vyčištění, nabývá otázka dalšího využití těchto lokalit na významu.

²⁰⁸ Ty mají sloužit k jednoduššímu výběru nápravných opatření, používá se analogie.



Vedle výše popsaného systému nároků veřejnoprávních subjektů, CERCLA upravuje i nároky soukromoprávních osob. První kategorií je náhrada nákladů a druhou kategorií jsou regresní nároky mezi jednotlivými odpovědnými subjekty navzájem. CERCLA ale nijak neupravuje tradiční škody na majetku a zdraví. U prvního typu soukromá osoba musí dokázat, že provedení opatření bylo nezbytné a bylo provedeno shodně s požadavky CERCLA. Kompenzovatelné jsou náklady na analýzy znečištění, opatření k ochraně veřejného zdraví, preventivní opatření i náklady na právní zastoupení.

Tradiční škoda na majetku a zdraví způsobená skrze životní prostředí je upravena *common law*, které bude odlišné v různých státech. Základem jsou tři žalobní důvody: *nuisance*, *trespass* a *Rylands v. Fletcher*. Obecně používaná je objektivní odpovědnost za škody na majetku způsobené významnou havárií. Vzhledem k dobré pozici poškozených před soudem²⁰⁹, většina případů končí mimosoudním vyrovnáním. Komplikovanější je situace při újmě na životě a zdraví. Prokazování poškození zdraví v důsledku vystavení nebezpečným látkám je poměrně obtížné, mnohdy je dokonce požadováno zavinění odpovědného subjektu. Poškozeným ulehčuje jejich důkazní břemeno široká informační povinnost znečišťovatelů. Ve prospěch poškozených také svědčí soudní proces před porotou a široce definovaná škoda (včetně strachu z onemocnění rakovinou, emocionálního stresu a další). Významným prvkem je také možnost přiznání *punitive damages*, tj. potrestání znečišťovatele, které může být až několikrát vyšší než skutečná způsobená škoda.

IV.2.b ZNEČIŠTĚNÍ ROPNÝMI LÁTKAMI

Komplexní úprava odpovědnosti za znečištění ropnými látkami je obsažena v zákoně *Oil Pollution Act* (dále jen „OPA“) z roku 1990, jedná se tedy o novější úpravu než CERCLA²¹⁰. Zákon sjednocuje jednotlivé režimy upravené dříve v jednotlivých složkových předpisech²¹¹. Úprava odpovědnosti za znečištění ropnými látkami byla ve Spojených státech diskutována již od poloviny 70. let, poprvé ale byla upravena až v reakci na nehodu *Exxon Valdez*²¹². Důvodem pro odkládané přijetí úpravy byla neshoda ohledně přistoupení do systému mezinárodní odpovědnosti CLC/IOPC, která byla kritizována jako nedostatečná. Spojené státy k těmto úmluvám nikdy nepřistoupily a řídí se pouze vlastní úpravou v OPA. OPA není výlučnou úpravou, odpovědný subjekt může čelit dalším nárokům za škodu na základě legislativy jednotlivých států a dalších.

Rozsah upravených škod je obdobný systému CLC/IOPC, jedná se o únik ropných látek z plavidel nebo zařízení. Odpovědnost za škody je **objektivní za nelegální** (nepo-

²⁰⁹ Soud často přiznává *prima facie* důkaz, tedy jasnou souvislost, kterou není potřeba nijak dále dokazovat.

²¹⁰ Zákon CERCLA se vztahuje na některé typy ropných látek a vztah úpravy OPA a CERCLA je v některých ohledech komplikovaný těmito překryvy.

²¹¹ Jako například *Clean Water Act*, *Outer Continental Shelf Lands Act*, *Deepwater Port Act*, *Trans-Alaska Pipeline Act*. Zvláštní úprava zůstává pro tzv. *UST – underground storage tanks*. Právě průsaků ropných a dalších látek z těchto kontejnerů způsobily rozsáhlé znečištění podzemních vod na počátku 70. let. Federální úprava byla přijata až po vzniku státních, funguje jako rámcová a jednotlivé státní úpravy nesmí být méně přísné.

²¹² Havárie se stala v březnu 1989 u pobřeží Aljašky. Jedná se o největší havárii tohoto typu v dějinách Spojených států, při které byly znečištěny stovky kilometrů pobřeží (včetně území národních parků), zabity tisíce ptáků, desítky vzácných mořských savců. Náklady na vyčištění lokality dosáhly 2 miliardy dolarů, náhradu civilněprávních nároků na nápravu přírodních zdrojů dalších 900 milionů. Tradiční škody soukromých subjektů dosáhly hodnoty 59 miliard. *Punitive damages* byly uloženy ve výši 5 miliard dolarů pro společnost a 5 tisíc dolarů pro kapitána lodi.



volené) únik ropných látek nebo závažnou hrozbu úniku. Odpovědnost je **společná a nerozdílná**, ale **není retroaktivní**. Obdobně jako u úpravy CERCLA je **okruh odpovědných subjektů definován poměrně široce** v závislosti na typu zařízení, ze kterého vznikla škoda. Především se jedná o vlastníky a provozovatele, v některých případech ale i o majitele licence k činnosti, nájemce a další. Odpovědný subjekt musí kompenzovat veškeré nároky z nákladů na odstranění škody, a to orgánům veřejné správy i soukromým subjektům²¹³.

Ztráty jsou definovány velmi široce, jedná se o **tradiční škody** způsobené skrze životní prostředí (škody na majetku, škody způsobené nemožností využívat přírodní zdroj, ušlý zisk, ušlý zisk z daní a dalších poplatků, vícenáklady na veřejné služby v důsledku poškození přírodního zdroje) a obdobně i ztráty na životním prostředí jako takovém (ztráty za poškození, zničení, ztrátu nebo nemožnost využití přírodního zdroje včetně nákladů na posouzení). Rozsah kompenzovatelných ztrát byl rozšířen oproti původní úpravě především v oblasti ušlého zisku bez poškození majetku, tj. ztráty hoteliérů, restaurací a dalších²¹⁴.

Ztráta na přírodních zdrojích vzniká při úniku nebo závažné hrozbě úniku ropných látek. Definice přírodního zdroje je velmi široká. Aktivní žalobní legitimaci pro nároky ze škody na přírodních zdrojích mají pouze orgány veřejné správy, které mohou požadovat náklady na nápravná opatření, snížení hodnoty přírodního zdroje během jeho nápravy a přiměřené náklady na posouzení škody. Nápravná opatření na náhradní lokalitě lze provést, pouze pokud není možné přijmout jiná opatření nebo by náklady na ně byly značně nepřiměřené²¹⁵.

Liberačními důvody jsou *vis maior*, váleční konflikt, jednání třetí osoby a spolu-zavinění poškozeného. Odpovědnost je ale omezená **maximální výší kompenzovatelné škody** – tyto limity jsou upravovány v průběhu času a liší se podle typu zařízení. Toto omezení se neuplatní v případě hrubé nedbalosti, úmyslu nebo porušení předpisů (včetně z předpisů o odpovědnosti vyplývající povinnosti informovat o nehodě, spolupracovat při přijímání preventivních a nápravných opatření) odpovědnou osobou, jejím zaměstnancem, subdodavatelem. Základní lhůta pro uplatnění nároků ze škody je tři roky, podle typu nároku se liší počátek jejího běhu (dokončení analýzy rozsahu škod, provedení nápravných opatření a další).

Systém odpovědnosti podle OPA je také **dvouvrstvý**, druhou vrstvu tvoří fond, který byl vytvořen sloučením již dříve existujících složkových fondů. Fond je financován poplatky od vlastníků ropných látek.

IV.2.c ODPOVĚDNOST ZA ZTRÁTY NA PŘÍRODNÍCH ZDROJÍCH

Základem odpovědnosti jsou doktríny *public trust* a *public nuisance*, které mají své historické kořeny v *common law*. Tyto doktríny byly dále rozvinuty judi-

²¹³ Jedná se o úpravu odpovědnosti tzv. druhé generace. Soukromé subjekty musí odstraňovat škodu v souladu s národními požadavky z NCP.

²¹⁴ Tyto škody nebylo možné dříve hradit viz případ *Robins Drydock*. Výjimka ale existovala pro profesionální rybáře, kteří měli nárok na náhradu ušlých zisků z nemožnosti provozovat rybolov.

²¹⁵ Posouzení přiměřenosti provádí orgán veřejné správy na základě ekologických hodnot (a nikoliv ekonomických). Přednost tedy dostal precedent *Zoe Colocotroni* před *Ohio*.

katurou v environmentálních kauzách a doplněny i zákonnou úpravou, jejímž cílem je ochrana ekologických hodnot a náprava ztrát restitucí do původního stavu.

Tradiční koncept *common law* vychází ze státní suverenity nad přírodními zdroji, které musí také efektivně chránit a při této ochraně se předpokládá, že jedná v zájmu všech občanů. Klasické *common law* dále vychází z ochrany vlastnictví individuálního vlastníka. Moderní aplikace pak vychází ze společného dědictví lidstva (*Common heritage of mankind*), která veřejnosti dává aktivní žalobní legitimaci k ochraně životního prostředí pro příští generace.

Historickým účelem doktríny ***public trust*** byla ochrana proti zneužití státní moci. V dnešní době je podstatou právě jednání státu jako správce veřejných práv, která vyplývají a existují již z Ústavy. Přírodní zdroje patří mezi *public trust*, které jsou spravovány ve prospěch společnosti, občanů. Nejstarší případ existuje již z roku 1821 – *Arnold v Mundy*. Soud určil, že obecný majetek jako vzduch, proudící voda, moře, ryby a divoká zvířata, jsou věcmi, ke kterým je možné pouze právo přechodné držby za účelem užívání. S těmito zdroji nemůže být nakládáno takovým způsobem, aby to zbavilo ostatní obyvatele jejich obecných oprávnění. Zlomovým případem se stal *Illinois Central Railroad v Illinois*²¹⁶. Stát v něm prodal půdu železniční společnosti, čímž porušil možnost veřejnosti užívat danou jezerní oblast. Být správcem majetku, od té doby znamená odpovědnost a povinnost spravovat zdroje. Správce nesmí provádět žádná opatření, kterým by porušil veřejné zájmy, pokud tak učiní nebo pokud veřejné zájmy nehájí, občané mají právo hájit své zájmy proti správci sami. Historický *public trust* byl určen pro splavné vody, kdy správa byla limitována na rybářství, plavbu a obchod. V moderní podobě je rozšířeno její použití na vody, vzduch, veřejné parky a jiné zdroje, účel zahrnuje i ochranu ekologických hodnot, prevenci znečištění, ochranu práva volného přístupu do oblasti za účelem rekreace. **Veřejnost má aktivní žalobní legitimaci** pokud došlo k nepřiměřenému zásahu do využívání jejich oprávnění. Oprávněným subjektem může být soukromá i veřejná osoba. Požadované plnění může být peněžní nebo příkaz a zákaz činnosti. Plnění nemusí být použito k nápravě ztrát. V doktríně není stanoven žádný standard odpovědnosti, soud poměřuje protichůdné zájmy.

Druhá doktrína ***public nuisance*** má také své kořeny v anglickém *common law*. Doktrína obsahuje podmínky vlastnictví, upravuje jednání vedoucí k situacím, které musí být odškodněny. Neexistuje žádné omezení pro chráněný zdroj nebo jeho využití. *Public nuisance* je považována za trestný čin proti státu. Stát má oprávnění zakročit proti jednání, které má významný vliv na veřejné zdraví, bezpečnost, pořádek, pohodu nebo práva a zájmy. Používány jsou dvě teorie. Trvalé porušování práva životního prostředí, která je *public nuisance* samo o sobě a jednání, které je výjimečně nebezpečné, a tím zakládá *public nuisance*. Standard odpovědnosti je objektivní, odpovědnými jsou soukromé subjekty. Aktivní žalobní legitimaci mají pouze státní nebo místní orgány veřejné správy, legitimace neexistuje pro soukromé subjekty. *Public nuisance* opravňuje stát, jako strážce životního prostředí, jednat ve veřejném zájmu a přenést náklady na nápravná opatření na odpovědný subjekt. *Public nuisance* neukládají žádné povinnosti spravovat jako *public trust*, jedná o doktrínu určenou pouze k odškodnění.

²¹⁶ Z roku 1842.

Možným plněním jsou pouze příkazy k jednání, nikoliv finanční náhrady. Tyto dva koncepty se jasně překrývají. *Public nuisance* je používána pro širší skupinu případů.

Zákonná úprava je upravena ve více předpisech, základními je CERCLA a OPA. Všechny předpisy dávají aktivní žalobní legitimaci orgánům veřejné správy. OPA rozšiřuje oprávnění i na soukromé subjekty, které utrpěly individuální ztrátu skrze ztráty na přírodních zdrojích. CERCLA se více podobá *public nuisance*, nevztahuje se primárně na vody a nedává žalobní legitimaci soukromým subjektům, OPA se více blíží *public trust*.

Zlomovým případem v nápravě ztrát na přírodních zdrojích je *Puerto Rico v SS Zoe Colocotroni*²¹⁷. V něm byl mořský ekosystém poškozen únikem ropných látek. Původní plán nápravných opatření byl velmi velkorysý, náklady na něj byly určeny na základě počtu zasažených mořských živočichů a jejich průměrné ceně.²¹⁸ Soud ale tento způsob ocenění odmítl a určil odlišný primární standard pro určení škod na životním prostředí. Jedná se o náklady na uvedení životního prostředí do stavu tak podobnému stavu původnímu, jak je možné bez výrazně nepřiměřených nákladů. Mezi kritéria při určování způsobu nápravy patří: technická proveditelnost opatření, škodlivé vedlejší účinky, kompatibilita nebo překryv s přírodní regenerací, poměr nákladů na opatření a získaných ekologických hodnot. Pokud je možné použít klasické oceňování na základě tržní hodnoty k určení současné hodnoty zdroje, může být použit i tento způsob. Náklady na získání obdobných zdrojů je možné použít, pouze pokud není možné ocenit ztrátu primární způsobem nebo by to bylo příliš drahé. Získáním obdobných zdrojů se rozumí nákup nebo náprava obdobné lokality, pokud je splněn účel ochrany veřejného zájmu. Odpovědnost za škody na přírodních zdrojích byla dále rozšiřována v zákoně CERCLA. Mezi kompenzovatelné škody byly zařazeny i vynaložené náklady na posouzení ztrát.

IV.2.d SHRNUŤÍ

Účelem této kapitoly je upozornění na odlišnosti mezi evropskou a americkou úpravou, kterou se v poslední době Evropa silně inspiruje. Úprava veřejnoprávní odpovědnosti ve Spojených státech amerických je rozčleněna do několika různých předpisů a nemůže být viděna pouze jako systém CERCLA. Jedná se o společnou a nerozdílnou, objektivní (téměř absolutní) a retroaktivní odpovědnost velkého množství různých subjektů (nejen provozovatele). Znečišťovatel je povinný informovat, přijmout preventivní i nápravná opatření a nést jejich náklady. Odpovědnost má dvě úrovně – provozovatele a zvláštní fond s klasickou kaskádou odpovědnosti pro přijímání nápravných opatření – znečišťovatel dobrovolně, na příkaz, orgán veřejné správy s náhradou nákladů. Pro Evropu nezvyklý důraz je kladen na vynutitelnost úpravy prostřednictvím přísných sankcí a široké účasti veřejnosti.

Účel odpovědnosti (náprava škody, tj. vyčištění lokality a provedení nápravných opatření) i rozsah kompenzovatelných škod bude velmi obdobný evropskému pojetí až na zákonnou limitaci hrazených ztrát na přírodních zdrojích. **Naprosto odlišné je**

²¹⁷ Z roku 1980.

²¹⁸ Jednalo se o více než 90 milionů živočichů, jejichž průměrná cena byla určena z nabídkového katalogu jako 6 centů, celkově tedy 54 milionů \$.

pojetí odpovědného subjektu, který je ve Spojených státech definován pomocí široké sítě subjektů s podílem na vzniku škody. Definice provozovatele jako odpovědné osoby inspirovala evropské právo²¹⁹. Obdobná je společná a nerozdílná, objektivní odpovědnost s úzkými liberačními důvody. Rozdíl je v **retroaktivitě** některých typů americké odpovědnosti. Obdobný je i způsob provádění nápravných opatření, nejdříve znečišťovatel dobrovolně, potom příkaz orgánu veřejné správy a nakonec orgán veřejné správy provede opatření sám a náklady bude na provozovateli vymáhat. V mezinárodním právu dobře známá, ale v evropské úpravě ne tak často používaná je **dvoustupňovost odpovědnosti** (*two tiers*), tj. v první vrstvě nese náklady znečišťovatel, v druhé existuje fond. Odpovědnost není většinou nijak limitována a tak se prostředky fondu soustředí na nápravu škod, za které není odpovědný žádný solventní subjekt spíše než na velmi rozsáhlé škody. Finanční zajištění ztrát na přírodních zdrojích je povinné.

Odpovědnost za nelegální znečištění ropnými látkami je neretroaktivní, společná a nerozdílná, limitovaná a objektivní (s úzkými liberačními důvody). Pro další úpravy může být inspirativní princip, že škoda je limitována pouze pokud odpovědný subjekt řádně plní svoje povinnosti vyplývající z úpravy, tj. nahlásí havárii, spolupracuje při přijímání preventivních a nápravných opatření. Možnost zrušit omezení odpovědnosti se jeví jako velmi účinný prostředek k motivaci odpovědného subjektu. OPA se řadí do tzv. druhé generace předpisů o odpovědnosti. Na rozdíl od první generace umožňuje požadovat náhradu škody nejen veřejným orgánům za náklady na vyčištění lokality²²⁰, ale i soukromým subjektům za tradiční škody způsobené skrze životní prostředí. Mezi úpravou CERCLA a OPA stojí úpravy podzemního skladování, tzv. *UST*, nebezpečných látek (do kterých patří i ropné látky podle OPA).

Z mnohem déle fungujícího systému odpovědnosti ve Spojených státech by si Evropa měla vzít několik ponaučení. Není nezbytně nutné mít pouze jeden systém odpovědnosti, někdy naopak může být strategicky výhodnější mít několik různých systémů a jeden typu CERCLA jako záložní. Systém odpovědnosti lze vylepšovat v průběhu jeho fungování, a to prostřednictvím judikatury (v Evropě ale není možné očekávat tak silný vliv) a legislativních změn. Legislativní změny ale velmi pravděpodobně nebudou možné od určitého bodu efektivity celého systému, protože odpor průmyslové lobby bude příliš silný na prosazení jakýchkoliv dalších změn a bude směřovat spíše k oslabení celého systému. Je tedy nezbytné mít možnost upravovat systém i jinak než pouze zákonnými novelizacemi, tj. zajistit dostatečně velký prostor pro administrativní změny. Americký systém dále ukazuje, že je možné v jednom předpisu kombinovat jak úpravu administrativní odpovědnosti, tak i částečnou úpravu civilně právní odpovědnosti.

V evropském pojetí je mnohem menší důraz kladen na vynucování celého mechanismu odpovědnosti. Ve Spojených státech jsou znečišťovatelé vystaveni hrozbě enormních finančních sankcí za nesplnění povinnosti řádně informovat nebo přijmout nápravná opatření. Díky přijetí doktríny *piercing corporate veil* jsou této hrozbě vystaveny i subjekty blízké znečišťovateli (vedení společnosti, mateřská a nástupnická

²¹⁹ Viz Luganská úmluva, jednotlivé podkladové dokumenty k směrnici o odpovědnosti za škody na životním prostředí a jejich prostřednictvím i národní právní řády.

²²⁰ Pro diskuzi o vnímání rozdílu mezi soukromým a veřejným právem poznamenávám i původní znění: *civil liability for governmental clean up costs*. Larsson, M.-L.: *The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation*, Stockholm, 1997, s. 411.

společnost). Druhým prvkem, který Evropská komise ve směrnici o odpovědnosti naznačila, ale nedotáhla do efektivního stavu, je veřejná kontrola, možnost veřejnosti přistupovat k soudní ochraně. Obzvláště tyto poslední dva prvky mohou významně ovlivnit fungování systému odpovědnosti.

V. ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODY

Cílem rozboru odpovědnosti za škodu v českém soukromém právu je především zdůraznit specifika úpravy, která jsou relevantní pro škody na životním prostředí a provést rozbor i související judikatury. Část výkladu je věnována i novému občanskému zákoníku a změnám, které pravděpodobně přinese. Protože ale nový občanský zákoník nebyl ještě schválen, pracuji s verzí před projednáním návrhu v Legislativní radě vlády.

V.1 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU V OBČANSKÉM PRÁVU

Při psaní práce jsem oslovila i všechny české soudy se žádostí o informace ohledně jimi přiznávaných náhrad škod, které mají souvislost se životním prostředím. Cílem tohoto výzkumu bylo zjistit, jak často je civilní odpovědnost využívána v praxi a jaké jsou případné překážky jejího využívání. Většina soudů se s takovýmto typem žalob vůbec v praxi neseťkává. Pouze výjimečně se objevují náhrady škod na obilí či rybách. Nejčastějším typem sporů tedy zůstávají v práci blíže rozebírané spory o náhradu škod na lesích způsobených emisemi oxidu siřičitého do ovzduší.

Těžiště právní úpravy **soukromoprávní odpovědnosti za škodu** je v části šesté, hlavě první a druhé občanského zákoníku, ustanovení § 415 až 450²²¹ a některých dalších ustanoveních pro závazkové vztahy. Úprava v občanském zákoníku je obecnou úpravou v systému soukromého práva, pokud není odpovědnost upravena zvláštní (specifickou) úpravou (obchodní, pracovní právo). Od náhrady škody jako součástí odpovědnostního systému je třeba **odlišovat náhradu škody podle předpisů správního práva**. V těchto případech nejde o náhradu škody za porušení právních předpisů, ale o náhradu majetkové újmy, která vznikla v souvislosti s činností, která je povolena nebo dokonce nařízena. Pro principy správní odpovědnosti jsou již jiné předpisy nebo principy řízení. Ustanovení o náhradách obsahují zejména předpisy: o státní památkové péči, horní zákon, o požární ochraně, vodní zákon, stavební zákon, silniční zákon a mnoho dalších. Výčet není úplný, tvoří jen základ pro pochopení, kde všude je možné nalézt ve správním právu samostatnou úpravu.

Občanský zákoník v ustanovení § 415–419 upravuje **občanskoprávní prevenci** vzniku škod. Cílem úpravy je předcházet každému ohrožení či porušení právních povinností, především subjektivních občanských práv, které by vedlo ke vzniku škody. Občanskoprávní prevence je dvojí – obecná a speciální. Zásada **obecné** prevence souvisí se zásadou nikomu neškodit (*neminem laedere*), na úkor jiného se bezdůvodně

²²¹ Ustanovení citované v této části se práce se vždy týkají Občanského zákoníku, není-li určeno jinak. Proto u nich ani není uváděn přesný zdroj.

neobohacovat, ochrany dobrých mravů a dalšími. Obecná prevenční povinnost podle občanského zákoníku má subsidiární charakter vůči ostatním úpravám (§129, 139 stavebního zákona, §17 atomového zákona). Obecnou povinností všech fyzických a právnických osob (včetně subjektu, kterému škoda hrozí) je odvracet porušování právních povinností, které podle nabytých zkušeností mohou mít za následek vznik škody (tzv. všeobecná občanskoprávní prevence): „*Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.*“ Jde o závaznou právní povinnost každého dodržovat nejen povinnosti uložené právními předpisy a povinnosti převzaté smluvně, ale – i bez konkrétně stanoveného pravidla chování – počínat si natolik obezřetně, aby jednáním či opomenutím nevznikla škoda jiným ani jemu samému. Ustanovení § 415 se aplikuje pouze pokud, neexistuje konkrétní právní úprava vztahující se na jednání, jehož protiprávnost se posuzuje. Pokud postup stanovený právní normou byl dodržen, je aplikace § 415 vyloučena. Ustanovení § 415 pak platí i pro oblast obchodních vztahů. Odpovědným podle občanského zákoníku nebude ten, kdo si v občanskoprávním styku počíná objektivně podle podmínek konkrétní situace natolik bedlivě, pozorně a ohleduplně, aby při tom nezpůsobil škodu. Jde o běžnou míru opatrnosti, nikoliv o bezbřehou povinnost předvídat a předejít veškerým možným škodám v budoucnu (více viz 25 Cdo 618/2001). Při porušení obecné prevenční povinnosti, tzn. protiprávním chování, následuje obecná odpovědnost za škodu s reparační funkcí (§ 420), popřípadě spoluzavinění poškozeného (§ 441/1 a 4). Je na poškozeném, aby v soudním řízení, v němž se domáhá náhrady škody, prokázal skutkové okolnosti, v jejichž důsledku mu vznikla škoda, jejíž náhradu požaduje. Zda jednání či nečinnost žalovaného je porušením jeho povinnosti (zákonné, smluvní či prevenční), je posouzením právním, jež náleží soudu. Obdobná obecná prevenční povinnost vyplývá i z veřejnoprávních předpisů, například v ZOŽP: „*Území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.*“, kdy je zároveň únosné zatížení definováno prostřednictvím poškození životního prostředí: „*Únosné zatížení území je takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability.*“ ZOŽP pak stanovuje prevenční povinnost i v dalších ustanoveních: „*Každý je povinen (...) předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí...*“ Tato povinnost je zákonem dále konkretizována pro stavebníky a osoby, které nakládají s látkami nebezpečnými pro životní prostředí.

Speciální povinnost se vztahuje k odvrácení již určité konkrétní hrozby vzniku škody (tzv. zvláštní – speciální občanskoprávní prevence (§ 417, 418, 419). „*Komu škoda hrozí, je povinen k jejímu odvrácení zakročit způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení. Jde-li o vážné ohrožení, má ohrožený právo se domáhat, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody.*“ Je zde uložena zvláštní povinnost tomu, komu hrozí škoda (i pokud ji sám způsobil), a to povinnost přiměřeně zakročit proti hrozící škodě a svépomocí (§ 6) tak škodu odvrátit nebo alespoň zmírnit. Při hodnocení přiměřenosti je potřeba zohlednit druh a intenzitu ohrožení, situaci, která ohrožením nastala, úctu k dobrým mravům a sousedskému soužití. V případě, že ohrožený nevyhoví této zákonné povinnosti, může naplnit znaky skutkové podstaty § 441 a nést škodu zčásti nebo zcela sám. Ohrožený má právo i povin-

nost zasáhnout proti hrozící škodě, a to včetně jednání v nutné obraně či v krajní nouzi (§ 418). V případě vážného (nikoliv nutně bezprostředního) ohrožení má ohrožený právo domáhat se návrhem na zahájení řízení u soudu, aby ohrožovateli byla uložena povinnost provést určité podle konkrétní situace vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody (povinnost konat, zdržet se konání, i ve formě předběžného opatření). Ohrožený se nemůže podle ustanovení § 417 domáhat u soudu ochrany proti činnosti, která je oprávněná, případně povolená (např. v důsledku rozhodnutí správního orgánu) a není vykonávána v rozporu se zákonem nebo daným úředním povolením (uplatní se *permit defence*). To však neznamená, že by se ohrožený případně nemohl domáhat náhrady škody, která z takovéto povolené činnosti vznikla, budou-li splněny předpoklady příslušné odpovědnosti. Speciální prevence se použije pouze na případy, kdy škoda teprve hrozí. Pokud již k neoprávněnému zásahu došlo (tzv. imise), prostředkem ochrany je uložení povinnosti zdržet se přesně vymezeného rušení (podle § 127) (R 65/1972). Žalobní tituly lze samozřejmě kumulovat. Rozhodnutí o námitkách účastníků stavebního či územního řízení, týkajících se budoucích možných imisí, nejsou rozhodovány civilními soudy, ale náleží do pravomoci stavebního úřadu (srov. NS sp. zn. 22 Cdo 1902/2001, NS sp. zn. 22 Cdo 572/2003). Ten kdo odvracel škodu má právo na náhradu účelně vynaložených přiměřených nákladů a utrpěnou škodu (maximálně do výše hrozící škody – NS sp. zn. 25 Cdo 1360/2003) vůči tomu, kdo způsobil hrozící nebezpečí, ale i vůči tomu, v jehož zájmu tento subjekt jednal, tj. odvracel škodu. Obdobná prevenční povinnost je stanovena i v zákoně o životním prostředí „Každý, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo že k němu již došlo, je povinen učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků a neprodleně ohlásit tyto skutečnosti orgánu státní správy; povinnost zasáhnout nemá ten, kdo by tím ohrozil život nebo zdraví své nebo osoby blízké.“

Obecná (generální) úprava odpovědnosti za škodu upravená v § 420 občanského zákoníku se nazývá také škodou způsobenou zaviněným protiprávní úkonem, tj. porušením právní povinnosti vyplývající z právního předpisu, smlouvy nebo obecné prevenční povinnosti. Toto ustanovení je jedním ze základních pilířů pro celé české soukromé právo. K vzniku odpovědnosti je zapotřebí:

- porušení právní povinnosti,
- vzniku škody,
- příčinné souvislosti mezi porušením právní povinnosti a vznikem škody,
- a zavinění.

Pro českou úpravu je specifické, že za **protiprávní úkon** je považováno i porušení obecné prevenční povinnosti upravené v § 415 občanského zákoníku. Občanský zákoník navíc vychází z koncepce tzv. generálního deliktu – každé protiprávní jednání může být při splnění dalších předpokladů deliktem (obdobně jako francouzská úprava, individualizované delikty mají v německém a anglo-americkém právu). Porušení právní povinnosti (protiprávní úkon) musí prokázat žalobce. Protiprávnost je vyloučena, pokud právo určité jednání dovoluje (nutná obrana, krajní nouze, plnění povinnosti uložené právním řádem, nejde-li o zneužití práva, případně o rozpor s dobrými mravy). Prokazování okolností vylučujících protiprávnost je na škůdci.

Škoda není v zákoně definována, což je neobvyklé pro většinu právních řádů s výjimkou Rakouska. Právní teorie a soudní praxe ji definuje jako majetkovou újmu, tedy újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného a která je objektivně vyjádřena všeobecným ekvivalentem (penězi). Škoda je nezbytnou, obligatorní podmínkou vzniku občanskoprávní odpovědnosti v českém právu. *Nominal damage* jako jeden z typu škody v anglosaském právu může být naopak přiznána, pokud poškozený škodu není schopen prokázat (často spory o svobodu slova) nebo je přiznávána při spíše technické než skutečné újmě (poškozený sice spor „vyhraje“, ale je mu přiznána náhrada ve výši 1\$). V českém právním řádu se nevyskytují ani *punitive damage*, teorie stanoví, že náhrada škody, má-li plnit funkci reparační (restituční), má zajistit poškozenému plnou kompenzaci způsobené újmy, nikoliv však více. Vznik a rozsah škody prokazuje poškozený.

Škoda se v českém právu dělí na:

- škodu na věcech (na majetku), tzv. věcnou škodu:
 - škoda skutečná (pozitivní, efektivní, reálná – *damnum emergens*),
 - ušlý zisk (*lucrum cesans*),
- škodu na zdraví (životě).

Skutečná škoda je újma spočívající ve zmenšení, snížení či v jiném znehodnocení majetkového stavu poškozeného, která vznikla v důsledku škodné události a v příčinné souvislosti s ní. Skutečnou škodou není jen snížení majetkového stavu poškozeného, ale reprezentuje i majetkové hodnoty, které by bylo nutné vynaložit, aby došlo k uvedení věci do předešlého stavu, tj. nutně a účelně vynaložené náklady nutné na nové obstarání věci, náklady na odstranění důsledků škody, náklady vynaložené na zjištění výše škody včetně nákladů na provedení inventury (srovnej i obvykle kompenzované náklady na posouzení ztrát na životním prostředí, viz R 27/91, R 5/78, R 7/92) nebo náklady na vypůjčení automobilu (1 CZ 86/1990 Nejvyššího soudu ČR). Okamžik vzniku škody není okamžik vzniku pohledávky, nýbrž až zaplacení dluhu (tj. skutečný nikoliv pouze účetní úbytek majetkových hodnot) (R 14/2005). Vznik pohledávky ani její splatnost a dokonce ani soudní vykonatelné rozhodnutí, ukládající povinnost k plnění, není totiž tou skutečností, jež se přímo projeví v majetkovém (nikoli účetním) stavu dlužníka. Tento výklad však umožní ochranu majetku poškozeného sice až *ex post*, což lze považovat za problematické, ale má mnoho praktických důvodů. Existence skutečné škody není předpokladem vzniku ušlého zisku a ani naopak – oba druhy škody existují nezávisle na sobě a oba mohou vzniknout z téže škodní události. **Ušlým ziskem** je to, čeho se mohlo poškozenému dostat při obyčejném sledu událostí, nebýt vzniku škody. Jde o majetkovou újmu spočívající v tom, že se majetek očekávaným způsobem nezhodnotil (např. úroky, nebo výnos medu při úhynu včel R 61/1970). Ušlý zisk nemůže být pouze obecný, hypoteticky možný zisk, prospěch. Soudy ušlý zisk nepřiznávají automaticky, musí vždy posuzovat a hodnotit každý případ zvlášť podle jeho konkrétních okolností a povahy (jako ušlý zisk se například nenahrazuje škůdcem nepředvídatelná újma). V obchodním zákoníku upravený institut tzv. abstraktního zisku, tj. zisku dosahovaného zpravidla v poctivém obchodním styku za podmínek obdobných podmínkám porušené smlouvy v okruhu podnikání, v němž podniká (§ 381, § 737 odst. 1 obch. z.), není v praxi používán. U **škody na zdraví** je vedle majetkové

újmou přiznáváno i právo na peněžitou satisfakci nemajetkové újmy – náhradu za bolest, ztížení společenského uplatnění a za úmrtí (§ 444/2, 8). Tato úprava je zvláštní a v rámci práce se jí nebudu dále zabývat, přestože součástí škod způsobených skrze životní prostředí mohou být i škody na životě a zdraví, hlavním důvodem je, že současný systém založený na oceňování pomocí předem dohodnutých tabulkových hodnot se zásadně změní přijetím nového občanského zákoníku. Občanský zákoník od roku 1992 považuje za základní **způsob náhrady škody** náhradu v penězích (*relutární restituci*). O úhradu škody uvedením do předešlého stavu musí poškozený sám požádat (nikoli tedy jen souhlasit s uvedením do předešlého stavu) a musí být zároveň splněn předpoklad, že toto uvedení do předešlého stavu je možné, a to objektivně, a účelně – jeví se hospodárným řešením. Úhrada škody uvedením do předešlého stavu je v pojetí soukromého práva prostředkem výrazně doplňkovým, poškozený o ní musí sám aktivně požádat (nikoli tedy jen souhlasit s uvedením do předešlého stavu) a uvedení do předešlého stavu musí být objektivně možné a účelné (hospodárné). Účelem naturální restituce je, aby poškozená či zničená druhově určená věc byla nahrazena věcí stejného druhu a kvality a aby věc individuálně určená byla opravena. Vznik a **rozsah škody** dokazuje zásadně poškozený, v některých případech by se jednalo o zásadní překážku při uplatňování škody. Soudy proto vycházejí vstříc poškozeným a výrazně snižují standard dokazování. „K vyčíslení výše škody odpovídající účasti provozní činnosti žalovaného na výsledné škodě způsobené více škůdci lze použít matematického modelu vypracovaného znalcem.“ (srovnej 25 Cdo 62/2000) Potvrzení možnosti určit přesnou výši škody na základě teoretických modelů je potvrzeno i v následujícím rozsudku: „*Neexistuje-li prozatím metoda, pomocí níž by bylo možno zcela přesně určit výši škody způsobené exhalacemi na lesních porostech na jednotlivých územích ve vztahu k jednotlivým zdrojům znečištění, je výpočet opírající se o rozptylovou studii a Gaussův matematický model plně dostačujícím podkladem pro závěr o výši škody.*“ (NS sp. zn. 25 Cdo 1016/2004) A samozřejmě ani neplnění povinnosti na straně států nemůže poškozeného zbavit práva uplatňovat škodu: „*Okolnost, že nebyl vydán zákonem stanovený právní předpis ministerstva s úpravou podrobností poskytování náhrad škod způsobených zvěří, jejíž početní stavy nelze lovem snižovat (§ 34 odst. 3 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti), nevyklučuje odpovědnost státu za škodu, byly-li splněny její zákonné předpoklady dané tímto ustanovením. Způsob a rozsah náhrady škod vzniklých v období před 10. 5. 2000 se řídil obecnými ustanoveními občanského zákoníku o náhradě škody.*“ (R 35/2003) A naopak výši škody podle občanského zákoníku lze určit podle prováděcí vyhlášky k zákonu o lesích (vyhláška č. 55/1999 Sb.). Navíc lze využít i speciálních ustanovení občanského soudního řádu (§ 136), lze-li výši nároku na náhradu škody na věci zjistit jen s nepoměrnými obtížemi nebo nelze-li ji zjistit vůbec, v takových případech může výši nároku určit soud svou úvahou. Výše škody na věci se určuje podle ceny poškozené věci v době, kdy došlo k jejímu poškození. Poškozenému má být umožněno opatřit si stejné množství věcí téhož druhu a téže jakosti (případně obdobnou věc); proto výslednou cenou je tzv. cena obvyklá – cena, za kterou lze v daném místě a čase pořídit náhradní věc. Je to cena tržní, ovlivněná poptávkou a nabídkou na trhu. To se týká jak věcí nových, tak věcí opotřebených. Existují v podstatě dva způsoby určení výše peněžní náhrady za škodu způsobenou

na věci. Buď porovnání, oč se poškozením věci snížil majetkový stav poškozeného oproti stavu před škodnou událostí (vhodné zejména v případech, kdy obnovení původního stavu věci není možné), nebo náhrada nákladů potřebných k tomu, aby poškozený uvedl věc do stavu před poškozením, přičemž v případě, že provedenou opravou dochází ke zhodnocení věci, náhrada se o toto zhodnocení snižuje. Oba způsoby zjišťování výše škody vzniklé na věci by měly vést zásadně ke stejnému výsledku. Výše škody také není závislá na tom, jak poškozený s věcí nadále naloží, zda si ji nechá poškozenou nebo ji opraví či prodá, popř. za jakou cenu. To jsou totiž okolnosti, které s jednáním škůdce (či se škodnou událostí) nesouvisí (R 25/1990). Při určování ceny věci se nepřihlíží k ceně zvláštní obliby. Soud je oprávněn využít **moderačního práva** a z důvodů zvláštního zřetele hodných přiměřeně snížit náhradu škody. Moderační právo soudu je vyloučeno u škod způsobených úmyslně. Východiskem tohoto ustanovení je úvaha, že v mimořádných případech zvláštního zřetele hodných, kdy došlo k neúmyslnému způsobení škody, by uložení povinnosti nahradit škodu v plném rozsahu bylo v rozporu s principy ekvity (spravedlnosti) i prevenční a reparační funkcí odpovědnosti. Podobné ustanovení se objevuje ve všech moderních právních řádech (dokonce v některých má soud možnost zjištěný rozsah náhrady škody zvýšit za účelem dosažení exemplárního, případně odstrašujícího účinku, tzv. *punitive damage*). Moderační právo však nemůže vést tak daleko, že by soud poškozenému nepřiznal vůbec žádnou náhradu škody. Důvody pro snížení náhrady jsou v zákoně vyjmenovány pouze demonstrativně (způsob vzniku škody; osobní a majetkové poměry škůdce a poškozeného) a je zcela na volné úvaze soudu, které okolnosti a jak zohlední. Soud tak činí bez návrhu a po řádném zjištění výše nároků na náhradu škody.

Příčinná souvislost je podle občanskoprávní teorie dána, jestliže škoda podle obvyklé povahy, obvyklého chodu věci a zkušeností, je v konkrétním případě adekvátním důsledkem protiprávního úkonu. Současně se musí prokázat, že škoda by nebyla nastala bez této příčiny (*but for test*). Protiprávní úkon nemusí být jedinou příčinou vzniku škody, stačí, že je jednou z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, jenž má být odškodněn, a to příčinou důležitou, podstatnou a značnou. Každé jednání či opomenutí, bez něhož by následek nenastal, neztrácí svůj charakter příčiny jen proto, že k němu přistoupí další okolnost, jež při vzniku škody spolupůsobí. Podstatné je, zda toto jednání zůstává tou skutečností, bez níž by ke škodlivému následku nedošlo, nebo zda nová skutečnost působí jako výlučná příčina, která – bez ohledu na původní okolnosti – samostatně způsobila následek. V takovém případě došlo k přerušení příčinné souvislosti mezi vznikem škody a původními okolnostmi. Existence příčinné souvislosti je otázkou skutkovou, právní otázkou je vymezení mezi jakou újmou a jakou skutečností má být příčinná souvislost zjišťována. Pravidlem je, že příčinnou souvislost je třeba prokázat, tj. nestačí pouhá pravděpodobnost nebo okolnosti nasvědčující její existenci. Toto pravidlo ale judikatura spíše rozvolňuje. Pro škody v oblasti životního prostředí mají význam judikáty z oblasti škod na zdraví, které tvrdí, že: „*Příčinnou souvislost nelze vylučovat jen z toho důvodu, že protiprávní jednání škůdce dovršilo již stávající nepříznivý zdravotní stav poškozeného*“ (srovnej R 21/1992) „*tzv. „působení na vadný základ“ (predispozice) nevylučuje příčinnou souvislost.*“ (srovnej R 1/1963) Jakým způsobem bude probíhat prokazování příčinné souvislosti, pak řeší

následující judikát: „*K doložení příčinné souvislosti mezi zhoršením jakosti podzemní vody a jednáním toho, z jehož činnosti mohlo dojít k zhoršení jakosti vody, je třeba zjistit, v jakém stavu byl zdroj vody a jeho bezprostřední okolí před zhoršením jakosti vody, jaká činnost (zejména hospodářská) byla v místě a v rozhodné době vyvíjena a jak mohla negativně ovlivnit jakost podzemní vody, zda takovou činnost neprovozovali i sami oprávnění odběratelé vody, jaké byly konkrétní hydrologické poměry v místě a jaký byl vývoj naměřených hodnot znečištění vody.*“ (srovnej R 38/1988) Podle právní teorie nesmí být vztah mezi protiprávní skutečností jako příčinou a mezi vznikem škody jako následkem zprostředkován. Tak tomu bude např. tehdy, kdy následkem jedné škody vznikne další škoda a právní úkon k této škodě nesměřoval. Proto např. škůdce neodpovídá za škodu způsobenou šokem, který nastal při zprávě o škodné události (R 7/79). Pro českou právní praxi neobvykle příčinnou souvislost popisuje Ústavní soud: „*V rozhodnutích týkajících se náhrady škody jsou obecné soudy kromě jiného povinny řádně odůvodnit existenci či absenci příčinné souvislosti mezi jednáním potencionálního škůdce a vzniklou škodou. Základní obsahovou náležitostí odůvodnění rozhodnutí o příčinné souvislosti musí být úvaha o kritériích, kterými se odlišují právně podstatné příčiny od příčin právně nepodstatných, a aplikace těchto kritérií na konkrétní případ. Řešení této otázky přináší jednak teorie ochranného účelu a jednak teorie adekvátnosti kauzálního nexu. Teorie ochranného účelu je založena na tom, že dlužník neodpovídá za všechny následky porušení smlouvy, nýbrž jen za porušení těch zájmů, jejichž ochrana byla účelem příslušné smlouvy, přičemž ohledně ochranného účelu není rozhodné výslovné vyjádření smluvních stran, nýbrž to, zda tyto zájmy leží věcně ve směru a v rámci smlouvou převzatých povinností. Teorie adekvátnosti kauzálního nexu vychází z toho, že smyslem subjektivní odpovědnosti za škodu je naříditi náhradu škody tam, kde škůdce škodu způsobil, ačkoli mu lze vytknout, že ji způsobit nemusel, že mohl jednat jinak. Tato odpovědnost tedy předpokládá, že vůbec bylo v lidských silách předvidat, že předmětné jednání bude mít za následek danou škodu. Základním kritériem, ze kterého vychází teorie adekvátnosti, je tedy předvidatelnost škodního následku. Tím se velice podobá dalšímu předpokladu subjektivní odpovědnosti za škodu, a to kritériu zavinění, přesněji její nedbalostní formě. Odlišují se jen subjektem, podle kterého se předvidatelnost následku poměřuje. V případě zavinění je jím sám (typizovaný) jednající subjekt, zatímco při zjišťování adekvátnosti příčinné souvislosti je kritériem hypotetický zkušený (tzv. optimální) pozorovatel, tedy myšlená osoba, které zahrnuje veškerou zkušenost své doby.*“ (I. ÚS 312/2005)

Zavinění ve formě přímého, nepřímého úmyslu nebo vědomé, nevědomé nedbalosti je definované trestním zákonem jako psychický vztah odpovědného subjektu k vlastnímu úkonu a škodě. Koncept z trestního zákoníku přejímá i občanské právo. Prokázat zavinění škůdce je ale velmi obtížné, důkazní břemeno (na rozdíl od ostatních tří prvků) je proto obrácené a vychází se z presumovaného zavinění, ze kterého se škůdce může vyvinut – exkulповat. Zákon vychází z toho, že dospělý, duševně zdravý člověk má natolik vyvinuté psychické schopnosti, že je schopen rozeznat následek svého jednání a své jednání ovládnout, popřípadě od něj upustit. Presumována je pouze nevědomá nedbalost, závažnější formy zavinění musí dokazovat poškozený (stejně jako protiprávnost úkonu, vzniklou škodu a příčinnou souvislost, viz R 34/69). Při hodnocení

zavinění je opodstatněné objektivní měřítko, uplatňované vždy konkrétně a diferencovaně. Zavinění si totiž ponechává svůj subjektivní charakter. Soud musí posuzovat za jakých podmínek k protiprávnímu úkonu a posléze ke škodě došlo (konkrétnost měřítka). Dále by měl soud přihlídnout k postavení určité osoby, které tato osoba ve společnosti zaujímá (diferencovanost měřítka).

Odpovědným subjektem je osoba fyzická i právnická. Odpovědným za škodu může být pouze osoba, která má způsobilost nést odpovědnost za své zaviněné protiprávní úkony (deliktní způsobilost, tj. způsobilost intelektuální i volní). Proto neodpovídá osoba nezletilá či postižená duševní chorobou. **Více škůdců** je odpovědně společně a nerozdílně, což je v souladu s hlavní funkcí odpovědnosti – náhradou škody poškozenému. V odůvodněných případech může být solidární odpovědnost soudem změněna na dělenou, kdy každý škůdce odpovídá pouze za svou část škody. O případ odůvodňující vyslovení dělené odpovědnosti zřejmě nepůjde, pokud by se tím značně zhoršila možnost poškozeného domoci se uspokojení nároku na náhradu škody. Za důvod pro výjimku ze zásady solidární odpovědnosti shledala soudní praxe případ, kdy podíl jednoho ze žalovaných na způsobení škody v poměru k ostatním byl pouze nepatrný nebo se jedná o nárok vůči škůdci a pojistiteli poškozeného (25 Cdo 499/2002). V případě solidární odpovědnosti se může poškozený domáhat náhrady celé škody na kterémkoliv z odpovědných subjektů, ten nemůže požadavek poškozeného odmítnout a odkázat jej s dalšími díly škody na ostatní ze škůdců. Solidární odpovědnost proto poskytuje výhodnější možnosti domoci se náhrady škody pro poškozeného, který si podle svého rozhodnutí může vybrat pouze některého ze škůdců a uplatňovat vůči němu celý svůj nárok. Žaloba tak může směřovat proti tomu, proti komu lze odpovědnost za škodu nejbezpečněji prokázat, či proti tomu, kdo bude dostatečně solventní. Pokud jeden ze škůdců nahradil poškozenému celou škodu, vypořádá se s ostatními ze škůdců ve smyslu ustanovení § 439 podle individuální účasti na způsobené škodě, tzv. právo následného postihu (regresu). Solidární odpovědnost více škůdců byla jako princip zavedena v roce 1982. Společná odpovědnost za škodu platí i při souběhu úmyslného zavinění na straně jednoho ze škůdců se zaviněním nedbalostním u druhého a i při souběhu odpovědnosti založené na principu presumovaného zavinění s odpovědností objektivní.

Odpovědnost za škodu nevzniká jen z přímého protiprávního úkonu osoby fyzické, avšak také tehdy, jestliže vznikla činností osob, které odpovědné osoby k té činnosti použily a ke škodě došlo v rámci činnosti této osoby (tzv. **odpovědnost za jiného**). Protiprávní úkon použitých osob může spočívat v porušení určité konkrétní právní povinnosti, právě tak jako v porušení obecné prevenční povinnosti podle § 415. Osobami, které plní úkoly právnické osoby, resp. v širším pojetí současné právní úpravy právnická osoba (popř. i fyzická) použila při své činnosti, nejsou nyní jen statutární orgány právnické osoby a její zaměstnanci, avšak i další osoby, které postupovaly podle pokynů právnické osoby, které byly takto oprávněné jednat za právnickou osobu (zástupce, osoba, použitá na základě smlouvy i jednorázového příkazu). Naopak není tedy dána odpovědnost za škodu tam, kde někdo jednal v úmyslu nebo vědomě za jiného ze své iniciativy, nebyl jiným použit, nebo kdo překročil rámec svého pověření či své činnosti. Za vlastní iniciativu a excesy si nese jednající osoba vlastní odpovědnost.

Pokud se týká rámce činnosti, vždy je třeba posoudit, zda jednání přímého škůdce, jímž škodu způsobil, nepostrádalo místní, časový a věcný vztah k plnění úkolů v rámci předmětu provozní či obchodní činnosti podnikatele. Rozsáhlá judikatura existuje k poměru zaměstnavatel-zaměstnanec. V dnešní době nejdůležitější otázku odpovědného subjektu v rámci nejrůznějších **subdodavatelských vztahů** česká soudní praxe spíše neřeší. V dostupných judikátech Nejvyššího soudu se neobjevuje téměř žádná argumentace k výběru odpovědného subjektu. V některých případech tak poměrně „pokrokově“ ukládá odpovědnost „řídícímu“ subjektu, který o činnosti fakticky rozhoduje: „*Za škodu vzniklou v důsledku porušení povinností uložených ve stavebním povolení odpovídá stavebník bez ohledu na to, zda stavební práce prováděl sám nebo prostřednictvím svého smluvního partnera.*“ (srovnej 25 Cdo 1202/2002) nebo „*Z hlediska odpovědnosti žalovaného za škodu způsobenou protiprávním zásahem do vlastnictví jiného není rozhodující, zda zásah provedl žalovaný sám nebo prostřednictvím svého smluvního partnera, kterému jeho provedení zadal.*“ (NS sp. zn. 25 Cdo 9/2002) V tomto případě se jednalo o poškození kabelové přípojky. Nejvyšší soud za protiprávní považuje už její samotné přerušení. Žalovaný je tak shledán odpovědným bez ohledu na skutečnost, že faktické přeřezání přípojky, které neumožňuje její obnovu, bylo provedeno odbornou společností, tj. subjektem odlišným od žalovaného. Existují ale i opačné rozsudky, ve kterých je odpovědnost ukládána subjektu, který činnost fakticky vykonával: „*Provozovatel se nemůže zprostit odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností ani tím, že provozní činnost vykonával jako zhotovitel pro osobu odlišnou od poškozeného.*“ (srovnej 25 Cdo 1829/2003), tj. odpovědný je provozovatel a nikoliv objednatel činnosti. V tomto případě se ale jednalo o pokládání optických kabelů, které zhotovitel prováděl naprosto samostatně, bez jakýchkoliv pokynů ze strany objednatele. Obdobně i: „*Za škodu vzniklou nedostatečnou údržbou stromu, nacházejícího se na trase průjezdního úseku komunikace ve městě, odpovídá organizace, jejímž předmětem činnosti je údržba veřejné zeleně.*“ (srovnej SR 1/1999, s. 18 – Krajský soud v Hradci Králové, 17 Co 441/97) a nikoliv subjekt, který je povinný pečovat o stav veřejné zeleně. Za škodu může být odpovědný i pouhý uživatel (tedy nikoliv vlastník) nemovitosti „*Za škodu způsobenou na nemovitosti tím, že sousední nemovitost nebyla udržována v náležitém stavu, může odpovídat i uživatel sousední nemovitosti, který není jejím vlastníkem, jestliže mu ze zákona vyplývá povinnost tento majetek udržovat v náležitém stavu.*“ (srovnej S IV s. 611) Vztah mezi subjekty subdodavatelských vztahů řeší § 440, upravující **právo postihu**. Postihem (regresem) se rozumí právo toho, kdo splnil svou vlastní povinnost vůči poškozenému vyplývající z jeho odpovědnosti za škodu, proti tomu, kdo vznik této škody svým zaviněním způsobil. Toto právo má jen ten, kdo závazek k náhradě škody splnil, popřípadě plnil částečně. Může jít např. o zhotovitele díla, který nahradil objednateli škodu, způsobenou subdodavatelem (§ 633 odst. 2). Tato úprava navrhuje, že vůči poškozenému by odpovědným subjektem vždy měl být zhotovitel – řídicí subjekt, který by až v rámci regresu vyžadoval škodu na svém subdodavateli. Judikatura k právu postihu ale zároveň dodává, že odpovědnost zhotovitele za škodu nevylučuje přímou odpovědnost třetí osoby (tj. subdodavatele). „*Nahradí-li zhotovitel objednateli škodu, kterou způsobila třetí osoba vadně provedenou prací, má proti třetí osobě postih z titulu odpověd-*

nosti za škodu způsobenou zaviněním jiného. *Odpovědnost zhotovitele za škodu nevylučuje přímou odpovědnost třetí osoby, nejde-li o případ, kdy je škoda způsobena právníkem osobou, anebo fyzickou osobou, když byla způsobena při jejich činnosti těmi, které k této činnosti použili (§ 420 odst. 2 ObčZ).*“ (25 Cdo 1479/2005) Ani tato úprava tak neřeší výběr odpovědného subjektu. Budeme-li se ptát na algoritmus při výběru odpovědného subjektu, zdá se, že přes nedostatečně rozvinutou judikaturu i argumentaci v judikatuře existující, se soudy řídí intuicí, snahou uspokojit poškozené a tedy nerozporovat jeho výběr odpovědného subjektu a částečně i v zahraničí detailně propracovanou teorii o faktickém vlivu na výkon činnosti. Případná odpovědnost věřitelů ale například v české praxi aspoň podle mých poznatků řešena nebyla. **Spoluzavinění poškozeného** zakládá povinnost poškozeného nést škodu částečně nebo zcela sám (§ 441). Je nerozhodné, zda úkon poškozeného, jenž vedl ke škodě, časově předcházela jednání škůdce či skutečnosti, z níž je dovozována objektivní odpovědnost za škodu škůdce, působil souběžně či až následně přispěl ke zvětšení rozsahu vzniklé škody, ať jde o odpovědnost škůdce subjektivní, či objektivní. Jednání poškozeného nemusí být ani zaviněné ani protiprávní. Avšak v případech, kdy škůdce způsobil škodu úmyslně a poškozený ji spoluzavinil z nedbalosti, bude zpravidla nedbalost poškozeného v poměru k úmyslnému zavinění škůdce tak nepatrná, že poměrné snížení náhrady škody v důsledku zavinění poškozeného nebude přicházet v úvahu. Zásadně platí, že v rozsahu, v jakém byla škoda způsobena samotným poškozeným, není dána odpovědnost škůdce. Chybí totiž jeden ze základních předpokladů odpovědnosti za škodu, a to příčinná souvislost mezi vznikem škody a protiprávním jednáním škůdce, popř. škodní událostí. Při poměrném rozdělení škody jde o určení vzájemného vztahu mezi jednáním poškozeného a škůdce. Vychází se z míry zavinění každého z nich a u objektivní odpovědnosti se přihlíží k tomu, jak která skutečnost přispěla ke způsobení škody a ovlivnila její rozsah. Zvažují se veškeré příčiny, které vedly ke škodě, a stejně jako u škůdce lze i u poškozeného brát v úvahu jen takové jeho jednání, jež bylo alespoň jednou z příčin vzniku škody. Musí jít o takové jednání či opomenutí, které je ve vztahu příčinné souvislosti se vznikem škody či následným zvětšením jejího rozsahu. Ovšem ani v případě kdy bezprostřední příčinou vzniku škody bylo jednání poškozeného, není vyloučena částečná odpovědnost škůdce, pokud jeho jednání mělo za následek zvětšení rozsahu škody již způsobené.

Obecnou skutkovou podstatou objektivní odpovědnosti za škody je v českém právu § 420a – **škoda z provozní činnosti**. Předpoklady vzniku odpovědnosti jsou: existence události vyvolané provozní činností (škodná událost), způsobení škody a příčinná souvislost mezi událostí a vznikem škody. Nezbytné předpoklady dobře ilustruje následující judikát: „*Náhradu škody lze přiznat za škodu na věci nebo za škodu, kterou způsobil nadměrný hluk strojového zařízení, nikoli však za hluk samotný.*“ (R 3/1974) Není tedy zapotřebí porušení jakékoliv právní povinnosti nebo zavinění. Každý odpovídá za škodu, kterou způsobí jinému provozní činností. Jakmile provozní činnost začne provádět, nastane stav potencionální odpovědnosti, a dojde-li k případu vzniku škody, je tu dána konkrétní odpovědnost. Odpovědný z provozní činnosti je provozovatel – právníká nebo fyzická osoba. *Provozovatel se nemůže zprostit odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností ani tím, že provozní činnost vykonával jako zhotovitel*

pro osobu odlišnou od poškozeného. (25 Cdo 1829/2003) Z hlediska odpovědnosti podle § 420a není podstatné, zda škodu způsobil osobně provozovatel, popř. jeho zaměstnanec, nebo osoba, kterou provozovatel při své činnosti použil. Provozovatel odpovídá i v případě, kdy škoda byla způsobena při činnosti jiného podnikatele, jemuž ve své provozovně zadal práci. To ovšem nevylučuje příp. odpovědnost i toho, kdo konkrétní škodu vyvolal (viz rozbor odpovědného subjektu u škody podle § 420). **Provozní činnost** je organizovaná cílevědomá, soustavně prováděná činnost, která je organizována právníkem, popřípadě fyzickou osobou v určitém provozu. Jedná se i o takovou činnost fyzické nebo právní osoby, která není vymezena v jejím předmětu činnosti, která je však součástí jejího provozu a faktické činnosti, a to bez ohledu na to, zda je k takové činnosti třeba zvláštního veřejnoprávního oprávnění či nikoliv, tedy zda jde o činnost povolenou. K provozní činnosti patří i činnost, která bezprostředně, objektivně a fakticky předchází či navazuje na činnost hlavní. Vyvolávajícím činitelem vzniku škody je buď sama činnost, jež má provozní povahu, popřípadě jakákoliv věc při této činnosti použitá (písm. a), nebo fyzikální, chemické či biologické vlivy provozu na okolí (písm. b), pro škody na životním prostředí velmi typické imise pocházející z provozní činnosti. Možné zproštění (**liberace**) je omezeno na případy, kdy došlo ke vzniku škody neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného. Neodvratitelnou událostí, nemající původ v provozu, je třeba rozumět živelní událost (pohromu), které nemohlo být tím, kdo činnost provozuje, zabráněno, ani nemohla být odvrácena, a to ani při vynaložení takového úsilí, jež by bylo možné vynaložit. Ke zproštění odpovědnosti může dojít za situace, že konkrétní okolnosti, jimiž byla škoda způsobena, nebyly tímto provozem vyvolány, vznikly mimo vlastní provozní činnost a nezávisle na vůli provozovatele. Jde o takové okolnosti, které objektivně nemají svůj původ uvnitř provozu a nesouvisí s organizací a řízením provozu. Za neodvratitelnou událost nelze považovat neodvratitelné jednání třetí osoby (srov. analogicky R 16/1969). V souvislosti se škodami na životním prostředí je zajímavá judikatura, která vyžaduje pouze velmi volnou časovou souvislost mezi provozní činností a škodou: „Podnik, který provozoval těžební práce, odpovídá i po zastavení těžebních prací za škodu, která vznikla poškozenému v důsledku nezajištění bezpečnosti v prostoru ukončené těžby, pokud nedošlo k obnovení původního stavu, který tu byl před prováděním těžby.“ (srovnej R 6/1981) Právě na základě škody z provozní činnosti se Lesy České republiky každoročně soudí o náhradu škody na lesních porostech s jednotlivými významnými znečišťovateli. Aktivní žalobní legitimace byla Lesům ČR potvrzena následujícím rozsudkem, podle kterého je osobou oprávněnou ze škody poškozený, který má právo na náhradu škody i pokud se jedná o státní podnik a náhradu nároku vůči státu: „Státní podnik vykonávající právo hospodaření k lesům je aktivně věcně legitimován k uplatnění nároku na náhradu škody z imisí na lesním půdním fondu a na lesních pozemcích, způsobené státem.“ (R 46/2004) Příčinná souvislost i přesná výše škody jsou v české judikatuře dovozovány velmi volně: „Provozní činnost, při níž je do ovzduší vypouštěn oxid síry, je ve vztahu příčinné souvislosti ke škodě vzniklé na lesních porostech. K vyčíslení výše škody odpovídající účasti provozní činnosti žalovaného na výsledné škodě způsobené více škůdci lze použít matematického modelu vypracovaného znalcem.“ (srovnej 25 Cdo 62/2000)

Na tomto judikátu je z komparativního pohledu naprosto výjimečné, že umožňuje nejen určit podíl na škodě, ale i ocenit škodu podle matematických modelů. Potvrzení možnosti určit přesnou výši škody na základě teoretických modelů je potvrzeno i v následujícím rozsudku: „*Neexistuje-li prozatím metoda, pomocí níž by bylo možno zcela přesně určit výši škody způsobené exhalacemi na lesních porostech na jednotlivých územích ve vztahu k jednotlivým zdrojům znečištění, je výpočet opírající se o rozptylovou studii a Gaussův matematický model plně dostačujícím podkladem pro závěr o výši škody.*“ (NS sp. zn. 25 Cdo 1016/2004) Liberační důvod *permit defence*, tj. činnost v souladu s povolením včetně placení poplatků za znečišťování ovzduší, Nejvyšší soud odmítl: „*Odpovědnost provozovatele za škodu způsobenou na lesních porostech vypouštěním škodlivých látek do ovzduší není vyloučena tím, že provozovatel plní povinnosti plynoucí z předpisů o ochraně ovzduší, včetně placení poplatků za znečišťování ovzduší.*“ (NS sp. zn. 25 Cdo 769/2006). Dokonce odmítl zprostit provoz odpovědnosti za škodu i při využívání nejlepších dostupných technologií nad rámec podmínek povolení. „*Dovolatelce nelze přisvědčit ani v tom, že investicemi do nových ekologických technologií naplňuje důvod ke zproštění odpovědnosti podle § 420a odst. 3 obč. zák. (tvrdí, že ani při vynaložení maximálně možného úsilí, jaké lze po ní spravedlivě požadovat, nemůže vypouštění emisí zcela eliminovat).*“ (25 C do 728/2008) Vedle škody na lesích byla přiznána i škoda na zemědělské výrobě, spočívající v nižším výnosu zemědělské plodiny v důsledku škodné události (působení exhalací na kvetoucí pšenici). Nejvyšší soud posoudil újmu jako ušlý zisk, neboť v důsledku škodné události (působení exhalací) se majetek poškozeného nezhodnotil, ač se to dalo očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí (klasy zůstaly hluché, nevyvinuly se u nich obilky, místo aby došlo k vývinu a růstu zrn). Škoda byla přiznána, přestože provozovatel po celé relevantní období ani jednou nepřekročil závazné emisní limity, Nejvyšší soud tak opět neuplatnil *permit defence*. Zajímavé je, že soudy přiznávají i škodu v minimálním rozsahu (odpovědný subjekt se na vzniku škody podílel 1% celkových emisí). **Promlčecí lhůta** subjektivní je 2 roky (§ 106 odst. 1), objektivní 3, popřípadě 10 let u škody způsobené úmyslně (§ 106 odst. 2). Počátek běhu objektivní promlčecí doby je vázán na událost, z níž škoda vznikla, tj. zahrnuje nejen právně kvalifikovanou událost, která vedla ke vzniku škody, ale i vznik škody samotné. Ke vzniku skutečné škody nemůže dojít dříve, než k úbytku majetkových hodnot na straně poškozeného došlo. Ušlý zisk předpokládá, že majetkový přínos, který byl důvodně očekáván, je definitivně ztracen. „*Škodnou událostí byl v daném případě chemický vliv provozu elektrárny žalované (působení exhalací) na osetý druh pšenice v době jejího kvetení. Ke škodě samotné, tj. k nižšímu výnosu pak došlo při sklizni obilí, neboť do té doby u poškozených i nepoškozených klasů docházelo k růstu a zrání, avšak teprve při sklizni nastala situace, že sklizené obilí pro svou nekvalitu nepřineslo žalobci očekávaný výnos. Škodou, za níž žalobce požaduje náhradu, je nižší výnos obilí při sklizni z jeho pozemků a nikoliv proces poškození osetých rostlin v průběhu jejich růstu. Z hlediska § 106 odst. 2 obč. zák. nelze událost, z níž škoda vznikla, ztotožňovat jen se škodnou událostí (působení exhalací), neboť tak by objektivní promlčecí doba mohla začít běžet dříve, než ke škodě na majetku vůbec došlo, popř. škoda by mohla vzniknout až po uplynutí objektivní promlčecí doby nebo by nemusela vzniknout vůbec (srov. rozsuz-*

dek Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 12. 2000 sp. zn. 25 Cdo 699/99 a ze dne 30. 4. 2002 sp. zn. 33 Odo 477/2001). “(25 Cdo 2749/2004) V rámci sporu bylo také řešeno, zda se jedná o škodu v podobě nedělitelného celku nebo jednotlivých dílčích škod (za každé časové období, kdy byla kvetoucí pšenice vystavena imisím oxidu siřičitého způsobitelným zapříčinit neúrodu). K této otázce je relevantní následující judikát: „Byla-li celková škoda způsobena opakovaným či pokračujícím působením téže škodné události, může se jednat buď o nedělitelný nárok nebo o více samostatných nároků; o samostatné nároky na náhradu škod se jedná, jestliže vedle již vzniklé škody vznikly později z téže škodní události další následky, které znamenají další škodu, jejíž náhradu nebylo možno dříve požadovat, protože ještě tyto následky (tj. škoda) neexistovaly.“ (srov. např. R 38/1975) Tak tomu v daném případě nebylo, a to už vzhledem k tomu, že majetková újma (ušlý zisk), jenž spočívá v nižším výnosu sklizené plodiny, nevznikala žalobci postupně během růstu plodiny, nýbrž ztráta ve výnosu nastala při sklizni plodiny. Dokonce ještě lepší postavení poškozeného upravují rozsudky, týkající se škody na lesích: „Pro počátek běhu dvouleté subjektivní lhůty k uplatnění práva na náhradu škody je totiž rozhodné, kdy se poškozený dozví o již vzniklé škodě (nikoli tedy jen o protiprávním úkonu či o škodné události) a kdo za ni odpovídá. Při posuzování otázky, kdy se poškozený dozvěděl o škodě, je třeba vycházet z prokázané vědomosti poškozeného o vzniklé škodě (nikoli z jeho předpokládané vědomosti o této škodě). Dozvědět se o škodě znamená, že se poškozený dozvěděl o majetkové újmě určitého druhu a rozsahu, kterou lze natolik objektivně vyčíslit v penězích, že lze právo na její náhradu důvodně uplatnit u soudu. Znalost poškozeného o osobě škůdce se váže k okamžiku, kdy obdržel informaci, na jejímž základě si může učinit úsudek, která konkrétní osoba je za škodu odpovědná.“ (25 Cdo 769/2006)

Zvláštním režimem škody je **odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným**, kterou zákon nijak blíž nedefinuje. Teorie dovozuje, že se jedná o opakovanou člověkem organizovanou činnost, které využívá prostředky nebo přírodní síly, které nejsou za stávajících podmínek plně ovladatelné či kontrolovatelné ani při vynaložení veškerého požadovatelného úsilí natolik, aby bylo možno vyloučit relativně vysokou pravděpodobnost rizika a vzniku škodlivých následků. Typickým příkladem zvláště nebezpečného provozu jsou například: provozy v hlubinných dolech, pracující s radioaktivními látkami, jedy nebo výbušninami. Provoz může být považován za zvláště nebezpečný pouze na určitém místě (rámcová pila na nevhodném geologickém podloží, trafostanice na dětském hřišti) nebo vůči určitým hodnotám (pevný jez na řece vůči okolním zemědělským pozemkům nebo těžké dopravní prostředky na nevhodné komunikaci vůči domu v blízkosti). Skupina provozů považovaných za zvláště nebezpečné se bude měnit i v průběhu času. Tento režim je obdobný jako odpovědnost z provozu dopravních prostředků (§ 427), která se vztahuje především na dopravce a může mít také vliv na životní prostředí (znečištění únikem nebezpečných látek při haváriích). Ke vzniku odpovědnosti opět není zapotřebí ani protiprávní jednání ani zavinění, škoda ale musí mít původ ve zvláštní povaze provozu. Odpovědným subjektem je provozovatel, který není blíže vymezen, ale dovozuje se, že provozovatelem je subjekt, který má právní a faktickou možnost činnost ovlivňovat. Jediným liberačním důvodem je způsobení škody okolnostmi, která

nemá původ v provozu a již nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze požadovat (vyšší moc). Což je zajímavé v porovnání se škodou z provozní činnosti, která postihuje každého provozovatele (tedy širší okruh subjektů) a liberačním důvodem je pouze neodvratitelná událost nemající původ v provozu nebo vlastním jednání poškozeného. Rozdíl je ve vlastním jednání poškozeného, který je ale možné dovodit vždy na základě obecné úpravy o spoluzavinění. **Konstrukce škody z provozní činnosti a škody způsobené provozem zvláště nebezpečným je tedy naprosto identická, při striktním jazykovém výkladu liberačních důvodů dokonce mírnější pro škody způsobené provozem zvláště nebezpečným, což je absurdní.** Jakýkoliv drobný provozovatel je tak za škodu odpovědný stejným způsobem jako provozovatel provozu zvlášť nebezpečného. Tuto nesystematičnost bude řešit nový občanský zákoník, který současný režim škody z provozní činnosti upravuje právě pouze pro provoz zvláště nebezpečné. Výslovně vyloučena je odpovědnost za jaderné škody v rozsahu upraveném Vídeňskou úmluvou nebo zákonem č. 18/1997 Sb. V judikatuře asi nejvýrazněji zde vystupuje napovrch neochota soudu rozhodnout o odpovědném subjektu: „*Provozovatel lomu se nemůže své odpovědnosti vůči třetím osobám zprostit poukazem na to, že k vlastnímu provedení trhací práce v lomu na základě povolení, jež mu bylo vydáno, si sjednal nějaký další subjekt, který práci pro něj provedl v rámci své provozní činnosti. Není totiž zákonného důvodu vylučovat odpovědnost jednoho subjektu jen proto, že za tutéž škodu odpovídá či může odpovídat též jiný subjekt, a není tak vyloučena jejich společná a nerozdílná odpovědnost. Provozovatel lomu odpovídá proto dle ustanovení § 432 obč. zák. za škodu tím způsobenou, a to bez ohledu, zda podle zápisu v obchodním rejstříku jsou trhací práce s použitím výbušnin předmětem jeho podnikání, nebo zda má jako předmět činnosti v obchodním rejstříku zapsanou pouze „výrobu těženého a drceného kameniva“.* Z hlediska jeho odpovědnosti je rovněž nerozhodné, zda odstřel s použitím výbušnin, provádí provozovatel sám či zda jej provádí prostřednictvím jiné osoby, již tuto práci smluvně zadal a která v rámci provozu lomu trhavinu odpálila. Tím sice není vyloučena odpovědnost toho, kdo konkrétní odstřel pro provozovatele lomu provedl, pokud škoda byla vyvolána přímo povahou jeho provozní činnosti, avšak provozovatel lomu se nemůže své odpovědnosti vůči třetím osobám zprostit poukazem na to, že k vlastnímu provedení trhací práce v lomu na základě povolení, jež mu bylo vydáno, si sjednal nějaký další subjekt, který práci v rámci své provozní činnosti pro něj provedl. Není totiž zákonného důvodu vylučovat odpovědnost jednoho subjektu jen proto, že za tutéž škodu odpovídá či může odpovídat též jiný subjekt, a není tak vyloučena jejich společná a nerozdílná odpovědnost. V dané věci byl předmětem řízení nárok na náhradu škody proti provozovateli lomu, nikoliv též proti tomu, koho provedením konkrétního odstřelu v lomu pověřil. Nebyl proto důvod řešit v tomto řízení otázku případné odpovědnosti či spoluodpovědnosti tohoto subjektu vůči žalobcům.“ (25 Cdo 3095/2005) **Nejvyšší soud tady jasně přiznává, že ze škody může být odpovědný provozovatel i jeho subdodavatel, výběr subjektu de facto ponechává na žalobci,** což v praxi povede k nežádoucímu pojištění jedné škody více subjekty a zbytečným nákladům. Úlohou nového občanského zákoníku nebo judikatury je tuto otázku uspokojivě zodpovědět.

Návrh nového občanského zákoníku je připravován již několik let. V současné době byl již předložen v paragrafovém znění do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a schválen v prvním čtení (stav k červenci 2011). Podle předpokladů by měl být schválen do konce roku 2011 a být účinný od 1. 1. 2013. Při jeho přípravě se prof. Eliáš jako autor nové úpravy inspiroval mimo jiné i návrhem Principů evropského deliktního práva (PETL), který je výsledkem dlouhodobé spontánní europeizace odpovědnostních vztahů. Vedle shrnutí dosavadních principů fungujících ve většině evropských úprav, přináší i principy nové především u dílčí příčinné souvislosti. Základní rysy odpovědnosti zůstávají zachovány, budu se proto soustředit pouze na relevantní změny v úpravě. U obecné prevenční povinnosti **již není zmíněna újma na přírodě a životním prostředí**. Oficiální odůvodnění je, že tyto statky jsou předmětem ochrany prostřednictvím veřejného práva. Vzhledem k dosavadní aplikaci odpovědnosti nebude mít tato změna žádný praktický dopad, protože nemajetkové ztráty na životním prostředí či přírodě v občanskoprávních sporech ze své podstaty řešeny nebyly a naopak u majetkových škod na vlastnitelných částech životního prostředí (lesy, obilí) prevenční povinnost zůstává zachována (povinnost předcházet neodůvodněné újmě na vlastnictví). V teoretické rovině je z pohledu ochrany životního prostředí nevýhodné, že nově již nebude výslovně uvedena v soukromoprávním kodexu obecná prevenční povinnost i vůči životnímu prostředí. Na druhé straně je pravda, že se jedné ve své podstatě o veřejnoprávní statky chráněné veřejným právem (včetně obdobného zakotvení obecné prevenční povinnosti v § 19 zákona o životním prostředí) a není proto nezbytné je zmiňovat v soukromoprávní úpravě.

Nově je **odpovědnost rozdělena na smluvní a mimosmluvní**, zaniká tedy koncept jediného, obecného deliktu. Pro vznik povinnosti nahradit škodu z porušení smlouvy nebude vyžadováno zavinění a rozsah náhrady škody bude podmíněn předvídatelností. Škody z porušení smluvních povinností, však budou při ochraně životního prostředí spíše okrajově (především subsidiární úprava pro veřejnoprávní smlouvy o zvláštní územní ochraně). Princip objektivní odpovědnosti a zároveň předvídatelnosti rozsahu škody podle mého názoru dobře vyvažuje postavení poškozeného a škůdce a bude pro dané případy zcela vyhovující. Obecná **mimosmluvní odpovědnost** je pak za škodu a je subjektivní, vyžaduje zavinění, které se ale presumuje. Zůstává zachováno i terminologické dělení na škodu jako majetkovou újmu a ostatní nemajetkové újmy. Odpovědnost za nemajetkovou újmu vzniká jen v případě výslovného smluvního ujednání nebo zákonného ustanovení. Širší definicí krajní nouze, nutné obrany, zavedením nové pozice „dobrovolné oběti“ je také posílena pozice subjektu, který odvrací škodu.

Více řešena je i **příčinná souvislost**, i když v porovnání s Principy evropského deliktního práva se jedná pouze o zlomek úpravy. Výslovně je za odpovědného prohlášen subjekt, který dal zaviněně podnět k náhodě tím, že porušil příkaz nebo poškodil zařízení, které má nahodilě škodě zabránit. Tato úprava má sice jistě zvýšený odrazující efekt vůči možným vandalům, na druhou stranu ale výrazně oslabuje pozici poškozeného. V klasickém případě totiž v důsledku vandalismu nepříliš movité fyzické osoby dojde k poškození zařízení bránícího škodě významného provozovatele, práv-

nické osoby. Při následném náhodném vzniku škody je ve většině případů pro poškozeného mnohem výhodnější vyžadovat náhradu škody po majiteli zařízení než po mnohdy neznámém, nemajetném či nezletilém vandalovi. Tento nedostatek ale může být překlenut soudním výkladem (například dílčí odpovědností obou subjektů, kdy provozovatel může být odpovědný za škodu, protože zařízení dostatečně nezabránil vůči vandalismu). Odpovědnost **škůdců** je v principu opět společná a nerozdílná. Nově je výslovně upravena situace, kdy více osob jedná samostatně, každé z těchto jednání je způsobilé zapříčinit škodlivý následek, ale nelze určit, která osoba škodu způsobila (tzv. alternativní příčina, výstřel několika myslivců, který zabije člověka, škodlivé prášky vyráběné více výrobci a další), odpovědné budou opět společně a nerozdílně všechny subjekty. **Jedním z největších přínosů úpravy je vyřešení otázky odpovědnosti subdodavatelů.** V textu návrhu se sice týká porušení smluvní povinnosti, ale stejné pravidlo platí i pro závazky vzniklé z jiných právních skutečností (§ 1549). Navržené ustanovení odděluje případy použití pomocníka v užším slova smyslu a kdy s využitím subdodavatele, který se zavázal k samostatnému výkonu činnosti. Pro první případ se s formulační úpravou přejímají myšlenky § 331 a § 375 platného obchodního zákoníku s tím, že se porušení právní povinnosti dlužníkovým pomocníkem přičítá dlužníkovi a dlužník je povinen k náhradě škody takto způsobené stejně, jako by ji způsobil sám. Tím je vyjádřeno, že se dlužník může ve svůj prospěch dovolat i těch okolností, které by zprostily pomocníka povinnosti k náhradě škody, kdyby za splnění odpovídal přímo. U subdodavatelů, kteří se podílejí na plnění třetí osoby samostatně, se povinnost dlužníka zužuje na případy nepečlivého výběru (*culpa in eligendo*) nebo nedostatečného dohledu, pokud k nim byl dlužník povinen. Klíčovým bude soudní výklad k rozlišení pomocníků a subdodavatelů. Z pohledu ochrany životního prostředí je výhodnější odpovědnost přímo dodavatele, u kterého lze spíše očekávat informovanost o následcích jednání a solventnost k náhradě případné škody.

Pro škody na vlastnitelných složkách životního prostředí bude zásadní **změna v koncepci škody z provozní činnosti a škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným** (§ 2739, 2740). Za škodu z provozní činnosti bude odpovědný širší okruh subjektů (provozovatel závodu nebo jiného zařízení sloužícího k výtěžné činnosti, fakticky tedy provozovatel podniku, podnikatel, majitel obchodní společnosti). Odpovědný bude za škodu (tj. pouze majetkovou újmu) způsobenou vlastní provozní činností nebo vlivem provozní činnosti na okolí. Liberačním důvodem je vynaložení veškeré péče, kterou lze rozumně požadovat k zabránění škody. Nejedná se tedy o splnění smluvních nebo zákonných povinností, ale o opatrné jednání odpovídající objektivním zkušenostem v daném oboru. Splnění liberačního důvodu musí provozovatel prokázat. Tento koncept je v souladu s principy Evropského deliktního práva. Jedná se tedy o objektivní odpovědnost podnikajících osob s velmi širokým liberačním důvodem. Na užší typ subjektů se bude vztahovat odpovědnost za škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným. Subjekty patřící do této kategorie jsou nově definovány, bohužel poměrně vágně a bude zapotřebí následného soudního výkladu. Patří mezi ně provozy, u kterých nelze předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné škody ani při vynaložení řádné péče, provozy provozované továrním způsobem (bez bližší definice), provozy, které používají výbušné nebo podobně nebezpečné látky. Při

definování provozů může být zajímavé srovnání s Principy evropského deliktního práva, které upravuje činnost abnormálně nebezpečnou. Za činnost abnormálně nebezpečnou považuje činnost, která vytváří předpověditelné a významné (významné ve smyslu závažnosti nebo pravděpodobnosti) nebezpečí škody, i když při jejím provozu je dodržena veškerá řádná péče, a která zároveň není předmětem běžného užívání. Režim odpovědnosti se vztahuje pouze na škody vzniklé ze zdroje zvýšeného nebezpečí (nikoliv na škodu na zdraví způsobenou uklouznutím na chodbě chemické továrny). Liberačním důvodem je pouze vyšší moc, vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby, žádné jiné důvody nelze smluvně sjednat. Možnost liberace je tedy nově rozšířena o neodvratitelné jednání třetí osoby. Zákonem je výslovně změkčena příčinná souvislost. Pokud je zřejmé, že **provoz významně zvýšil nebezpečí vzniku škody, přestože existují i jiné důvodné příčiny, soud přikáže provozovateli nahradit škodu v rozsahu, který odpovídá pravděpodobnosti vzniku škody provozem.**

Nově je **základním způsobem náhrady škody uvedení do předešlého stavu.** Škoda se hradí v penězích na žádost poškozeného nebo nelze-li ji nahradit uvedením v předešlý stav. Nemajetková újma se odčiní přiměřeným zadostiučiněním, které je poskytnuto v penězích, pouze pokud jiný způsob nezajistí skutečné a dostatečné odškodnění. Pokud **nelze výši náhrady škody přesně určit**, určí ji soud podle **spravedlivého uvážení** jednotlivých okolností případu (§ 2770), což je v souladu s Principy evropského deliktního práva. Zachováno zůstává i moderační právo soudu. Zajímavé je zavedení „zvýšené náhrady škody“, náhrady odpovídající ceně zvláštní obliby (*pretium affectionis*), tj. ceny vyšší než ceny obvyklé, tržní. Tento institut, jak sám autor zákoníků uvádí, je do jisté míry jednou z obdob *punitive damages*. Použije se v případech svévole (škůdce má potěšení z toho, že škodí, aniž mu vznikne jiný prospěch) a škodolibosti (škůdce má potěšení z toho, že působí škodu právě určité osobě).

V.1.b SHRNUŤÍ

Z výzkumu provedeného v rámci této práce vyplývá, že české soudy vůbec nepřiznávají náhradu škody na životním prostředí, protože ji po nich nikdo v občanskoprávních sporech nevyžaduje. Jedinou výjimkou jsou spory o náhradu škod na lesích způsobených emisemi oxidu siřičitého do ovzduší. Tento typ sporů vedl k unikátní judikatuře Nejvyššího soudu, která velmi zvýhodňuje pozici poškozeného a je tak velmi dobře využitelná i pro další typy budoucích sporů, například újmy na životě a zdraví způsobených znečištěným životním prostředím. Občanskoprávní odpovědnost je pro náhradu škod na životním prostředí velmi příznivá a odstraňuje většinu teorií zmiňovaných překážek, přesto není v praxi využívána. Tento závěr rozeberu blíže po krátkém shrnutí stávající i připravované zákonné úpravy včetně relevantní judikatury.

Soukromoprávní odpovědnost za škodu v České republice je upravena občanským zákoníkem jako tzv. **generální delikt**, tj. stačí porušení jakékoliv povinnosti ze zákona, smlouvy nebo dokonce pouze i prevenční povinnosti, česká úprava nezná výčty konkrétních individuálních deliktů po vzoru anglo-amerických *torts* nebo německé úpravy. Pokud vznikla škoda **bez porušení zákona či smlouvy**, je stále možné dovodit vznik

odpovědnosti, buď na základě porušení povinnosti prevence, nebo objektivní odpovědnosti, která protiprávní úkon nepožaduje. Současný občanský zákoník upravuje v zásadě dva různé typy odpovědnosti – objektivní a subjektivní. U objektivní odpovědnosti pak dále rozlišuje dva různé typy – obecnou odpovědnost za škody z provozní činnosti a odpovědnost za škody způsobené provozem zvláště nebezpečným. Oba typy škod jsou až na škodní činnost (provoz × zvláště nebezpečný provoz) naprosto identické. Tato úprava je tedy chybná nejen z důvodů čistoty právní úpravy, ale především z koncepčního hlediska, kdy na jakéhokoliv živnostníka jsou kladeny stejné nároky jako na skutečně velké a nebezpečné provozy. Toto zjevné pochybení je napraveno v návrhu nového občanského zákoníku.

K vzniku **subjektivní odpovědnosti** je zapotřebí: porušení právní povinnosti, vzniku škody, příčinné souvislosti mezi porušením právní povinnosti a vznikem škody a zavinění. Ke vzniku **objektivní odpovědnosti** nejenže není zapotřebí zavinění, ale ani porušení jakékoliv právní povinnosti, postačí skutečnost, že škoda vznikla při provozní činnosti, tj. činnosti cílevědomé, soustavně prováděné a organizované. *De lege ferenda* by bylo vhodné zvážit, zda provozní činnost nenahradit činností podnikatelskou, která je ze své definice jasnější a pokryla by obdobnou množinu jednání.

Z pohledu ztrát na životním prostředí není omezující úprava **protiprávního úkonu** ani škodné události, které pokrývají všechny činnosti, tj. i všechny činnosti s možným vlivem na životní prostředí. Zásadně omezující je však úprava **škody**, která se až na výjimky škod na životě a zdraví vztahuje vždy pouze k majetkové sféře poškozeného. Soukromoprávní odpovědnost za škody je proto relevantní pouze pro ty složky životního prostředí, které mohou být předmětem vlastnického práva (les, půda, ryby, obilí). Soudy dokonce přiznávají i škodu v minimálním rozsahu (odpovědný subjekt se na vzniku škody podílí 1% celkových emisí). Judikatura je však velmi benevolentní ke způsobu vyčíslování škod a z komparativního pohledu naprosto výjimečně umožňuje ocenit škodu podle matematických modelů. **Příčinná souvislost** je na jedné straně vyžadována právní teorií i judikaturou velmi přísně, vyžaduje se prokázání, že škoda by nebyla nastala bez této příčiny (*but for test*), byť se nemusí jednat o příčinu jedinou. Ústavní soud pak doporučuje rozlišovat podstatné příčiny od nepodstatných na základě teorie ochranného účelu (musí se jednat o porušení zájmů, které jsou účelem ochrany) a teorie adekvátnosti kausálního nexu (škodní následek musí být předvídatelný pro zkušenu osobu). V praxi si potom Nejvyšší soud vystačí s konstatováním, že provozní činnost, při níž je do ovzduší vypouštěn oxid síry, je ve vztahu příčinné souvislosti ke škodě vzniklé na lesních porostech, bez jakéhokoliv bližšího zdůvodňování a rozboru teoretických konceptů, na jejichž základě k výše uvedenému dospěl. Teorie příčinné souvislosti, která tradičně bývá naprosto zásadní a široce zdůvodňovaná, tak je v rámci českého právního řádu stále nedomyšlená a nedovyvinutá. Změna i v této oblasti pravděpodobně nastane s novým občanským zákoníkem, který bude řešit dosud nezodpovězené otázky, například poměrné odpovědnosti v případech, kdy nelze určit, že se jedná o podmínku *sine qua non* (zvýšení pravděpodobnosti vzniku rakoviny na základě škodné události) a další. **Zavinění** se ve formě nevědomé nedbalosti předpokládá, poškozený ho proto nemusí dokazovat. Obrácené důkazní břemeno tak zvyšuje postavení poškozeného.

Teorie i judikatura obsáhle a z koncepčního pohledu uspokojivě řeší problematiku odpovědného subjektu, v případě odpovědnosti za jiného, tj. zaměstnance, zástupce a dalšího jednatel podle pokynů odpovědného subjektu nebo přímo za něj. Řešena ale není otázka odpovědnosti v rámci subdodavatelských vztahů. Nejvyšší soud v některých svých rozsudcích uznává odpovědnost za škody i vůči objednateli subdodávky, který činnost fakticky vůbec nevykonává. Tento přístup ale nijak blíže nezodpovídá, například faktickým řízením činnosti, rozhodováním o podmínkách činnosti a dalším. Používané řešení je výhodnější pro poškozené, protože provozovatel je většinou lépe pojištěn, vlastní rozsáhlejší majetek než drobný subdodavatel, je u něj tedy více pravděpodobná způsobilost nahradit škodu než u subdodavatele (*deep pocket effect*). Postup je správnější i z koncepčního hlediska, provozovatel má prostředky a možnosti subdodavatele kontrolovat, úkolovat, žádat po něm třeba finančně náročnější postup s nižší pravděpodobností vzniku škody. V opačném případě by subdodavatel mohl být provozovatelem nucen k využití levnějších technologií či postupů, které jsou pro provozovatele výhodnější, při vzniku škody by pak nesolventní subdodavatel zaniknul, poškozeným by nebyla škoda nijak nahrazena a vzniklá škoda by ani nijak nezatížila řídicího provozovatele. Obdobně jako v případě jednání za jiného by bylo nezbytné řešit jednávání subdodavatele v přímém rozporu s pokyny zadavatele. V jiných případech ale za odpovědný subjekt považuje zhotovitele, tj. subdodavatele. Budeme-li se ptát na algoritmus při výběru odpovědného subjektu, zdá se, že přes nedostatečně rozvinutou judikaturu i argumentaci v judikatuře existující, se soudy řídí intuicí, snahou uspokojit poškozené a tedy nerozporovat jeho výběr odpovědného subjektu a částečně i v zahraničí detailně propracovanou teorii o faktickém vlivu na výkon činnosti. V některých rozsudcích Nejvyšší soud jasně přiznává, že ze škody může být odpovědný provozovatel i jeho subdodavatel, výběr subjektu de facto ponechává na žalobci, což v praxi sice povede k vyšší ochraně poškozeného, ale i k nežádoucímu pojištění jedné škody více subjekty, zbytečným nákladům, včetně zvyšování nákladů na soudní spory, a právní nejistotě. Do takto komplikované situace navíc vstupuje úprava postihu, která opět závazně neurčuje odpovědný subjekt, ale pouze stanoví, že pokud zhotovitel plnil poškozenému, má vůči svému subdodavateli (který způsobil škodu) právo postihu (regresu). Hlavní selhání celého systému spočívá v tom, že k takto významnému tématu nebyla za celých dvacet let zahájena odborná diskuze, která by soudy vybavila potřebnými argumenty pro jakékoliv z obou řešení. Soudy tak rozhodují pouze citem bez schopnosti zohlednit důsledky své volby. Jednou z úloh nového občanského zákoníku je tak přinejmenším zahájit diskuzi o tomto problému, což se pravděpodobně stane při rozlišování mezi odpovědností pomocníka (odpovědný bude provozovatel) a samostatného dodavatele (odpovědný bude subdodavatel). Na rozhodnutí soudu pak zůstane bližší vymezení obou kategorií, podřazení jednotlivých případů do jednotlivých kategorií. Posun vpřed je zajisté právě vznik samotných kategorií, které budou podnětem pro zahájení diskuze, otázkou zůstává, jak budou soudy úspěšné a přesvědčivé ve své argumentaci. Ve Spojených státech klíčová odpovědnost věřitelů za škodu (i věřitelé mají možnost svým rozhodnutím ovlivňovat činnost odpovědného subjektu, měly by proto být do určité míry odpovědní) není v české praxi ani teorii vůbec řešena.

Jako **liberační důvod** je u objektivní odpovědnosti uznáváno: spoluzavinění poškozeného a vis maior (neodvratitelná událost nemající příčinu v provozu). Opakovaně nebyla jako liberační důvod uznána činnost v souladu s povolením (permit defence) ani činnost překračující povinnosti z povolení, využívání nejlepších dostupných technologií. Tento institut byl v českém právním řádu znám již před transpozicí směrnice v souvislosti s možností požadovat soudní ochranu při speciální prevenční povinnosti a samozřejmě u subjektivní odpovědnosti, která vyžaduje porušení právní povinnosti. Ve větším rozsahu je tento liberační důvod zaveden až v souvislosti s transpozicí směrnice. Provozovatel tak z jedné škodní události bude odpovědný za škody na životě, zdraví a vlastnitelných složkách životního prostředí, ale nebude odpovědný za újmu na vybraných složkách životního prostředí. Oproti opačnému využití permit defence je tento přístup koncepčně obhajitelný, pokud budeme vycházet z prioritizace chráněných zájmů: život, zdraví, majetek a až na závěr funkce ekosystémů. Tento koncept ale zakládá právní nejistotu a neodůvodněné rozlišování mezi různými typy ztrát a opět k němu neproběhla žádná diskuze.

Naopak velmi uspokojivě je řešena otázka promlčení a běhu jeho lhůt, kdy promlčecí lhůta začíná až skutečným vznikem škody, tj. ne v okamžik škodlivé emise, ale až v okamžiku projevení se škody na základě této emise (neúroda, poškození stromů). Judikatura dokonce výslovně uvádí, že subjektivní promlčecí lhůta začíná běžet, až když se o poškozený dozví o škodě, jejím rozsahu a rozhodných skutečnostech pro určení odpovědného subjektu.

Nově připravovaná úprava se přibližuje Principům evropského deliktního práva v naprosté většině otázek (odpovědnost více subjektů, škody způsobené provozní činností a provozem zvláště nebezpečným). Principy jsou v některých ohledech preciznější a přehledněji formulovány, což se bohužel v návrhu nového občanského zákoníku neprojevilo, ale je možné je využívat při soudních výkladech. Jediným zjevným rozporům je prioritizace způsobu náhrady škody, kdy návrh nového občanského zákoníku jako základní způsob určuje naturální restituci, zatímco Principy jako základní způsob stanoví náhradu škody v penězích (podle obou úprav je možné způsob náhrady na žádost poškozeného změnit). Zásadní je, že konečně bude podrobněji řešeno určení odpovědné osoby v případech dodavatelsko-objednatelských vztahů.

Jak z výše uvedeného vyplývá, úprava soukromoprávní odpovědnosti v České republice (až na některé nedostatky) nijak nevybočuje z evropských standardů. Zásadně ale vybočuje judikatura, která opakovaně přiznává právo na náhradu škody vlastníkově lesů za předčasné smýcení stromů a menší nárůst dřevní hmoty způsobený dlouhodobými emisemi oxidu siřičitého vůči provozovatelům velkých zdrojů znečištění ovzduší, a to přestože provozovatelé těchto zdrojů neporušují emisní limity uložené zákonem i rozhodnutím, platí poplatky za znečištění ovzduší a používají nejlepší dostupné technologie. Dokazování příčinné souvislosti prostřednictvím ovzduší, je přitom považováno za nejsložitější, nemluvě o diversifikaci zdrojů znečištění, jejich dlouhodobém kontinuálním působení a minimálních škodách způsobených jedním provozem. Právě tento typ sporů významně ovlivnil judikaturu, která je velmi příznivá pro poškozeného majitele vlastnitelných složek životního prostředí. Tato ustálená soudní praxe má své negativní i pozitivní následky. Z pohledu funkce odpovědnosti lze

současné praxi vyčítat, především neplnění základních funkcí odpovědnosti – prevence, odrazujícího efektu. Navíc zvolený systém má pravděpodobně nejvyšší možné transakční náklady (žaloby vůči každému zdroji zvláště, složité dokazování, náklady soudního sporu). Skutečností, že jediný pravidelný žalobce o náhradu škody, který je ochoten snášet tyto transakční náklady, jsou Lesy ČR. Dochází tak k diskriminaci ostatních vlastníků lesů, ale i zemědělců, kterým znečištění snižuje výnos úrody, vlastníků nemovitostí a dalších. To dokazuje i případ, kdy krajský soud zamítnul žalobu vlastníka lesů na náhradu škody způsobenou únikem chloru z blízkého chemického závodu z důvodu nedostatečně prokázané příčinné souvislosti (v odůvodnění poukazyval na skutečnost, že škoda je způsobena i ostatními emisemi, klimatickými vlivy či možným nesprávným hospodařením), tedy případ jednorázového havarijního znečištění, který by podle všech teoretických předpokladů měl být odškodňován mnohem pravděpodobněji. Vedle diskriminace v jednom podnikatelském sektoru, dochází hlavně k pokřivení celého systému náhrad, podle kterého jsou některé škody na majetku v praxi odškodňovány, zatímco škody na více chráněném životě a zdraví způsobené činností toho samého subjektu odškodňovány v praxi nejsou (byť by pravděpodobně mohly, kdyby poškození nebyli odrazováni vysokými transakčními náklady). Podle mého názoru jsou z dlouhodobého hlediska udržitelné dva přístupy. Vytvoření speciálního kompenzačního systému, ve kterém budou náhrady poškozeným vlastníkům vypláceny v mimosoudním řízení (zvýšení poplatků za znečišťování a z nově získané části podporovat obnovu lesů), nebo přehodnocení celé situace a odmítnutím náhrady škody s odkazem na skutečnost, že se jedná o zátěž prostředí, kterou je vlastník lesů povinný nést bez náhrady.

Na druhou stranu je současná judikatura ve spojení s řešením alternativní příčiny podle nového občanského zákoníku obrovskou příležitostí pro další rozvoj občanskoprávních náhrad škod způsobených skrze životní prostředí, protože odstraňuje většinu bariér pro poškozené. Pokud by stávající judikatura nebyla změněna, měly by soudy přiznávat například náhradu škody na životě a zdraví fyzickým osobám, které žijí v regionech se zvýšeným znečištěním. Podle mých poznatků takovéto žaloby nejsou v současné době využívány (i když už existují dosud nerozhodnuté žaloby na ochranu osobnosti ze strany obyvatel zasažených znečištěným ovzduším). Překážkou tomuto rozvoji samozřejmě zůstanou vysoké transakční náklady, spolu s neexistencí *class action* ve smyslu anglo-saského práva.

V.2 ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA EKOLOGICKOU ÚJMU V ČESKÉ REPUBLICĚ

V.2.a OBECNÝ ÚVOD K PREVENTIVNÍM A NÁPRAVNÝM OPATŘENÍM

Preventivní opatření jsou v oblasti ochrany životního prostředí upraveny v několika předpisech a několika způsoby. Jedná se jednak o kategorii **všeobecných** preventivních opatření, které je provozovatel povinný přijímat již v době, kdy žádná ztráta bezprostředně nehrozí, např. havarijní plány (§ 39 odst. 2 zákona o vodách, § 20 zákona o geneticky modifikovaných organismech), opatření vzešlá z posuzování vlivů na životní prostředí nebo stanovení v integrovaném povolení, povinnost učinit přimě-

řena opatření, aby závadné látky nevnikaly do vod (§ 39 vodního zákona), povinnost učinit přiměřená opatření k úniku látek poškozujících zemědělský půdní fond (§ 8 odst. 1 písm. e) zákona o zemědělském půdním fondu nebo povinnost počínat si tak, aby nedocházelo k nadměrnému uhynu rostlin, živočichů nebo ničení jejich biotopů (§ 5 odst. 3 ZOPK). **Speciální** preventivní opatření jsou přijímána již k odvrácení bezprostřední hrozby vzniku újmy. Zvláštním typem je i pravomoc příslušných správních orgánů omezit nebo zastavit provoz. Tato pravomoc je upravena ve většině složkových předpisů (ZOPK, vodní zákon, zákon o ovzduší, zákon o prevenci závažných havárií a další).

Nápravná opatření jsou v zásadě nástrojem správního dozoru. Povinnost přijmout nápravné opatření může být založena již *ex lege* ze zákona nebo *ex actu* ze správního aktu. Většinou jsou ale ukládána v rámci rozhodnutí o správním deliktu, které vedle klasické finanční sankce (pokuty) upravuje i nápravná opatření. Přestože povinný subjekt vnímá pokutu i nápravné opatření jako sankci, protože obě zasahují do jeho majetkové sféry, je nezbytné mezi nimi rozlišovat. Z pohledu životního prostředí sankce nemá žádný přímý vliv na nápravu ztráty, zatímco u nápravných opatření je tato náprava hlavním cílem, proto se v práci budu dále věnovat pouze rozboru nápravných opatření s cílem napravit ztráty na životním prostředí. Při ochraně životního prostředí navíc nejsou nápravná opatření spojována pouze s porušením povinnosti, běžně jsou právě za účelem minimalizace ztrát a jejich nápravy ukládána i při povolovaných činnostech, již v průběhu jejich povolování. Nejznámějším a nejčastěji v praxi využívaným jsou kompenzační opatření k odstranění ekologické újmy způsobené povoleným kácením dřevin. Dalším příkladem mohou být kompenzační opatření k činnostem, které budou mít negativní vliv na oblasti Natura 2000. Důkazem, že nápravná opatření při porušení předpisů i kompenzační opatření při plánovaných činnostech spadají do stejné kategorie, je i metodika hodnocení ztrát vyvinutá skupinou REMEDE²²². V analýze předpisů se proto budu věnovat i některým z těchto opatření.

Přesné rozlišení sankce, nápravného a preventivního opatření ale může být v konkrétním případě obtížné. Příkladem může být zákaz činnosti, který právní teoretici běžně řadí mezi nápravná opatření²²³. Jiní autoři²²⁴ podle mého názoru zcela správně řadí zákazy činnosti mezi preventivní opatření. Hlavním účelem je zabránit budoucím ztrátám nebo zhoršování ztrát již existujících, v tomto případě by se dalo uvažovat i o zařazení mezi bezprostřední nápravná opatření. Tento názor potvrzuje i ZoŽP: „*Příslušné orgány (...) jsou oprávněny v případech, kdy hrozí závažné poškození životního prostředí nebo kdy k poškození již došlo, rozhodnout o zastavení nebo omezení činnosti (...) na dobu nejdéle 30 dnů (předběžné opatření).*“ Obdobný názor zastává i Nejvyšší správní soud: „*Pozastavení výkonu činnosti představuje preventivní opatření, nikoliv sankci, a ve veřejném zájmu umožňuje i pro futuro pozastavit výkon činnosti, při které byly porušeny povinnosti stanovené zákonem (...) uložené*

²²² Viz Ozdemiroglu, E., Kriström, B., Cole, S., Riera, P., Borrego, D. A.: Environmental Liability Directive nad the use of economics in compensation, offsets and habitat banking.

²²³ Viz Jančářová, I.: Opatření k nápravě v právu životního prostředí, Právní rozhledy, 16/2010, s. 575, Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 6. vydání.

²²⁴ Viz Bahýřová, L.: Nápravná opatření v právu životního prostředí, Cofola 2010: the Conference Proceedings, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2010.

opatření nemá sankční charakter, a pro jeho výrok tudíž neplatí požadavky uplatňované ve vztahu k výrokům rozhodnutí v oblasti správního trestání. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za pochybení správního orgánu, že výrok napadeného rozhodnutí neuvádí konkrétní skutečnosti, kterými měl stěžovatel porušit zákonné povinnosti.“ (4 Ads 21/2008–215, případ se vztahoval na pozastavení výkonu činnosti podle zákona o ochraně veřejného zdraví).

V.2.b OBEČNÁ ÚPRAVA EKOLOGICKÉ ÚJMY

Ekologická újma je obecně upravena v ZoŽP. Ten upravuje i obecnou prevenční povinnost (§ 19 ZoŽP), každý má povinnost přijmout prevenční opatření, tj. zabránit vzniku ekologické újmy, a bezprostřední nápravná opatření, tj. zmírnit ekologické újmy. K těmto povinnostem se vztahuje i povinnost informační vůči orgánům veřejné správy. Preventivní a nápravná opatření povinná osoba provádí v mezích svých možností a nemusí je provést vůbec, pokud by tím ohrozila život nebo zdraví sobě nebo osobě blízké (tento požadavek, který de facto ukládá provedení opatření, přestože by mohlo ohrozit život jiné osoby než blízké, je podle mého názoru příliš přísný). ZoŽP dokonce předvídá sankce za porušení těchto povinností (§ 28 ZoŽP).

Koncepce pojmu **ekologická újma** se v české právní teorii vyvíjel několik desetiletí, poprvé byl v závazném právním předpise upraven právě v **zákoně o životním prostředí**: *„Ekologická újma je ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.*“ (ustanovení § 10) Tato definice velice obecným způsobem nadčasově popisuje základ ekologické újmy, kdy člověk svou činností negativně ovlivní složky nebo vazby mezi složkami v rámci ekosystému, a tím dojde k oslabení nebo úplné ztrátě přirozených funkcí ekosystému. **Objektivní odpovědnost** za takto vzniklou škodu potom nese každý, kdo se dopustil protiprávního jednání, které bylo příčinou ekologické újmy, nebo kdo poškodil životní prostředí zhoršením jeho stavu prostřednictvím znečišťování nebo jiné lidské činnosti nad míru stanovenou zvláštními předpisy (srovnej ustanovení § 27 a 8 odst. 2 ZoŽP). K vzniku odpovědnosti je tedy nezbytná **protiprávnost jednání**, což je v rámci ekologicko-právní odpovědnosti neobvykle přísný požadavek. Na druhou stranu se odpovědnost vztahuje na **všechny osoby, všechny typy jejich činnosti, všechny typy ekologických ztrát**, což už se v žádném dalším předpise opakovat až do současné doby nebude. V praxi se může jednat o porušení právních povinností stanovených zákonem, nebo správním aktem vydaným na základě zákona nebo veřejnoprávní smlouvy. Obdobně jako u soukromoprávní odpovědnosti se může jednat o činnost i nečinnost, pokud k ochraně složek bylo zapotřebí něco aktivně činit. Znečišťování nad míru stanovenou zvláštními právními předpisy spadá podle mého názoru do obecnější kategorie protiprávní činnosti a jedná se proto tedy o pouhé zdůraznění v praxi časté příčiny ekologické újmy. Druhým důvodem může být i zdůraznění, že ne každé znečišťování je příčinou odpovědnosti, ale pouze znečišťování o určité intenzitě, překračující určité mezní hranice. Znečištění je definováno jako *„vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množ-*

stvím cizorodé pro dané prostředí.“ (§ 8 odst. 1 ZoŽP) Předpoklady odpovědnosti jsou popisovány jako následující:²²⁵

- jednání ve formě poškozování životního prostředí nebo jiné protiprávní jednání,
- způsobení vzniku ekologické újmy jako následku jednání,
- příčinná souvislost mezi jednáním a následkem.

Nebo také podrobněji rozebrané takto:²²⁶

- jednání ve formě poškozování životního prostředí nebo jiné protiprávní jednání,
- poškození složek nebo narušení vnitřních vazeb a procesů v ekosystému,
- příčinná souvislost mezi jednáním a poškozením,
- ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému,
- příčinná souvislost mezi poškozením a ztrátou či oslabením.

Oba výčty ale ve své podstatě definují ty stejné předpoklady, jen u druhého je rozpracován i institut ekologické újmy. Toto rozšíření (poškození složky, ztráta na funkcích a vzájemná příčinná souvislost) by bylo v praxi nezbytné dovodit i u první kratší varianty. Odpovědný subjekt je povinný újmu napravit. Zákon o životním prostředí **prioritizuje způsoby nápravy v souladu se současnými trendy**. Jako primární způsob nápravy je určena naturální restituce – obnovení přirozené funkce narušeného ekosystému. Druhým v pořadí je náhradní plnění (kompenzační opatření), které ekologickou újmu nahradí jiným způsobem (do této kategorie by spadala náprava v jiné blízké lokalitě, vytvoření jiného stejně hodnotného ekosystému nebo přechodná vyrovnávací opatření do doby přirozené nápravy poškozeného ekosystému). Náhradní plnění je možné, pouze pokud naturální restituce není vůbec možná nebo z vážných důvodů není účelná. V praxi se bude jednat o naprostou většinu případů, protože ekosystém je typický svou dynamikou a nikdy se proto nebude vracet do zcela identického stavu. Vzhledem k tomu, že způsoby nápravy lze mezi sebou volně kombinovat, nečinilo by to v praxi nepřekonatelné problémy. Třetím způsobem nápravy je náhrada v penězích. Tento způsob je ale možný pokud není možná ani naturální restituce ani náhradní opatření. Oprávněným k peněžní náhradě by byl stát. Otázkou je, zda by stát podle úmyslu zákonodárce měl provést nápravné opatření nebo naturální restituci, které neprovedl odpovědný subjekt,²²⁷ a nebo tyto prostředky využít na zlepšování jiných funkcí ekosystémů a nebyť vázaný konkrétní ekologickou újmou. Vzhledem k podmínce peněžní náhrady (není možné napravit újmu naturální restitucí nebo náhradním plněním), bych se přikláněla spíše k druhému výkladu, kdy se může jednat i třeba o náhradu za dílčí část ekologické újmy, v případě, kdy byly provedena nápravná opatření, ale ta neposkytují dostatečné množství stejně hodnotných funkcí ekosystému jako před vznikem ekologické újmy a nenapravený rozdíl ve funkcích bude odpovědný subjekt povinen nahradit v penězích, které stát použije podle svého uvážení ke zvýšení jiných ekologických funkcí v jiné lokalitě. Této variantě by odpovídala i skutečnost, že v době vzniku zákona nebyla běžně rozšířena nápravná opatření mimo lokalitu ekologické újmy.

²²⁵ Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o přecházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti.

²²⁶ Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.: Právo životního prostředí I. díl, Nakladatelství MU, 2. přepracované vydání, 2009.

²²⁷ Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o přecházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti.

Tento na svou dobu poměrně dobře vystavený model odpovědnosti **nebyl v praxi téměř nikdy používán**. Uváděným důvodem je chybějící prováděcí předpis, který by stanovil způsob výpočtu ekologické újmy spolu s dalšími podrobnostmi – včetně kompetenčních ustanovení. Procesně úprava odkazuje na obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o náhradě škody tedy občanský zákoník, který ale s takovou kategorií újmy nepracuje, bylo by asi velmi obtížné podřadit ji pod některý typ škody a navíc by to vzhledem k veřejnoprávní podstatě újmy bylo i pravděpodobně neúčelné. V rámci výzkumu prováděného při psaní této práce jsem našla pouze jeden případ, kdy orgán veřejné správy uložil nápravné opatření podle tohoto zákona. Soud první instance toto rozhodnutí potvrdil. Příslušným orgánům veřejné správy tedy nic nebrání ukládat nápravná opatření podle ZoŽP častěji. Tento typ nápravného opatření by mohl perfektně fungovat jako subsidiární řešení ekologické újmy, která není řešena ostatními složkovými předpisy. Ekologická újma je totiž v České republice běžně napravována na základě jednotlivých složkových předpisů, které rozeberu dále.

V.2.c ÚPRAVA EKOLOGICKÉ ÚJMY VE ZVLÁŠTNÍM ZÁKONĚ

Druhým předpisem s ambicí průřezově upravit ekologickou újmu je zákon o prevenci ekologické újmy a její nápravě. Při jeho analýze nejdříve rozeberu vztah k ostatním předpisům, dále jeho základní znaky a použití v praxi. Na základě tohoto rozboru zhodnotím kvalitu jeho transpozice a splnění cílů evropské směrnice, kterých mělo být jeho transpozicí dosaženo.

Vztah úpravy odpovědnosti podle zákona o ekologické újmě vůči ostatním složkovým předpisům

Při transpozici zákona byla zvolena varianta samostatného předpisu namísto začlenění požadavků směrnice do již existujících právních úprav. Zvolený způsob transpozice tak rozšířil mozaiku dílčích předpisů o další střípek a bylo potřeba vyřešit jejich vzájemný vztah. Klasicky je řešen vztah k již zahájeným řízením o uložení nápravných opatření, které se dokončí ve stejném režimu, a zákon se na ně tak nepoužije (§ 22 ZoEÚ). První věcné vymezení (§ 21 odst. 6 ZoEÚ) se vztahuje **k obecné soukromoprávní úpravě podle občanského zákoníku**. Pokud je nápravou ekologické újmy nahrazena i škoda na majetku, občanský zákoník se vcelku logicky už nepoužije (poškozenému už není co hradit). Problém může činit časový souběh. Poškozený si například nemusí být jistý, do jaké míry bude v rámci nápravných opatření na poškozeném stanovišti i nahrazena ztráta produkční funkce půdy. Během čekání na výsledek nápravného opatření by mu mohla marně uplynout promlčecí lhůta na náhradu škody. Preventivně k ochraně svých práv by proto asi měl souběžně podat soukromoprávní žalobu. Navíc poškozenému může vzniknout ušlý zisk či škoda (jednorocní neúroda, nemožnost využívat pozemky) v době, kdy nápravná opatření ještě nenapravila škodu na jeho majetku, popřípadě nebyla zatím ani provedena. Z provedeného hodnocení současné právní praxe vedle toho vyplývá, že tento typ náhrady škody není běžně soukromoprávně žalován. V praxi by proto neměla větší potíže způsobit ani tato situace. Jediným specifickým druhem případů jsou spory Lesů ČR s emitenty, tam

by mohlo dojít k souběhu nároku na náhradu škody na lesích a nápravnými opatřeními vůči chráněným druhům planě rostoucích rostlin nebo stanovišť. Rozsah náhrady škody je ale ze strany Lesů ČR každoročně určován podle míry emisního zatížení a na tu nápravná opatření nebudou mít s největší pravděpodobností vliv. Pokud by však nápravná opatření například zlepšila kvalitu půdy a tím vůči předpokládanému modelu snížila negativní následky emisí na les, byl by to důvod pro zamítnutí soukromoprávní žaloby či uplatnění moderačního práva soudu (především v případech, kdy by nápravná opatření byla vykonána na náklady žalovaného), z dlouhodobého pohledu potom pro zohlednění této situace do metodiky výpočtu škod na lesích. Toto ustanovení je z výše uvedených důvodů pravděpodobně naprosto obsolentní, nebude využíváno, je možné ho dovést z již existujících úprav a pochopení celé situace spíše komplikuje.

Specialita zákona vůči zákonu o ochraně přírody a krajiny, o ochraně půdního fondu, vodního zákona, lesního a lázeňského zákona, ale i dalším případným složkovým předpisům je upravena v zákoně dvakrát. Přímou v zákoně (§ 21 odst. 3 ZoEÚ) je upravena jeho specialita vůči ostatním složkovým předpisům, dále jsou potom uvedeny novelizace výše vyjmenovaných právních předpisů, ve kterých je opět zakotvena specialita ZoEÚ. Obecným pravidlem je, že režimy ukládání opatření a nápravných opatření (v závislosti na terminologii konkrétního předpisu) se nepoužijí, pokud ztráta spadá do režimu ZoEÚ. Pokud už je podle ZoEÚ vydáno rozhodnutí o nápravném opatření, řízení podle složkových předpisů se vůbec nezahájí. Pokud je zahájeno řízení podle ZoEÚ, řízení podle složkových předpisů se přeruší. Tato úprava vzájemných vztahů přináší mnoho otázek. Pokud z jedné události bude pouze část vzniklé ekologické újmy spadat do režimu ZoEÚ a ostatní nikoliv, bude se celá ztráta řešit v režimu ZoEÚ nebo půjde o dva oddělené režimy? Z hlediska ekonomiky procesu i efektivity nápravných opatření je asi logické, aby se vše řešilo v režimu ZoEÚ. Nebude takový postup ale klást nepřiměřeně vysoké nároky na provozovatele ve srovnání s ostatními (ztráta funkcí zasáhne v 10% chráněné stanoviště v 90% stanoviště nechráněné), kteří budou napravovat ztráty méně nákladně na nižší úrovni? Ještě důležitější je tato otázka při dlouhodobém postupném znečišťování. Obdobně jako u soukromoprávní úpravy zde vyvstává otázka běhu procesních lhůt. Co když kompetentní úřad v rámci řízení podle zvláštního právního předpisu zjistí, že se ve skutečnosti jedná o ztrátu na životním prostředí v režimu ZoEÚ až v okamžiku, kdy mu uplynou lhůty pro zahájení řízení? Nebo naopak zjistí, že ztráta nedosahovala úrovně ekologické újmy a měla být řešena pouze v rámci složkových předpisů? Navíc například nápravná opatření podle zákona o integrované prevenci (§ 19 odst. 1 písm. a) nejsou nápravnými opatřeními ve smyslu zvláštních složkových předpisů, protože jejich účel je odlišný – redukování dopadů provozu na vody změnou podmínek povolení. V tomto případě je tedy možné uložit nápravné opatření podle zákona o integrované prevenci a vedle toho podle ZoEÚ nebo zákona o vodách. Už samotný ZoEÚ počítá s možnými kompetenčními spory (§ 21 odst. 3 ZoEÚ), pokud si příslušný orgán podle složkového předpisu není jistý, zda se nejedná o ekologickou újmu, může požádat příslušný orgán podle ZoEÚ (fakticky ČIŽP) o vyjádření. Pokud se jedná o naléhavou záležitost, která nesnese odkladu, je ČIŽP povinná odpovědět do jednoho dne od přijetí žádosti o vyjádření. Situace je komplikovanější u ztrát na půdách, u kterých je hranice pro ekologickou újmu vázána na ohrožení lidské-

ho zdraví, kdy toto ohrožení posuzují hygienické stanice. (§ 11 odst. 2 ZoEÚ). Problematické ale bude rozhodování i u ostatních typů ztrát, protože hranice pro určení není jasně definována. Z tohoto základního schématu navíc platí **výjimky**. Pokud se jedná o havárii podle vodního zákona (§ 40 ZoV), postupuje se podle vodního zákona a nikoliv ZoEÚ (§ 21 odst. 4 ZoEÚ). ZoEÚ se nepoužije ani na kompenzační opatření stanovená v rámci povolování záměrů s negativním vlivem na soustavu NATURA 2000 (§ 21 odst. 5 ZoEÚ). Výše popsaný systém je podle mého názoru jednou z největších slabín celého zákona. Tento nedostatek je způsobený neochotou či nemožností zapracovat požadavky směrnice do již existujících složkových úprav, popřípadě sjednocení všech složkových úprav a transponované směrnice v jednom předpisu. Všichni právní teoretici i praktici se shodnou na obtížnosti celé problematiky ztrát na životním prostředí a jejich nápravy. Na místo, aby byla aplikujícím orgánům situace transpozicí směrnice ulehčena, je jim dále zkomplikována o rozhodování, podle kterého právního režimu mají postupovat. Což je obzvláště významné u újm na životním prostředí, kdy je potřeba rozhodovat nejen kvalitně ale i rychle, protože ubíhající čas je mnohdy významným negativním faktorem. Dalším negativním faktorem tohoto rozdělení je vytvoření prostoru pro vydírání či korupci pro případné škůdce, kteří se mohou snažit zajistit rozhodování v pro ně příznivějším režim, ať už z důvodů nižších nákladů, pojistného krytí nebo prostě jen veřejné defamace jejich společnosti. ZoEÚ také velmi oslabilo vynětí havárií podle vodního zákona z jeho režimu. Havárie na vodách jsou jednou z nejčastějších příčin újmy, proto je pochopitelné, že příslušné orgány veřejné správy chtěly postupovat i nadále podle jim již známého režimu. Na druhou stranu režim odpovědnosti je obvykle tím kvalitnější, čím častěji je používán. Výjimka pro jednu z nejčastějších potenciálních příčin proto oslabuje potenciál možného dalšího rozvoje odpovědnosti.

Rozsah působnosti zákona o ekologické újmě

Ekologická újma ve smyslu ZoEÚ splňuje základní charakteristiky opakovaně definované v této práci (imateriálnost, poškození veřejného zájmu, oprávněným ze ztráty je stát), ale zdaleka nepokrývá veškeré vzniklé ekologické újmy, spíše jejich zlomek. Vymezení ekologické újmy už ve směrnici bylo výsledkem dlouholetých kompromisních jednání a při transpozici Česká republika nenašla odvahu či sílu překročit stín směrnice a až na drobné výjimky vymezení ekologické újmy nijak nezměnila. Kvalitnější výsledek by byl podmíněn integrací požadavků směrnice do jednotlivých už existujících předpisů. Právě samostatný zákon a samostatné velmi úzké a komplikované definování ekologické újmy je podle mého názoru jedním z nejpodstatnějších důvodů neúspěchu (alespoň prozatímního) nové úpravy. Při analýze mezinárodních úprav odpovědnosti jsem došla k jasnému závěru ohledně vztahu vybraných prvků úpravy a jejímu efektivnímu fungování. Mezi faktory podporující efektivitu a vůbec fungování odpovědnostního režimu patří:

- silný veřejný zájem na úpravě,
- jasná, přehledná, předvídatelná úprava odpovědnosti,
- známí, velcí, dobře regulovaní provozovatelé,
- přesně definovaná činnost, která podléhá odpovědnosti,
- přesně vymezené druhy ztrát – investoři mají představu o jejich možném rozsahu,

- absolutní maximální limit možné škody,
- rozdělení odpovědnosti do „vrstev“ (provozovatel, skupina provozovatelů, stát),
- přínos provozovatelům – jednodušší procesní režim, limit škody,
- dostatečně časté využívání systému v praxi.

Vzhledem k povaze směrnice i ZoEÚ nebylo možné především první dva až tři prvky naplnit. Režim odpovědnosti se totiž snaží být komplexní, pokrývat ztráty ne pouze na jednom zdroji či z jednoho typu ohrožující činnosti. Rozsah odpovědnosti, přesto určitě mohl a měl být stanoven jednodušeji a přesněji. Při přípravě směrnice měl být mnohem více zohledněn faktor určení maximální možné výše škod či jednotlivých „vrstev“ odpovědnosti, který by vedl k rychlému nastartování celého systému, který by byl používán a byl by proto prostor i politická a celospolečenská vůle pro jeho další optimalizaci. Že by se nejednalo o zásadní zásah do zásady „znečišťovatel platí“ oproti současnému stavu dokazuje i aktuální maďarský případ protřetí hráze u odkalovací nádrže hliníkárný u města Ajka. Stát jej téměř okamžitě (do jednoho týdne od události) fakticky zestátnil, respektive převzal nad provozovatelem faktickou kontrolu²²⁸. I tento případ ilustruje skutečnost, že v případě mimořádně rozsáhlých ztrát má stát tendenci přebírat odpovědnost namísto provozovatele – škůdce. Otevřená deklarace této skutečnosti ve směrnici a národních úpravách by tedy faktickou situaci nezměnila a přitom by výrazně zvýšila účinnost a funkčnost celého systému u méně závažných případů. Protože ale směrnice této příležitosti nevyužila, bylo zapotřebí jednoduše a srozumitelně definovat jednotlivé prvky odpovědnostního režimu a zároveň nastavit odpovědnostní režim tak, aby byl pro provozovatele ještě přijatelný, ale přitom dostatečně často využívaný. Směrnice ani transpoziční zákon ale této příležitosti nevyužily. Definice rozsahu ekologické újmy ve smyslu ZoEÚ odporuje obou podmínkám, je zbytečně složitá a ve faktickém dopadu příliš úzká.

Ekologická újma (§ 2 písm. a) je **ztrátou na zdrojích nebo funkcích**. Její vymezení je ale dále omezováno, a to dokonce v nejméně osmi krocích: měřitelnost ztráty, vyloučení některých typů zdrojů, vymezení chráněných typů zdroje uvnitř jednoho zdroje, vymezení intenzity ztráty, vymezení typu ztráty na zdroji a příčiny ztráty a konečně výjimky z tohoto režimu. Kromě toho je rozsah ekologické újmy omezen rozsahem celého systému (kdy se systém vůbec nepoužije) a typy příčin újmy. Praktickou aplikaci budou znesnadňovat nejasné definice mnoha základních pojmů. Prvním omezením rozsahu ekologické újmy je, že tato ztráta musí být měřitelná (myšleno ve smyslu seznatelná, prokazatelná, vyjádřitelná). Pak přichází další omezení – mezi přírodní zdroje řadíme: vodu, půdu, ovzduší a flóru a faunu. Ekologická újma ve smyslu ZoEÚ se ale na ovzduší vůbec přímo nevztahuje. Vychází totiž z odlišného modelu předpokladů vzniku ekologické újmy než je typické pro ZoŽP:

- kvalifikované jednání,
- poškození ovzduší jako složky, popř. poškození jeho funkcí,
- příčinná souvislost mezi jednáním a poškozením,
- poškození jiných složek (voda, půda, druhy, stanoviště) nebo jejich funkcí,
- příčinná souvislost mezi oběma poškozeními.

²²⁸ Viz například: http://www.rozhlas.cz/_audio/gregor-martin-papucsek-popsal-deni-kolem-ekologicke-katastrofy-v-madarsku-ve-stalo-se-dnes--02162585.mp3.

Takováto zprostředkovaná ochrana ovzduší je pochopitelná, protože určování rozsahu a příčiny ztrát na ovzduší je v praxi ze všech složek nejobtížnější. Nastavený model vlastně i stanoví velmi přirozený limit intenzity znečištění ovzduší, kdy se za ekologickou újmu považuje až od okamžiku, kdy je znečištění způsobilé zapříčinit ztráty i na jiných hmatatelnějších zdrojích. Nevýhodou celého systému je, že případná nápravná opatření nebudou ukládána směrem k hlavní příčině (znečištěné ovzduší), ale až k důsledkům této skutečné příčiny. Skutečnost, že ztráty na ovzduší mají být řešeny, byť takto zprostředkovaně, dokládá i výslovné zařazení povolovaných stacionárních zdrojů znečištění ovzduší mezi rizikové provozovatele v Příloze č. 1 ZoEÚ. Přímými chráněnými zdroji jsou tedy pouze: voda, půda, druhy a jejich stanoviště. V režimu ekologické újmy nejsou chráněny tyto zdroje kompletně, ale rozsah jejich ochrany je dále omezen. Ztráta se nevztahuje na všechny druhy a jejich stanoviště, ale jen na specificky vymezené, tzn. druhy a jejich stanoviště, které jsou chráněny unijním právem (směrnice 79/409/EHS a 92/43/EHS). V národní právní úpravě jsou tyto druhy a jejich stanoviště upraveny v nařízení vlády č. 51/2005 Sb., vyhlášce č. 166/2005 Sb. a nařízením vlády vyhláujícími jednotlivé ptačí oblasti (celkem 39 různých nařízení). Ministerstvo životního prostředí má navíc možnost vyhláškou stanovit další takto chráněné druhy a rozšířit chráněné druhy i na ochranu národním právem. U ostatních zdrojů takovéto omezení není, naopak vody jako zdroj jsou rozšířeny i o přírodní léčivé zdroje a minerální vody. Půdy pak rozšířeny i o léčivé zdroje peloidu a navážky. Z biologického hlediska se ale jedná o veškeré vody a půdy, rozšiřování definic je způsobeno pouze dílčími oddělenými úpravami v rámci těchto zdrojů. Aby tyto ztráty byly ekologickou újmou, musí se vztahovat **k určité změně zdroje**, což je problematické především u půdy, kdy jsou ztráty omezeny pouze na znečištění (a nikoliv již třeba erozi, kterou je v ČR ohroženo 30% půdy). U ostatních chráněných zdrojů toto omezení neexistuje. Změna na zdroji pak musí **mít vliv na** určité sledované a chráněné **hodnoty**. U druhů a stanovišť je posuzován zásah do jejich příznivého stavu ochrany, což je dostatečně široký pojem hodnotící dlouhodobě udržitelné přežití druhu na daném stanovišti i celkově a opět z dlouhodobého pohledu hodnocené zachování kvantity a kvality stanoviště a jeho vhodnosti pro rozvoj druhů. U vod je posuzován jejich ekologický, chemický a množství stav včetně ekologického potenciálu vod. Složitě znějící výčet odráží kategorie kvality a kvantity vod sledované podle Metodického pokynu pro monitorování vod (publikován ve Věstníku MŽP 3/2007). Jedná se o komplexní kategorie sledující stav vod po kvalitativní i kvantitativní stránce, pokryjí všechny typy možných ztrát. U půdy je i tato kategorie určena odlišně, ekologická újma není vztažena k ekologickým funkcím a službám půdy, ale k lidskému zdraví, což určitě zvyšuje hranici pro posouzení ztráty jako ekologické újmy. Na druhou stranu oproti ostatním zdrojům postačí riziko, k vlivu na lidské zdraví nemusí dojít. Popsané změny na zdroji musí dosahovat určité **intenzity**, jejich účinek musí být samozřejmě nepříznivý, ale zároveň i závažný. Závažnost účinku je pro chráněné druhy a stanoviště upraven v Příloze č. 3 k ZoEÚ. Pokud má ztráta vliv na lidské zdraví je vždy považována za závažnou, v ostatních případech se posuzuje především význam druhu či stanoviště a jeho schopnost přirozené obnovy do původního stavu. Za závažný vliv se nepovažují odchylky, které jsou menší než přirozeně se vyskytující, přirozené odchylky nebo

odchylky způsobené povolenou správou lokality a odchylky, které se sami v krátké době napraví. Pro vliv na vody není nepříznivost vlivu blíže definována, ale v obecných rysech by bylo možné určitě vycházet z postupu pro posuzování intenzity vlivu na chráněné druhy a stanoviště. U půdy jsou rizika pro lidské zdraví posuzována zvláštním postupem – krajská hygienická stanice k nim vydává svoje stanovisko, jehož podkladem je analýza rizik zpracovaná autorizovanou osobou (§ 3 vyhlášky č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě). Riziko vlivu na lidské zdraví se posuzuje odlišně v souvislosti s typem využívání pozemku. Ekologickou újmu na **půdě** neposuzuje správní orgán podle své úvahy, ale je potřeba ji prokázat analýzou rizik a stanoviskem krajské hygienické stanice. Z takto definované ekologické újmy ještě existují **výjimky**, mimo jiné i ztráty, již upravené jinými složkovými předpisy. Nejvýznamnější kategorií budou ztráty způsobené haváriemi na vodách (§ 40 a § 41 vodního zákona), škodlivé následky havárií jsou i nadále zneškodňovány a odstraňovány podle vodního zákona, poté se mohou podle ZoEÚ ukládat nápravná opatření, bude-li to nezbytné. Havárie se oproti ekologické újmě vymezuje pouze vůči kvalitě vod a nikoliv i jejich kvantitě. Druhým typem ztrát, který je obdobně definován i pro chráněné druhy a stanoviště, jsou ztráty způsobené lidskou činností, která je určitým způsobem plánována (mírné zhoršení stavu v důsledku nových trvalých lidských činností – § 23a odst. 4 a 7 vodního zákona). Pro chráněné druhy a stanoviště se jedná o rozhodnutí o výjimkách o odchýlném postupu při ochraně ptáků (§ 5b ZOPK), výjimkách ze zákazu u památných stromů a zvláště chráněných druhů (§ 56 ZOPK) a negativní vliv na území Natura 2000 (§ 45h a i ZOPK). Poslední výjimka je zajímavá tím, že byť se nejedná o odpovědnost, ZOPK pracuje s ukládáním nápravných opatření.

ZoEÚ obsahuje **výjimky z odpovědnostního režimu**, které můžeme rozdělit do několika kategorií: typy ztrát, na které se odpovědnostní režim vůbec nevztahuje (válečné konflikty, jaderné havárie), typy provozovatelů, na které se odpovědnostní režim nevztahuje (fyzické nepodnikající osoby, osoby neuvedené v Příloze 1 ZoEÚ) a již výše rozebrané ztráty upravené složkovými předpisy. Druhá a třetí kategorie je rozebrána při popisu odpovědných subjektů a ekologické újmy. Do první kategorie výjimek patří klasické důvody: ozbrojené konflikty, živelné události výjimečné a neodvratitelné povahy, činnosti, jejichž účelem je zajišťování obrany ČR, činnosti, jejichž jediným účelem je ochrana života, zdraví a majetku. Režim zákona se také nevztahuje na jaderné škody a škody spadající pod mezinárodní odpovědnostní systémy (CLC, IOPC, CRTD, HNS). Ani k jedné z těchto úmluv ČR nepřistoupila.

ZoEÚ upravuje dva druhy odpovědnosti a **dva druhy odpovědných subjektů**. V obou případech se jedná o provozovatele tj. fyzické i právnické osoby podnikající, ale i školy, nemocnice, veřejná výzkumná zařízení, občanská sdružení a další. Druhy provozů, které ZoEÚ považuje za rizikové, jsou vyjmenovány v Příloze č. 1 ZoEÚ. Jedná se o následující činnosti: povolované stacionární zdroje znečištění ovzduší, zařízení podléhající integrovanému povolování a zařízení nakládající s odpady, vodami a geneticky modifikovanými organismy. Druhou kategorií „nerizikových provozovatelů“ jsou všichni ostatní provozovatelé, např. při provádění staveb. Obě skupiny provozovatelů se liší v ekologických újmách, které mohou svým jednáním způsobit, v předpokladech odpovědnosti a povinnostech vyplývajících jim z odpovědnosti (povinné finanční zajištění).

Především na základě rozlišování mezi provozovateli rozlišuje směrnice i mezi **druhy odpovědnosti**. Každý provozovatel může způsobit ekologickou újmu na chráněných druzích a stanovištích (§ 5 ZoEÚ). Předpoklady vzniku odpovědnosti jsou následující:

- protiprávní činnost „nerizikového“ provozovatele,
- újma na chráněných druzích a stanovištích nebo její hrozba,
- příčinná souvislost.

ZoEÚ stanoví, že odpovědným subjektem může být pouze druhý typ provozovatelů (tj. provozovatelé neuvedení v Příloze č. 1), tuto podmínku považují při výkladu za zbytečnou, protože za tento typ jednání bude odpovědná i druhá skupina provozovatelů. Předpokladem vzniku odpovědnosti je protiprávní činnost, tj. činnost v rozporu s právními předpisy nebo na jejich základě vydanými správními akty. Právní předpis může regulovat přímo činnost (stavební zákon) nebo naopak chránit životní prostředí (vodní zákon). Jedná se o objektivní odpovědnost každého provozovatele, jejímž předpokladem je ovšem porušení právní povinnosti, z odpovědnosti se neuplatní žádné liberační důvody. Druhým typem odpovědnosti je odpovědnost za činnost provozovatelů rizikové činnosti (§ 4 ZoEÚ). Předpoklad odpovědnosti pak vypadá následovně:

- činnost „rizikového“ provozovatele,
- vznik ekologické újmy (včetně zprostředkované skrze ovzduší),
- příčinná souvislost.

Obdobně jako u první kategorie odpovědnosti, není vyžadováno zavinění, v tomto případě ale není vyžadováno ani porušení právních předpisů. Provozovatelé rizikových činností by tak byli odpovědní za veškeré ekologické újmy vzniklé s jejich činností, kdyby neexistovaly **liberační důvody**. Česká republika se rozhodla využít všech směrnici nabízených liberačních důvodů, čímž výrazně oslabil režim odpovědnosti. Tyto liberační důvody se vztahují výlučně pro rizikové provozovatele a tento typ odpovědnosti. Nejdůležitější modifikací odpovědnostního režimu je *permit defence* (§ 12 odst. 4 ZoEÚ), rizikový provozovatel nemusí nést náklady nápravných opatření, pokud byla ekologická újma způsobena výslovně povolenou činností – emisemi či událostmi – a zároveň neporušil právní předpisy a rozhodnutí vydaná na jejich základě. Zde se jedná pouze o předpisy regulující činnost provozovatele, pokud se jednalo o předpisy chránící životní prostředí, způsobením újmy by je provozovatel porušil vždy a liberační důvod by ztratil svůj smysl. Vzhledem ke skutečnosti, že většina činností rizikových provozovatelů, je určitým způsobem povolována, budou fakticky odpovědní pouze ti provozovatelé, kteří jednali protiprávně – porušili podmínky z povolení činnosti. Druhým liberačním důvodem je *state-of-the-art defence*, rizikový provozovatel nemusí nést náklady nápravných opatření, pokud by byla ekologická újma způsobená činností, u které nebylo podle vědeckých a technických znalostí v době činnosti považováno za pravděpodobné, že může pravděpodobně způsobit ekologickou újmu. Tento liberační důvod se bude týkat provozovatelů, jejichž činnost není přímo výslovně upravena povolením (nakládání se závadnými látkami). Provozovatelé, kteří podléhají povolení, by totiž měli být odpovědní zproštěni již na základě *permit defence*, tj. neporušili podmínky povolení. O obou těchto liberačních důvodech musí rozhodnout příslušný orgán a provozovatel musí prokázat jejich splnění. Druhé dva liberační důvody už jsou

obvyklejší, méně omezují odpovědnost provozovatele a vztahují se náklady na preventivní i nápravná opatření a provozovatel je zproštěn odpovědnosti přímo ze zákona (§ 12 odst. 3 ZoEÚ). Jedná se o ekologickou újmu způsobenou jednáním třetí osoby (přestože provozovatel přijal vhodná bezpečnostní opatření k odvrácení možnosti vzniku újmy tímto způsobem) a ekologickou újmu způsobenou plněním závazného aktu orgánu veřejné správy (a nejedná se o nápravná opatření). Vynaložené náklady na nápravná či nápravná a preventivní opatření nahradí provozovateli, třetí osoby v případě vzniku újmy z jednání třetí osoby nebo příslušný orgán veřejné správy v případě *permit defence* nebo jednání na základě rozhodnutí. Nejčastěji se bude jednat o krajské úřady nebo úřady obcí s rozšířenou působností. Pokud je ekologická újma způsobena více provozovateli jsou odpovědni **společně a nerozdílně** (§ 3 ZoEÚ). Provozovatelé jsou povinni společně a nerozdílně k přijímání preventivních i nápravných opatření, popřípadě k nesení jejich nákladů. Solidární odpovědnost se vztahuje i na právní nástupce provozovatele.

Provozovatelům vyplývá ze zákona několik typů povinností, jedná se o povinnost informační, povinnost provádět preventivní opatření a nápravné opatření, povinnost nést náklady těchto opatření a povinné finanční zajištění. Povinnost přijmout **preventivní opatření** (§ 6 ZoEÚ) se vztahuje na všechny provozovatele. Tato opatření spadají do kategorie tzv. speciálních preventivních opatření, která již reagují na bezprostřední hrozbu vzniku ekologické újmy. Zákon je nijak blíže nespecifikuje, může se tak jednat o jakékoliv jednání, jehož cílem je předejít vzniku ekologické újmy (zavření potrubí, dotažení kohoutů, zastavení provozu a další). Pokud je provozovatel nepřijme iniciativně sám, může mu jejich přijetí příslušný orgán nařídit (a to faktickým pokynem nebo rozhodnutím) nebo může preventivní opatření sám provést. Úřad provede preventivní opatření sám, pokud je provozovatel nepřijme ani po nařízení, nebo provozovatel není znám. Neprovedení preventivních opatření provozovatelem je správním deliktem (§ 19 ZoEÚ).

Nejdůležitější povinností provozovatele je přijímat **nápravná opatření** v případě vzniku ekologické újmy (§ 8 ZoEÚ). Povinnost přijmout nápravná opatření se vztahuje na všechny provozovatele. Obdobně jako u preventivních opatření pokud provozovatel nápravné opatření nepřijme iniciativně sám, může mu jejich přijetí příslušný orgán nařídit (a to faktickým pokynem nebo rozhodnutím) nebo může nápravná opatření sám provést. Úřad provede nápravné opatření sám, pokud je provozovatel nepřijme ani po nařízení, nebo provozovatel není znám. Neprovedení nápravných opatření provozovatelem je správním deliktem (§ 19 ZoEÚ). ZoEÚ dělí nápravná opatření do dvou kategorií. První kategorií jsou **bezprostřední** nápravná opatření (§ 8 odst. 1 ZoEÚ), která přijímá provozovatel neprodleně při zjištění ekologické újmy. Jedná se o veškerá proveditelná opatření k okamžité kontrole, omezení či odstranění vlivů způsobujících ekologickou újmu. Druhou kategorií jsou dlouhodobá plánovaná nápravná opatření (§ 8 odst. 3, § 10 a § 11 ZoEÚ), kterým se zákon věnuje podrobněji (viz Příloha č. 4 ZoEÚ a vyhláška 17/2009, o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě). U dlouhodobých **kompensačních nápravných opatření** ZoEÚ rozeznává dva režimy pro ukládání nápravných opatření podle poškozeného zdroje. První režim se týká chráněných druhů a stanovíšť a vod, druhý režim pouze půdy. U prvního typu ztratí musí

provozovatel vypracovat návrh nápravných opatření a ten potom schvaluje příslušný úřad, popřípadě ukládá jeho doplnění a úpravy (oproti újmě na půdách, kde návrh opatření zpracovává přímo úřad). Cílem nápravných opatření je uvedení poškozených přírodních zdrojů nebo funkcí do jejich základního stavu. Základní stav je definován jako stav, který by existoval nebýt ekologické újmy. Tento stav se určuje na základě monitoringu stavu chráněných druhů či stanovišť a vod. Životní prostředí je ale neustále dynamicky se vyvíjející systém, budou proto vznikat dva typy problémů. U i klasické jednorázové havárie mohou mít příslušné orgány veřejné správy problém prokázat existenci chráněných druhů v lokalitě, protože data z monitoringu mohou být několik let stará. U dlouhodobého postupného oslabování funkcí pak vyvstává i problém, zda vůbec víme, jak vypadalo životní prostředí před působením negativního vlivu a zda je vůbec účelné (pokud je to možné) navracet se do tohoto základního stavu. Příloha rozlišuje tři typy nápravných opatření: primární, doplňková a vyrovnávací. **Primární** nápravná opatření vedou k návratu přírodního zdroje i zhoršené funkce do základního stavu (vyčištění vod, vyčištění lokality). Pokud to ale není možné, či primární nápravná opatření nevedou k plné obnově, použijí se **doplňková** nápravná opatření. Jejich volba a určení už je složitější, ale obecně lze vycházet z následujícího: účelem nápravných opatření je zajistit obdobné zdroje a funkce (stejného typu, kvality a kvantity), ve shodné lokalitě a co nejdříve, nejlépe okamžitě. Při nesplnění jakékoliv z těchto podmínek, např. jiný či méně kvalitní zdroj, vzdálená lokalita, náprava až za dlouhou dobu, se rozsah prováděných opatření zvýší, tj. namísto zničeného stanoviště je vybudováno stanoviště méně kvalitní, ale rozlohou větší, čím později dojde k návratu do základního stavu, o to kvalitnější musí být zajištěné zdroje a funkce. Zásadou by měla být rovnocennost mezi ztracenými a nově vzniklými zdroji a funkcemi. Při zachování rovnosti zdroje nebo funkce může být použito i doplňkové opatření namísto primárního, pokud je to méně nákladné (viz 4.2 Přílohy ZoEÚ). Z tohoto obecného režimu ale existují výjimky. Pokud není možné určitě rozsah nápravných opatření na základě rovnosti ekologických zdrojů a funkcí, postupuje se odlišnými metodami, včetně finančního ocenění. Příloha dokonce v určitých případech umožňuje provést finanční ohodnocení ztracených zdrojů a funkcí a nařídí provedení nápravných opatření ve stejné ceně. Tato metoda zcela rezignuje na rovnost ekologických zdrojů a funkcí, která je základní metodou posouzení. Příloha dále neřeší, zda má přednost poskytnutí shodného zdroje nebo funkce na odlišné lokalitě nebo poskytnutím jiného zdroje či funkce na shodné lokalitě, ani obdobné otázky související s časovým hlediskem (shodné funkce později nebo odlišné funkce dříve). Tyto otázky budou patrně posuzovány a rozhodovány případ od případu. Posledním typem nápravných opatření, který může být použit spolu s primárními i doplňkovými oprávněními jsou **opatření vyrovnávací**. Ty jsou určeny k vyrovnání přechodných ztrát zdrojů a funkcí v období mezi vznikem újmy a její nápravou (např. krmítka pro ptáky). Příslušný orgán veřejné správy může rozhodnout, že nápravná opatření neuloží za dvou podmínek – již přijatá bezprostřední nápravná opatření zabránila významnému riziku nepříznivých účinků a kompenzační nápravná opatření by byla neúměrně nákladná možným získaným přínosům pro životní prostředí. Tato významná pravomoc orgánu veřejné správy je upravena v Příloze zákona, pracuje s nejasně definovanými pojmy, kterou nejsou nikde

blíže určeny. Bude tak čistě na úvaze správního orgánu posoudit tak obtížnou otázku jakou je porovnání ekonomických nákladů na nápravná opatření s jejich možnými ekologickými přínosy. **Volba nápravných opatření** – správní orgán má pravomoc prioritizovat přijímání nápravných opatření při více případech ekologické újmy (§ 7 odst. 7 ZoEÚ). Jedná se o závažnou krizovou situaci, kdy došlo k několika případům ekologické újmy, které nelze napravit všechny naráz. Správní orgán má proto právo zvolit, která nápravná opatření budou provedena dříve a která později podle rozsahu a závažnosti újmy a možností její přirozené nápravy. Správní orgán má také pravomoc určovat nápravné opatření pouze při jedné újmě, při výběru zohledňuje: vliv na lidské zdraví, finanční náklady, pravděpodobnost úspěchu a prospěšnosti, délku obnovy a další. **Nápravná opatření na půdě** jsou ukládána na základě zpracování návrhu možných nápravných opatření a jejich hodnocení. Při výběru nápravného opatření je opět výslovně zmíněna i jejich finanční a časová náročnost. Cílem nápravných opatření je odstranit riziko vlivu na lidské zdraví a nikoliv napravit ekologickou újmu v širokém slova smyslu. V návrhu nápravných opatření jsou uvedeny i cílové hodnoty, kterých má být dosaženo. Při jejich stanovení se přihlíží i k využití znečištěného území.

Provozovatel má **informační povinnost** vůči úřadům v případě vzniku ekologické újmy nebo její bezprostřední hrozby má provozovatel (§ 6 a 7 ZoEÚ). Provozovatel buď aktivně sdělí, nebo na žádost úřadu bez odkladu poskytne informace o všech důležitých okolnostech ekologické újmy či bezprostřední hrozby, o provedených preventivních a nápravných opatření a o problémech s jejich účinností. Nesplnění informační povinnosti je správním deliktem (§ 19 ZoEÚ).

Související povinností provozovatele je **nést náklady** (§ 12 ZoEÚ) potřebné na preventivní a nápravná opatření, včetně nákladů na zjištění či posouzení újmy a její monitoring. Provozovatel nese tyto náklady, i pokud preventivní či nápravná opatření vykonal správní orgán, protože provozovatel byl nečinný nebo neznámý. Správní orgán může zahájit správní řízení o náhradě nákladů do pěti let od ukončení nápravných opatření nebo do pěti let od zjištění odpovědného provozovatele či třetí osoby. Právě k povinnosti nést náklady preventivních a nápravných opatření se váží liberační důvody uvedené výše, pokud provozovatel prokáže liberační důvod a zproští se povinnosti nést tyto náklady, správní orgán vydá rozhodnutí o náhradě nákladů a proplatí je provozovateli (např. orgán, který vydal povolení v případě *permit defence*). Náklady náhrady v případě uplatnění liberačních důvodů, zániku, smrti či insolventnosti odpovědného subjektu, nebo pokud se odpovědný subjekt nepodaří identifikovat, nese stát, popřípadě kraj v případě ekologické újmy na vodách proplácených ze zvláštního účtu kraje. K zabránění této situaci byla přijata povinnost **povinného finančního zajištění** určitých typů provozovatelů. Povinné finanční zajištění budou od 1. 1. 2013 mít provozovatelé rizikových činností uvedených v Příloze č. 1 ZoEÚ s výjimkou vypouštění odpadních vod bez nebezpečných závadných látek. Výše zajištění musí odpovídat výši možných nákladů podle ZoEÚ. Zákon neurčuje typ finančního zajištění a jeho výběr ponechává na provozovatelích. Z této povinnosti ale existuje výjimka pro provozovatele, kteří jsou registrováni v programu EMAS, používají systém řízení ČSN EN ISO 14 000 a podle hodnocení rizik nemohou způsobit újmu, jejíž náprava si vyžádá náklady vyšší než 20 milionů Kč. Výkon činnosti bez finančního zajištění je správním deliktem (§ 19 ZoEÚ).

Řízení podle ZoEÚ vede zásadně Česká inspekce životního prostředí, na území národních parků a chráněných krajinných oblastí jejich správy, na území vojenských újezdů újezdní úřady (§ 16 ZoEÚ). Dotčenými orgány jsou vodoprávní úřady, orgán ochrany krajiny, orgán státní správy lesů, orgán ochrany zemědělského půdního fondu a další. V naprosté většině vyjmenovaných případů se jedná o obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Řízení o uložení preventivních a nápravných opatření musí být zahájeno *ex officio*, jakmile se úřad dozví o vzniku ekologické újmy nebo její hrozby. Řízení také musí být zahájeno v případě žádosti fyzické nebo právnické osoby (§ 8 ZoEÚ). Zákonodárce se při transpozici směrnice snažil vyloučit možnost ekologických nevládních organizací podat účinně takovouto žádost. Tato jeho snaha se ale v praxi neseťká s úspěchem, protože Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil přímý účinek směrnice v obdobném případě (i přestože znění směrnice není dostatečně jasné) (viz 6 Ao 5/2010 – 43). Zákon předpokládá existenci jednotlivých rozhodnutí o nápravných opatřeních (primární, doplňková, vyrovnávací) vedle sebe. V praxi je však běžné, že po právní moci rozhodnutí o nápravných opatřeních vznikne potřeba změnit toto rozhodnutí z důvodu nových, dříve neznámých skutečností. ZoEÚ k tomu ale správní orgány výslovně nezmocňuje (na rozdíl od § 115 odst. 6 vodního zákona). Z procesního pohledu není také úplně zřejmý vztah výzvy správního orgánu k přijetí preventivních nebo nápravných opatření a rozhodnutí o nich v řízení.²²⁹

V.2.d PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ VE VZTAHU K PŘÍRODĚ A KRAJINĚ

ZOPK upravuje preventivní a nápravná opatření v několika různých režimech. Nejširší úpravou je povinnost přijmout **nápravná opatření** uložená každému, kdo svým protiprávním jednáním poškodí, zničí nebo nedovoleně změní část přírody a krajiny (tedy i chráněné druhy nebo stanoviště) (§ 86 ZOPK). Nápravné opatření se provede návratem do původního stavu, ale pouze pokud je to možné a účelné. V opačném případě lze povinnému uložit přiměřená náhradní opatření, jejich účelem je alespoň částečná kompenzace újmy. ZOPK nepředpokládá možnost finanční náhrady. Povinnost provést nápravné opatření vzniká přímo *ex lege*, příslušný orgán státní správy rozhoduje pouze o možnosti a účelnosti provedení a konkrétním vymezení nápravných opatření. Příslušným orgánem je obecní úřad obcí s rozšířenou působností, krajský úřad a Česká inspekce životního prostředí. Nápravná opatření mohou být ukládána samostatným rozhodnutím nebo v rámci jiného (např. rozhodnutí o správním deliktu). Speciální kategorií jsou **opatření k odstranění zjištěných závad**, která jsou ukládána krajským úřadem, správou CHKO nebo Ministerstvem životního prostředí v rámci státního dozoru v ochraně přírody. Opatření k odstranění zjištěných závad jsou ukládána na základě zjištění porušení rozhodnutí a závazných stanovisek či plnění povinností vyplývajících z předpisů na ochranu přírody a krajiny. Opatření k odstranění zjištěných závad je tedy možné pouze podřízeným subjektům. Ve srovnání s nápravnými opatřeními se postihuje protiprávní jednání, ze kterého nemusela zatím vůbec vzniknout ekologická újma, patří tedy mezi ně i preventivní opatření.

²²⁹ Viz Bahýľová, L.: Nápravná opatření v právu životního prostředí, Cofola 2010: the Conference Proceedings, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2010.

Speciální typy nápravných opatření jsou pak spojeny s případy, kdy nedošlo k jednání v rozporu se zákonem – u kácení stromů (§ 9 ZOPK) a plánovaných zásazích do NATURA 2000 (§ 45i ZOPK). Nejedná se tady ani o aplikaci systémů odpovědnosti a v práci je uvádím pouze z důvodu systematického přehledu nápravných opatření (včetně například metodiky jejich oceňování). V české praxi nejčastěji ukládaným kompenzačním opatřením je **kompenzační opatření k odstranění ekologické újmy způsobené povoleným kácením** upravuje § 9 zákona o ochraně přírody. Vzhledem k tomu, že nebyl vydán předpokládaný speciální zákon, nelze ukládat odvody za kácení, ale pouze náhradní výsadbu. Výsadbou se kompenzuje legálně vzniklá újma (na rozdíl od ukládání tzv. nápravných opatření podle § 86 odst. 2 ZOPK). Náhradní výsadba se ukládá zároveň s rozhodnutím o povolení kácení, její součástí by mělo být i uložení povinnosti péče o dřeviny. Zákon o ochraně přírody nechává v ustanovení § 9 odst. 1 na úvaze úřadu, jestli vůbec kompenzace stanoví. Pokud ale vezmeme v úvahu zásady činnosti správních orgánů a povinnosti přímo orgánů ochrany přírody (především střezit veřejný zájem na ochraně životního prostředí), je nutné stanovit náhradní výsadbu téměř vždy. Pokud se úřad rozhodne uložit jen minimální kompenzaci (nebo výsadbu na jiném místě, než se kácí, nebo bez povinnosti péče o vysazené dřeviny), musí o to pečlivěji a zcela exaktně svoji úvahu vysvětlit a v rozhodnutí popsat důvody, které jej k němu vedly. ZOPK, respektive úřady ho aplikující, by se mohl inspirovat ZoEÚ ohledně ukládání náhradní výsadby na jiné lokalitě. Především ve velkých městech neustále ubývá zeleně ve středu měst, v případech, kdy nebude možné uložit náhradní výsadbu ve stejné lokalitě a bude plánovaná v periferních oblastech, je nezbytné výrazně zvýšit náhradní výsadbu. Výsadba by navíc neměla probíhat na místech již plánovaných parků, ale skutečně nad rámec plánované zeleně. Nepřiměřená náhradní výsadba může být zákonnou vadou rozhodnutí a může vést k jeho zrušení. Konkrétní rozhodnutí o kácení dřevin musí proto v části týkající se uložení náhradní výsadby obsahovat určení počtu vysazovaných geograficky původních a stanovištně vhodných druhů stromů, stanovení jejich vzrůstu a počtu let zapěstování, termín plnění výsadby, dobu případné následné péče, požadavek výměny uhynulých sazenic, případného technického zabezpečení dřeviny a podmínek pro zalévání. Nejčastějších pochybení při ukládání náhradní výsadby jsou: náhradní výsadba neodpovídá svým rozsahem ekologické újmě, rozhodnutí neobsahuje přesné uvedení počtu, druhu a kvality sazenic určených pro náhradní výsadbu a je tudíž nevynutitelné, v rozhodnutí je opomíjena výsadba keřů nebo není uložena adekvátní náhradní péče.²³⁰

Náhradní výsadba by měla být úměrná vzniklé újmě. Metodiku „Ohodnocování dřevin rostoucích mimo les“ zpracovala Agentura ochrany přírody a krajiny (metodika byla v roce 2005 novelizována Českým svazem ochránců přírody, program byl aktualizován k roku 2006). Na dalším vylepšení této metodiky za účelem spravedlivějšího stanovení náhradních výsadeb pracuje v současné době MŽP. Je založena na přepočtu objemu koruny káceného stromu na objem korun stromů v náhradní výsadbě. Žadatel o kácení by měl napříště utratit za sazenice náhradní výsadby tolik peněz, aby se objem korun stromů po pěti letech od výsadby přibližně rovnal objemu korun stromů původ-

²³⁰ Viz Když se kácí, je třeba i sázet, <http://www.stromy.arnika.org/nahradni-vysadby>.

ních. Zároveň bude žadatel oprávněn si od stanovené ceny odečíst nezbytné náklady spojené s nařízenou následnou péčí.

Dalším typem jsou kompenzační opatření ukládané v případě negativního vlivu na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti NATURA 2000 (§ 45i ZOPK). Jedním z předpokladů schválení koncepce je uložení a zajištění kompenzačních opatření. Kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě – tak, aby byl zachován nebo zlepšen předmět ochrany. Kompenzační opatření stanoví orgán ochrany přírody. Rozmanitost ukládaných opatření dokládá i další, souběžně ukládaná kategorie prevenčních opatření, kdy investor při realizaci záměru (typicky výstavbě) musí přijmout další opatření k minimalizaci vlivu na lokality NATURA 2000, které se ale mezi kompenzační opatření nezahrnují. Obdobně jako výše platí, že i při ukládání kompenzačních opatření v případě negativního vlivu na lokality Natura 2000 se lze a bylo by to i vhodné inspirovat kritérii pro nápravná opatření podle ZoEÚ. Tato kompenzační opatření nebyla ještě v České republice použita.

Při **výstavbě** ale i jiných činnostech má investor povinnost na vlastní náklady provést biologický průzkum (§ 67 ZOPK). Na jeho základě nebo na základě zákona potom musí přijmout přiměřená náhradní opatření k ochraně přírody, např. vybudování technických zábran nebo přemístění živočichů. O rozsahu a nezbytnosti opatření rozhoduje orgán ochrany přírody.

Velmi silným oprávněním ukládat preventivní opatření je pravomoc orgánu ochrany přírody **zakázat nebo stanovit podmínky** pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu přírody (§ 66 ZOPK). Tuto pravomoc má Česká inspekce životního prostředí, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy CHKO a NP a za určitých podmínek i strážce přírody (§ 81 odst. 9 ZOPK). Ve srovnání s ukládáním preventivních opatření podle ZoEÚ může být toto opatření uloženo každému (i fyzickým nepodnikajícím osobám), rozhodnou hranicí je pouze nedovolená změna přírody, což je hranice mnohem nižší než stanovená pro ekologickou újmu ve smyslu ZoEÚ. Zakázat či omezit lze jakoukoliv i povolenou činnost (povolení není zrušeno, pouze vznikne zákonná překážka k jeho realizaci), na rozdíl od ZoEÚ nelze ukládat povinnost něco aktivně činit.

V.2.e PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ VE VZTAHU K VODÁM

Preventivní i nápravná opatření jsou ukládána v souvislosti s **haváriemi** (§ 40 a 41 VodZ). Za havárii se považuje mimořádné závažné zhoršení nebo ohrožení jakosti (a nikoliv množství) vod, vybrané typové situace jsou uvedeny jako příklady havárií: znečištění ropnými látkami, znečištění v ochranných pásmech, technické závady na zařízení nakládajícími se zvláště nebezpečnými látkami. Postup podle VodZ má přednost před režimem ZoEÚ, § 40 a 41 VodZ nejsou ovlivněny existencí ZoEÚ a použijí se vždy. Původcem havárie je každý, kdo způsobil havárii bez ohledu na to, zda se dopustil protiprávního jednání. Zákon neuvádí ani žádné liberační důvody. Původce musí přijmout bezprostřední opatření k odstraňování příčin a následků havárie, tyto opatření budou mít povahu prevenčních v případech, kdy vznik ekologické újmy tepr-

ve hrozí, nebo bezprostředně nápravných opatření v případech, kdy k újmě již došlo. Opatření jsou blíže upravena ve vyhlášce²³¹, která opatření dělí do tří skupin, v rámci jedné havárie lze použít opatření ze všech tří skupin. První skupinou jsou opatření k bezprostřednímu odstraňování příčin havárie, např. uzavření ventilů, oprava nádrží, odčerpání zbytků závadných látek. Druhou skupinou jsou opatření k zneškodňování havárie, jejichž cílem je odstranění závadných látek, a to na úroveň obvyklou před havárií nebo stanovenou vodoprávním úřadem či Českou inspekcí životního prostředí v rámci řízení prací. Tento typ opatření může být použit pouze na základě pokynů vodoprávního úřadu. Příkladem takových zneškodnění je především ohrázování, použití zvláštních záchytných systémů, použití pevných sorbentů, nadlepšení průtoků, odstraňování závadných látek a jejich čištění. Poslední skupinou je odstraňování následků havárie, kterými je především odstranění kontaminovaných látek a odstranění uhynulých ryb. Při provádění opatření se řídí buď havarijním plánem, nebo pokyny vodoprávního úřadu a České inspekce životního prostředí. Při zneškodňování havárií řídí práce vodoprávní úřad. Tyto pokyny jsou udělovány mimo správní řízení ve formě faktických pokynů. Původce je pod hrozbou pokuty povinen na výzvu orgánů ochrany vod poskytnout potřebnou součinnost. Původce má také informační povinnost vůči Hasičskému záchrannému sboru, Policii České republiky nebo správci povodí. Tyto subjekty jsou povinny dále informovat vodoprávní úřad a Českou inspekcí životního prostředí. Zákon ale nenabízí obvyklé řešení situací, kdy původce havárie nepřijme požadovaná opatření, přenesením povinnosti na orgány veřejné správy, které provedou opatření sami na náklady původce. Důvodem může být, že bezprostřední nápravná opatření jsou vykonávána Hasičským sborem a nikoliv původcem havárie, který bude povinný spíše k provedení drobných technických úkonů v rámci svého provozu.

Další kategorií jsou opatření k nápravě **závadného stavu**, v legislativní zkratce opatření k nápravě (§ 42 VodZ). Při ukládání opatření k nápravě závadného stavu, má ale již přednost ZoEÚ, v případě, kdy ekologická újma bude dosahovat hranice ekologické újmy ve smyslu ZoEÚ. Zavadným stavem je vedle havárie i nedovolené vypouštění odpadních vod a nedovolené nakládání se závadnými látkami v případech, kdy nedosahují závažnosti havárie. Opatření k nápravě mohou být uloženy komukoliv, kdo způsobil závadný stav, bez ohledu na to, zda jeho činnost byla protiprávní (v případě havárií). Zákon nestanoví žádné liberační důvody. Opatření k nápravě jsou ve správním řízení ukládána vodoprávním úřadem nebo Českou inspekcí životního prostředí. Součástí opatření k nápravě může být i uložení zajištění náhradního odběru vod. Z konce opatření k nápravě vyplývá, že se jedná o nápravná opatření preventivní ve smyslu zabránění dalšího vzniku ekologické újmy z nedovoleného vypouštění odpadních vod a nedovoleného nakládání se závadnými látkami. Vedle toho budou mít především kompenzační nápravnou funkci s cílem návratu do původního stavu. Původce havárie tak bude mít povinnost provést preventivní a bezprostřední nápravná opatření podle § 41 VodZ a zároveň, bude-li to nezbytné, i kompenzační nápravná opatření podle § 42 VodZ. Zákon řeší situaci, kdy původce závadného stavu neplní uložená opatření a záro-

²³¹ Vyhláška č. 450/2005 ze dne 4. listopadu 2005, o náležitostech nakládání se závadnými látkami a náležitostech havarijního plánu, způsobu a rozsahu hlášení havárií, jejich zneškodňování a odstraňování jejich škodlivých následků.

veň hrozí nebezpečí z prodlení. Opatření provede vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí na náklady původce. VodZ ale nepamatuje na finanční postih neprovedení opatření k nápravě právníkou osobou nebo fyzickou osobou podnikající. U fyzické osoby by se jednalo o přestupek (§ 34 odst. 1 písm. e zákona o přestupcích). Zákon řeší i situaci, kdy hrozí závažné ohrožení nebo znečištění vod a opatření k nápravě přitom není možné uložit původci. Vodoprávní úřad zahájí správní řízení, ve kterém uloží provedení opatření třetí osobě, odborně způsobilému podnikateli bez vztahu k závadnému stavu. Tato opatření jsou potom hrazena ze zvláštního účtu kraje.

Opatření k odstranění zjištěných závad ukládají vodoprávní úřady v rámci **dozoru** (§ 110). Uložit opatření k odstranění závad ve správním řízení je možné každému podřízeného subjektu, který porušuje VodZ a předpisy podle něj vydané nebo rozhodnutí a opatření obecné povahy. Česká inspekce životního prostředí (§ 112 VodZ) má v rámci dozoru pravomoc ukládat odstranění a nápravu zjištěných nedostatků (včetně jejich příčin a škodlivých následků). Tato pravomoc je ale podmíněna porušením povinnosti při nakládání s vodami, ochraně vod, haváriích, vypouštění odpadních vod a dalších. Tomuto oprávnění odpovídá na druhé straně povinnost vlastníka vodního díla provádět na svůj náklad opatření k odstranění závad (§ 59 odst. 1 písm. d VodZ), a to bez ohledu na skutečného původce závadného stavu, vůči kterému bude mít vlastník regres. Pokud je ve stejných případech dokonce velmi závažným způsobem ohrožován veřejný zájem nebo životní prostředí, má Česká inspekce životního prostředí dokonce pravomoc **zastavit činnost** až do doby odstranění nedostatků.

Speciální nápravná opatření jsou přijímána v případě zhoršení kvality či kvantity **podzemní vody** (§ 29 odst. 2 VodZ). Úprava se vztahuje pouze na provozní činnost a odběr podzemní vody. Každý, kdo svou provozní činností zhorší odběr podzemní vody, je povinný k náhradě škody (včetně náhradě snížení ceny nemovitosti) a zároveň k provedení podle místních podmínek potřebných opatření k obnovení původního stavu. Dalším speciálním typem jsou opatření přijímaná ke zlepšení stavu **vod využívaných ke koupání**. Tato opatření přijímá nebo ukládá vodoprávní úřad po projednání s orgány ochrany veřejného zdraví a správcem povodí (§ 34 VodZ).

V.2.f PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ V OCHRANĚ OVZDUŠÍ

Ukládat **opatření k nápravě umožňuje** i OvzdZ, a to ve všech třech oblastech – ochrany ovzduší, ozonové vrstvy a klimatického systému (§ 38 a 39 OvzdZ). Opatření k nápravě nejsou podmíněna vznikem ztráty na ovzduší, ale pouze neplněním zákonných povinností při ochraně ovzduší. Orgán ochrany ovzduší může rozhodnout o omezení nebo **zastavení provozu stacionárního zdroje** znečišťování ovzduší, pokud provoz nebyl povolen, nedodržuje emisní limity, neplní povinnosti při „havárii“ (§ 11 OvzdZ) nebo opětovně poruší povinnosti, za které mu již byla uložena pokuta. U některých důvodů je vyloučen odkladný účinek odvolání. V případě ochrany ozonové vrstvy a klimatického systému se musí jednat o závažné porušení předpisů. Uložit lze opatření k nápravě, navrhnout zrušení certifikátu, odejmout regulované látky nebo nařídit odpovědné osobě nezávadné zneškodnění regulovaných látek. Tyto povinnosti přecházejí i na právní nástupce provozovatele (§ 53 odst. 5 OvzdZ).

Všichni provozovatelé stacionárních zdrojů znečištění (s výjimkou malých zdrojů) jsou povinni přijímat **preventivní opatření** k předcházení havárií, bezodkladně odstraňovat nebezpečné stavy ohrožující kvalitu ovzduší (tj. přijímat **bezodkladná nápravná opatření**), **informovat** orgán ochrany ovzduší do 24 hodin o vzniku takového stavu. Pokud v důsledku **technické závady** nemohou být dodrženy emisní limity, musí provozovatel závadu do 24 hodin od vzniku odstranit nebo bezodkladně odstavit zdroj z provozu (§ 11 odst. 1 písm. g OvzdZ). Pokud je nadměrnou koncentrací znečišťujících látek vážně nebo bezprostředně **ohroženo lidské zdraví**, musí provozovatel zastavit nebo omezit provoz zdroje, který je příčinou tohoto stavu. O situaci musí informovat úřady a veřejnost. Provozovatel musí plnit pokyny správních orgánů ke zjednání nápravy (§ 11 odst. 1 písm. k OvzdZ). Tyto povinnosti nejsou podmíněny porušením právních povinností. Provozovatelé zvláště velkých, velkých a některých středních zdrojů znečištění jsou povinni vypracovat provozní řád (§ 12 OvzdZ), který mimo jiné obsahuje i opatření ke zmírňování průběhu a odstraňování důsledků havarijních stavů. Zákon tedy předpokládá, že provozovatel sám přijme opatření podle havarijního plánu, pokud tak provozovatel neučiní, jedná se o porušení zákonné povinnosti a správní orgán provozovateli ve správním uloží opatření k nápravě nebo omezí či zastaví provoz zdroje.

Zákon také pracuje s dvěma typy plánovaných opatření – program ke zlepšení kvality ovzduší (§ 7 OvzdZ a Příloha 3 OvzdZ) a **regulační řád** pro smogové situace (§ 8 OvzdZ). Programy ke zlepšení ovzduší jsou vypracovávány pro oblasti, ve kterých je dlouhodobě překročen imisní limit znečišťujících látek. V programu jsou popsána a vyhodnocena již existující opatření ke zlepšení kvality ovzduší a navržena nová. Jedná se tedy o dlouhodobá plánovaná opatření, která mají zajistit dodržování závazných standardů ochrany ovzduší. V oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší je pro případ smogových situací vydáván regulační řád (§ 8 OvzdZ), regulační řád obsahuje i seznam stacionárních zdrojů, které podléhají regulačním opatřením k omezení emisí. Orgány ochrany ovzduší pak v případě vzniku smogové situace mohou nařídít omezení nebo zastavení provozu stacionárních i mobilních zdrojů. Provozovatelé jsou povinni toto omezení dodržovat.

Orgán ochrany ovzduší také může kdykoliv svoje **povolení nebo rozhodnutí změnit nebo zrušit**, vyžaduje-li to například veřejný zájem na ochraně zdraví lidí (§ 53 odst. 2 OvzdZ).

Většina těchto opatření je zachována i v připravovaném **novém zákonu o ochraně ovzduší**. Nově je v něm zavedeno kompenzační opatření (§ 11 nového OvzdZ). Pokud provozovatel chce zahájit svoji činnost znečišťující ovzduší v oblasti, ve které jsou již nyní překročeny imisní limity nebo by imisní limit byl překročen po zahájení jeho činnosti, musí před povolením činnosti navrhnout a provést kompenzační opatření, které zajistí, že znečištění ovzduší v oblasti se po zahájení činnosti jeho provozu nezhorší.

V.2.g PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ V OCHRANĚ LESŮ

Právnícké i fyzické osoby, které provádějí stavební, těžební a průmyslovou činnost jsou ze zákona povinny minimalizovat dopad prací na pozemky a lesní

porosty, včetně průběžně vytvářených předpokladů pro rekultivaci pozemků. Pokud již škoda vznikne, musí ze zákona bezprostředně provést potřebná **opatření k odstranění škod** (§ 13 odst. 3 LesZ). V civilním řízení je využívána povinnost právnických a fyzických osob k provedení opatření k zabránění nebo zmírnění škodlivých následků. Povinnost se přímo ze zákona vztahuje na všechny subjekty, které produkují nebo používají látky poškozující les (oxid siřičitý, oxidu dusíku a další), a les skutečně ohrozí nebo poškodí (§ 21 LesZ). V praxi vlastníci lesů nevyžadují provedení opatření, ale náhradu škody vzniklé na lesních porostech v důsledku této činnosti. Soukromoprávní charakter má i povinnost nahradit zvýšené provozní náklady vlastníka lesů v důsledku parcelace lesů výstavbou nebo nahradit vlastníkovu škodu vzniklou jeho předčasným smýcením (škoda se vypočítá jako rozdíl mezi hodnotou, kterou by vlastník při řádném hospodaření dosáhl a získanou cenou dřeva). Ministerstvo zemědělství stanovilo vyhláškou způsob výpočtu újmy a škody na lesích²³².

Jako kompenzační opatření lze vidět i povinnost vlastníka obnovovat lesní porosty tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa (§31 odst. 1 LesZ), s tím souvisí i další povinnosti vlastníka lesa. Vlastník lesa je povinen přijímat **preventivní opatření** vůči škodlivým organismům, škodlivým činitelům a lesním požárům. Při zvýšeném výskytu škodlivých činitelů pak neprodleně **informovat** orgán státní správy lesů a provést nezbytná preventivní opatření. Povinnosti při monitoringu a přijímání opatření bezprostředních nápravných opatření k zabránění dalšímu množení jsou podrobně popsány ve vyhlášce²³³. V případě nepředvídaných škod a mimořádných okolností (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů) je vlastník povinen činit bezodkladná **opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků**. Orgán státní správy lesů může tato opatření vlastníkovu lesů i nařídit (§32 LesZ), může ale vybírat pouze z uzavřeného výčtu: zastavení těžeb a jejich zpracování, provedení ochranného zásahu k zastavení šíření nebo hubení škodlivých organismů, zničení semen a sazenic, omezené nakládání se dřevem, semeny nebo sazenicemi. Orgán státní správy lesů může uložit opatření k **vyhubení škodlivých organismů**, které se vyskytnou v nadměrném množství v okolí lesů nebo na skladech dříví. Opatření je ukládáno subjektu, který skladuje dříví nebo užívá pozemky v okolí lesů (§ 32 odst. 9 LesZ). Obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady rozhodují o uložení **opatření při dozoru** (§ 51 LesZ). Opatření při dozoru jsou ukládány vlastníkovu nebo nájemci lesa, kteří nedodržují zákon, rozhodnutí na jeho základě, popřípadě nehosponaří podle schválených plánů či osnov. Opatření jsou ukládána k odstranění zjištěných nedostatků, ale také ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí. Orgány státní správy lesů jsou oprávněny i rozhodnutím **omezit nebo zastavit** výrobu nebo jinou činnost v případě hrozící škody. V kontextu ostatních předpisů výjimečným ustanovením je režim podle § 57 LesZ. V případech, kdy vlastník lesa neplní své podstatné povinnosti a ohrožuje tím existenci lesa a lesy sousední a ukládání pokut je neúčinné, rozhodne orgán státní správy lesů o nezbytných opatře-

²³² Viz Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb., ze dne 15. března 1999, o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích.

²³³ Viz Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 101/1996 Sb., ze dne 28. března 1996, kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazky lesní stráže.

ních k odvrácení hrozícího nebezpečí. Z tohoto velmi vágně formulovaného ustanovení lze dovodit i možnost orgánu státní správy lesů provést sám tato nezbytná opatření.²³⁴ Argumentem pro tento výklad může být situace, ve které vlastník neplní rozhodnutím uložená opatření. Za jeho jednání mu je uložena pokuta, pokud svoji povinnost nesplní ani po uložení pokuty a existence lesa je ohrožena, bylo by nesmyslné ukládat mu neplněné opatření podle § 57 LesZ ještě jednou. Mnohem logičtější by bylo provedení vymáhaného opatření orgánem státní správy lesů na náklady vlastníka lesa. Protože ale chybí nezbytná navazující ustanovení o vymáhání nákladů od vlastníka, lze spíš konstatovat, že se jedná o jedno z dalších zmocnění orgánu státní správy lesů svým rozhodnutím uložit opatření, tentokrát v případě neúčinného ukládání pokut.

V.2.h PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ V OCHRANĚ PŮD

Vlastník nebo nájemce pozemku na něm musí hospodařit tak, aby neznečišťoval půdu, nepoškozoval okolní pozemky a příznivé vlastnosti půdy. Při znečišťování půdy je poukazováno na znečištění potravního řetězce a zdrojů pitné vody škodlivými látkami, které ohrožují zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů. Rozsah chráněných zájmů je tedy mnohem širší než podle ZoEÚ. V případě porušení těchto povinností a existence závažných důvodů orgán ochrany zemědělského půdního fondu může uložit odstranění zjištěných závad, popřípadě i rozhodnout, že pozemek nesmí být používán pro výrobu zemědělských výrobků vstupujících do potravního řetězce (§ 3 ZZPF). Tato opatření musí být předem projednána s vlastníky nebo nájemci pozemků. Povinnost předjednat opatření souvisí se skutečností, že povinná osoba vůbec nemusí být původcem znečištění. Zajímavé je, že v obdobných situacích podle LesZ tato povinnost stanovena není. Důvodem může být, že opatření jsou s vlastníky či nájemci fakticky projednávána v rámci správního řízení o uložení opatření. Vlastník nebo nájemce může požádat Státní fond životního prostředí o poskytnutí příspěvku na zmírnění ekonomických důsledků uložených opatření, jde-li o odstranění jím nezaviněných závad. Tato možnost by měla být využívána v případech neznámého či nesolventního původce znečištění, v praxi ale k žádostem o tento příspěvek vůbec nedochází. Orgány ochrany zemědělského půdního fondu mohou ukládat opatření k nápravě v rámci výkonu dozoru (§ 18 odst. 3 ZZPF).

V.2.i PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ U JEDNOTLIVÝCH OHROŽUJÍCÍCH ČINNOSTÍ

Součástí **integrovaného povolení** je několik druhů podmínek, které jsou ve své podstatě obecnými preventivními opatřeními k předcházení ztrát na životním prostředí. Jedná se především o: opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí a ohrožování zdraví člověka po ukončení provozu zařízení, předcházející haváriím, při nakládání s odpady, opatření k minimalizaci dálkového znečištění, podmínky zajišťující ochranu ovzduší, půdy, lesa, vod, přírody a krajiny, podmín-

²³⁴ Viz Bahýřová, L.: Nápravná opatření v právu životního prostředí, Cofola 2010: the Conference Proceedings, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2010.

ky nezbytné s ohledem na místní podmínky a technickou charakteristiku zařízení (§ 13 ZoIPPC). Jedním z důvodů pro přezkum integrovaného povolení je znečištění životního prostředí, které přesahuje standardy kvality, není-li možné ho zmírnit jinak než změnou podmínek provozu zařízení (§ 18 odst. 1 písm. e) ZoIPPC). V rámci přezkumu je možné provozovateli uložit provedení opatření k nápravě nebo dokonce zastavit provoz jeho zařízení (§ 19 ZoIPPC). Zajímavé je, že důvodem pro neuložení pokuty je i skutečnost, že provozovatel zajistil odstranění následků porušení povinnosti a přijal opatření zamezující trvání nebo obnově protiprávního stavu. Stejně tak subjekt za delikt neodpovídá, pokud prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právního předpisu zabránil (§ 38 ZoIPPC).

Právnícká osoba a podnikající fyzická osoba užívající objekt nebo zařízení vymezené zákonem je povinná přijmout všechna nezbytná opatření k prevenci **závažných havárií** a omezení jejich následků na zdraví a životy lidí, hospodářská zvířata, životní prostředí a majetek (§ 3 odst. 1 ZoPZH). Podle rizikovosti pak zpracuje bezpečnostní program prevence závažných havárií nebo bezpečnostní zprávu a vnitřní havarijní plán (§ 9, 10 a 17 ZoPZH), které obsahují prevenční opatření a návrh opatření k omezení důsledků závažných havárií na zdraví a životy lidí, hospodářská zvířata, životní prostředí a majetek. U opatření na zmírnění dopadů závažné havárie ve vnitřním havarijním plánu je provozovatel povinen zvažovat mimo jiné i umístění objektu ve vztahu k významným krajinným prvkům, zvláště chráněným územím a územím soustavy NATURA 2000. Provozovatel má také širokou informační povinnost o připravovaných plánech i vzniklé havárii vůči orgánům veřejné správy, obcím, subjektům potencionálně dotčeným havárií (§ 24 ZoPZH). V případě vzniku závažné havárie zpracovává do 3 měsíců od jejího vzniku provozovatel konečnou písemnou zprávu o vzniku a dopadech závažné havárie. Zpráva obsahuje i popis přijatých a navrhovaných preventivních a nápravných opatření, které jsou schvalovány krajským úřadem. Krajský úřad zprávu rozhodnutím buď schválí, nebo vyzve provozovatele k odstranění zjištěných nedostatků v přijatých a navrhovaných středně a dlouhodobých preventivních a nápravných opatřeních. Krajský úřad nad rámec závěrečné zprávy vypracuje doporučení o budoucích preventivních opatřeních pro provozovatele (§ 26 ZoPZH). Provozovatel musí být také povinně pojištěn po celou dobu provozu (i zkušebního), a to do výše možných dopadů závažné havárie (§ 12 ZoPZH).

V oblasti **odpadů** ukládá Česká inspekce pro životní prostředí a obecní úřady obcí s rozšířenou působností opatření ke zjednání nápravy (§ 76 odst. 1 písm. c) a § 79 odst. 1 písm. h) OdpZ). Opatření jsou samostatných rozhodnutí ukládány právníckým nebo fyzickým podnikajícím ale i nepodnikajícím osobám (§ 80 odst. 1 písm. c) OdpZ), které porušily povinnosti uvedené v OdpZ. Pokud provozovatel nesplňuje právní předpisy o odpadovém hospodářství a toto porušení by mohlo být příčinou závažné ekologické újmy, může mu být provoz zařízení **zakázán** (§ 76 odst. 1 písm. f) OdpZ). Zakázat činnost je možné i původci odpadů, který nemá zajištěno využití nebo odstranění odpadů a zároveň by odpady mohly způsobit škodu na životním prostředí (§ 79 odst. 1 písm. h) OdpZ). Zakázat lze ale i provoz zařízení k nakládání s odpady z výroby oxidu titaničitého, které sice neporušilo žádné podmínky provozu, ale monitorování složek životního prostředí prokáže akutní toxicitu přesahující mezní hodnoty (§ 78

odst. 2 písm. o) OdpZ). Obecní úřady obcí s rozšířenou působností mohou zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí na náklady odpovědné osoby, pokud hrozí poškození lidského zdraví nebo životního prostředí nebo k poškození již došlo (§ 79 odst. 1 písm. f) OdpZ). Výklad ustanovení naznačuje možnost orgánů veřejné správy provést preventivní a nápravná opatření samostatně na náklady původce. S tím souvisí i možnost uložit zpracovateli odpadu určitý odpad zpracovat v případě ohrožení životního prostředí na náklady obce, která má potom právo postihu proti odpovědné osobě (§ 79 odst. 1 písm. g) OdpZ).

S **povinnými finančními zárukami** pracuje OdpZ v několika případech. Finanční zajištění jsou povinni prokázat výrobci před uvedením elektrozařízení (§ 37n OdpZ) nebo přenosných baterií a akumulátorů (§ 31g OdpZ) na trh. Finanční záruka musí být dostatečná k pokrytí financování zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění zařízení. Zákon předpokládá finanční záruku ve formě pojištění nebo prostředků na účelově vázaném účtu. Provozovatel skládky je povinen se pojistit proti odpovědnosti za škodu na životním prostředí a zdraví lidí způsobenou provozem skládky (§ 48a OdpZ). Zároveň má povinnost uložit na zvláštní účelově vázaný účet prostředky ve výši předpokládaných nákladů na odstranění pojištěných škod nebo tyto prostředky zajistit prostřednictvím záruky. Provozovatel skládky je také povinný ukládat určitou část prostředků – tzv. finanční rezervu – na účelově vázaný účet. Finanční rezerva bude využita na rekultivaci či asanaci skládky po jejím uzavření. Porušení této povinnosti je důvodem ke zrušení souhlasu s činností (§ 78 odst. 4 písm. b) OdpZ).

Speciální úprava opatření vyplývá i ze ZoGMO. Povinnost informační a povinnost přijmout preventivní opatření mají osoby regulované zákonem v případě získání nových informací o rizicích **GMO** pro životní prostředí nebo zdraví. Pokud z nových informací vyplývá riziko pro zdraví nebo životním prostředí, může Ministerstvo životního prostředí dočasně rozhodnutím omezit nebo zakázat nakládání s GMO (§ 8 ZoGMO). Osoby nakládající s GMO jsou povinny vypracovat havarijný plán (§ 20 a 21 ZoGMO), v něm jsou popsána opatření prováděná při vzniku havárie, která vedou ke zmírnění nebo odstranění následků pro zdraví a životní prostředí za použití všech dostupných opatření. Havárií je každá událost, která bezprostředně hrozí nebo při které unikly GMO, pokud může způsobit (bezprostředně nebo následně) ohrožení zdraví nebo životního prostředí. Odpovědná osoba má povinnost informovat o havárii a povinnost přijmout opatření k odstranění nebo zmírnění škodlivých následků havárie. Ministerstvo životního prostředí musí zpracovat analýzu havárie, která obsahuje i stanovení doporučení směřujících k omezení havárií a jejich předcházení v budoucnosti. Další opatření jsou ukládána v rámci dozoru (§ 34 ZoGMO). Pokud je porušován ZoGMO nebo rozhodnutí vydaná na jeho základě, může Česká inspekce životního prostředí zakázat nebo pozastavit nakládání s GMO nebo uložit přiměřená opatření k nápravě. Pokud je odpovědná osoba nečinná, nebo není známá a dostupná a hrozí-li újmou na zdraví lidí nebo na životním prostředí provede opatření k nápravě Česká inspekce životního prostředí na náklady odpovědné osoby. Výkon nápravných opatření může Česká inspekce smluvně převést na odborně a technicky způsobilou osobu.

ČIŽP vykonává dozor i nad nakládáním s **chemickými látkami**, v rámci výkonu dozoru může při porušení ZoChL nebo rozhodnutí vydaných na jeho základě může

uložit odpovědné osobě opatření k odstranění protiprávního stavu. Pokud hrozí poškození zdraví nebo životního prostředí, nebo k němu již došlo, může ČIŽP nařídít zneškodnění látky na náklady vlastníka nebo držitele. Jedná se tedy o pravomoc ČIŽP provést preventivní nebo bezprostřední nápravná opatření prostřednictvím třetí osoby na náklady odpovědné osoby (§ 33 ZoChL). V případě porušení některých povinností ZoChL je odpovědný subjekt povinný pozastavit uvádění látky na trh nebo ji z trhu stáhnout (§ 38 ZoChL).

Uživatel **lázeňského zdroje** má obecnou povinnost provádět opatření k zabezpečení využívání zdroje a jeho ochrany a opatření uložená k odstranění zjištěných závad (§ 16 LáZZ). Při porušení povinností je možné odpovědnému subjektu naříditi odstranění zjištěných závad (§ 39 odst. 1 písm. c) LáZZ).

Při výkonu státního zdravotního dozoru **ochrany veřejného zdraví** je možné pozastavit výkon činnosti, při které jsou porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví (§ 84 odst.1 písm. b) ZoOVZ).

V.2.j SHRNUTÍ

Právní odpovědnost za újmu na životním prostředí jako takovém je v České republice nejednotně upravena **ve velkém množství různých předpisů**, které lze rozdělit na průřezové a složkové. Nejobecnější, velmi stručnou úpravu obsahuje **zákon o životním prostředí**, který ukládá povinnost napravit újmu návratem do původního stavu všem osobám při všech typech činností a pro všechny typy ekologických ztrát. Tato povinnost se váže pouze k činnosti, která je protiprávní, tj. porušuje právní předpisy nebo na jejich základě vydané správní akty. Tento systém byl dlouhou dobu považován za nevyužitelný v praxi z důvodu nedostatečné procesní úpravy, přesto se mi při zpracovávání disertační práce podařilo najít rozhodnutí o uložení nápravných opatření podle tohoto zákona, které rozsudkem z letošního roku potvrdil i soud v 1. instanci. Praxe by proto pravděpodobně mohla odpovědnost podle zákona o životním prostředí využívat častěji, především jako subsidiární úpravu v případech, kdy není možné dovésti odpovědnost na základě jednotlivých složkových předpisů. Druhým zákonem s ambicí řešit komplexně újmu na životním prostředí je **zákon o ekologické újmě**, který ale nebyl v praxi ještě nikdy použit. Rozsah působnosti zákona je totiž zbytečně **složitě definován**, ať ve vztahu k ostatním předpisům nebo k pojmu ekologické újmy, který je vymezen dokonce v osmi postupných krocích. Vymezení je navíc provedeno neurčitými právními pojmy, které nejsou dostatečně výkladově jasné. To v praxi vede k zvýšeným nárokům na dokazování a tím i vyšší finanční zátěži pro správní orgány. Ze zkušeností aplikujících orgánů navíc vyplývá, že obtížnější dokazování zpravidla vede i k prodloužení samotného řízení a oddálení finální realizace potřebných opatření. Aplikace ZoEÚ tak namísto rychlejší a kvalitnější nápravy může vést k naprosto opačným důsledkům. Tento důsledek předpokládal i sám zákonodárce, který z působnosti zákona vyňal bezprostřední řešení havárií na vodách, které jsou jednou z nejčastějších příčin vzniku ekologické újmy v České republice. Tento krok dále omezil potenciál pro častou aplikaci zákona v praxi, která by *pro futuro* zaručila další rozvoj systému odpovědnosti. Systém odpovědnosti podle ZoEÚ je **inovativní** přinejmenším ve čtyřech oblastech:

- odpovědnost provozovatele i bez porušení povinnosti,
- doplňková nápravná opatření,
- posilování práv veřejnosti,
- povinné finanční zajištění.

Provozovatelé podle ZoEÚ odpovědní za způsobenou újmu, **i pokud jejich provozní činnost není protiprávní**. Tento požadavek již při přípravě směrnice vedl k přijetí velmi širokých liberačních důvodů, mimo jiné i *permit defence* a *state-of-art defence*. Tyto liberační důvody odpovědnost provozovatele zásadně omezují, provozovatel proto fakticky bude odpovědný pouze za protiprávní činnost, protože odpovědný bude pouze v případě, že porušil vydané povolení. **Nápravná opatření** jsou v ZoEÚ poměrně podrobně rozpracována, přesto zůstává mnoho otázek s nimi souvisejících nezodpovězených. Právě podrobný popis nápravných opatření a umožnění nápravy i na odlišné lokalitě je jedním z největších přínosů ZoEÚ do české právní praxe. Doplňková opatření ale nebudou s největší pravděpodobností často využívána (nebyla zatím použita v rámci EU, využití v USA je minimální). Základním principem je návrat do původního (základního) stavu zdroje či funkce, není-li to možné doplňková náprava, která z ekologického pohledu bude obdobně hodnotná, včetně nápravy na jiné lokalitě. Doplňková opatření by měla být vybírána na základě následujících tří, vzájemně vyvážených kritérií: podobnost funkcí a zdrojů, shodná lokalita, časová prodleva. Tento obecný princip je ale na několika místech značně modifikován zohledněním finančních nákladů nápravných opatření, při jejich výběru nebo dokonce možnosti správního orgánu provozovatele jejich provedení zprostit. U ekologické újmy na půdě vzhledem k nastavení nápravných opatření nelze vůbec mluvit o nápravě ekologické újmy. Směrnice nově umožňuje **dotčené veřejnosti** (včetně nevládních neziskových organizací) požadovat nápravu újmy na životním prostředí, čeští zákonodárci se pokusili toto právo veřejnosti zásadně omezit. Přesto je možné oprávnění veřejnosti dovést ze současné judikatury Nejvyššího správního soudu (viz 6 Ao 5/2010 – 43), který obdobně dovozuje aktivní žalobní legitimaci občanského sdružení přímo na základě směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Z výše uvedeného plyne, že všechny teoretické inovace či přínosy ZoEÚ jsou zásadně omezeny až zcela potlačeny souvisejícími problémy. ZoEÚ tak lze hodnotit spíše negativně, protože **nesplnil žádný z cílů směrnice**. V praxi není již po několik let aplikován, veřejné i soukromé zájmy na jeho dalším rozvoji, které by umožnily tyto cíle naplnit, proto nelze očekávat. Transpozice do samostatného zákona navíc **komplikuje rozhodování, podle kterého právního režimu se má postupovat**. Což je obzvláště významné u újmy na životním prostředí, kdy je potřeba rozhodovat nejen kvalitně ale i rychle, protože ubíhající čas je mnohdy významným negativním faktorem. Dalším negativním faktorem tohoto rozdělení je vytvoření prostoru k vydírání či korupci ze strany škůdců, kteří se mohou snažit zajistit rozhodování v pro ně příznivějším režimu, ať už z důvodů nižších nákladů, pojistného krytí nebo prostě jen veřejné defamace jejich společnosti.

Ztráty na životním prostředí nejsou v praxi řešeny ani jedním z komplexních, průřezových předpisů. Ekologická újma je tedy v České republice výlučně napravována na základě jednotlivých **složkových předpisů**. V rámci této práce jsem analyzovala 12 jednotlivých předpisů, z nichž některé obsahují dokonce více odlišných režimů

odpovědnosti. Všem těmto předpisům je společná velmi stručná a **strohá úprava**, obsažená většinou v několika krátkých paragrafech. K tématu navíc nejsou k dispozici téměř žádné odborné publikace. Tento stav spolu s dalšími níže popsány nedostatky má podle mého názoru zásadní vliv na nápravu ztrát na životním prostředí a je klíčovou oblastí, která by umožnila aplikační praxi *pro futuro* zlepšit. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí je ve složkových předpisech upravena pro **havárie nebo protiprávní činnosti**. Zajímavou výjimkou, poukazující na specifika újmy, je zákon o ochraně ovzduší, který dovozuje odpovědnost subjektu již pouze za porušení tohoto zákona bez toho, aby musela vzniknout (nebo být dokázána) ztráta na ovzduší nebo jiné složce životního prostředí. Chráněným zájmem vedle jednotlivých složek a funkčního životního prostředí je v některých předpisech i lidské zdraví (tomu pak odpovídají i nápravná opatření, např. povinnost zajistit náhradní zdroj pitné vody). **Odpovědným subjektem** je v některých případech každý, jindy provozovatel regulované činnosti. Odpovědnost je vždy **objektivní**, většinou **bez** v zákoně přímo uvedených **liberačních důvodů**. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu však nabízí poskytnutí příspěvku vlastníkům pozemků na zmírnění ekonomických důsledků uložených opatření, jde-li o odstranění vlastníkem nezaviněných závad. Tato možnost by měla být využívána v případech neznámého či nesolventního původce znečištění, v praxi ale k žádostem o tento příspěvek vůbec nedochází. Jedná se o zohlednění zavinění vlastníka, obdobně jako v zákoně o integrované prevenci a povolování znečišťování, kde se pro deliktní odpovědnost zohledňuje vynaložení veškerého úsilí.

Odpovědné subjekty musí nést tři základní povinnosti: informační a vykonání preventivních a nápravných opatření. **Informační povinnost** se vztahuje vždy k příslušnému orgánu veřejné správy, které odpovědný subjekt musí aktivně informovat, popřípadě i informace na žádost poskytnout. **Preventivní opatření** jsou všeobecná a speciální. **Všeobecná** preventivní opatření je provozovatel povinný přijímat již v době, kdy žádná ztráta bezprostředně nehrozí, např. havarijní plány (§ 39 odst. 2 zákona o vodách, § 20 zákona o geneticky modifikovaných organismech), opatření vzešlá z posuzování vlivů na životní prostředí nebo stanovení v integrovaném povolení, povinnost učinit přiměřená opatření, aby závadné látky nevnikaly do vod (§ 39 vodního zákona), povinnost učinit přiměřená opatření k úniku látek poškozujících zemědělský půdní fond (§ 8 odst. 1 písm. e) zákona o zemědělském půdním fondu) nebo povinnost počínat si tak, aby nedocházelo k nadměrnému uhynu rostlin, živočichů nebo ničení jejich biotopů (§ 5 odst. 3 ZOPK). **Speciální** preventivní opatření jsou přijímána již k odvrácení bezprostřední hrozby vzniku újmy. Zvláštním typem je i pravomoc příslušných správních orgánů omezit nebo zastavit provoz. Tato pravomoc je upravena ve většině složkových předpisů (ZOPK, vodní zákon, zákon o ovzduší, zákon o prevenci závažných havárií a další). Povinnost přijmout **nápravné opatření** může být založena již *ex lege* ze zákona nebo *ex actu* ze správního aktu, i v případě vzniku povinnosti provést nápravná opatření *ex lege* vydává správní orgán rozhodnutí, ve kterém blíže upřesní podmínky nápravného opatření. Nápravná opatření jsou většinou ukládány v rámci rozhodnutí o správním deliktu vedle klasické finanční sankce (pokuty), výjimkou je zákon o odpadech. Přestože povinný subjekt vnímá pokutu i nápravné opatření jako sankci, protože obě zasahují do jeho majetkové sféry, je nezbytné mezi

nimi rozlišovat. Z pohledu životního prostředí sankce nemá žádný přímý vliv na odčinění ztráty, zatímco u nápravných opatření je tato náprava hlavním cílem. Zvláštní kategorie nápravných opatření je ukládána i při povolování určitých činností. Nejznámějším a nejčastěji v praxi využívanými jsou kompenzační opatření k odstranění ekologické újmy způsobené povoleným kácením dřevin. Dalším příkladem mohou být u nás zatím nepoužitá kompenzační opatření k činnostem, které budou mít negativní vliv na oblasti Natura 2000. Zákon o ochraně přírody a krajiny pracuje i s přiměřenými náhradními opatřeními, které ale nejsou nijak blíže specifikována. Hlavním nedostatkem ukládání nápravných opatření je chybějící podrobnější úprava pro jejich výběr a zdůvodnění tohoto výběru. Podle mého názoru je právě tento nedostatek dalším za zásadních praktických problémů. Možným řešením by bylo zdůraznění funkce nápravných opatření, tj. návrat do původního, základního stavu a nikoliv pouze odstranění nezákonného stavu, jak se uvádí v některých rozsudcích (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2004, čj. 11 Ca 139/2003 – 35). Nápravná opatření by pak měla být ukládána v takové formě, aby vedla k obnově: co nejpodobnějších funkcí ekosystémů, na co nejbližší lokalitě a v co nejkratším čase. Pokud z objektivních důvodů není možné splnit některou z podmínek, je nezbytné kompenzovat ji vyšší kvalitou při splnění ostatních podmínek. Provedení nápravných opatření může orgán veřejné správy odpovědnému subjektu uložit rozhodnutím, pokud odpovědný subjekt neprovede nezbytná opatření, může orgán veřejné správy vynutit jejich provedením uložením peněžité sankce nebo dokonce v některých případech provést nápravné opatření sám na náklady odpovědného subjektu. Konstrukce vynucování provedení nápravných opatření je tedy na stejné úrovni jako vyžaduje směrnice. Dalším zásadním nedostatkem je skutečnost, že dotčená, zainteresovaná **veřejnost** nemá právo efektivně se domáhat odčinění ztrát na životním prostředí. Složkové předpisy neobsahují žádnou speciální úpravu, jednotlivé subjekty tedy mohou pouze podávat podněty k zahájení řízení o uložení nápravného opatření. Příslušné orgány veřejné správy se nemusí těmito podněty řídit a nemusí o nich ani rozhodnout. Vyšší zapojení veřejnosti do současného vztahu odpovědný subjekt – stát, by podle mého názoru zlepšilo aplikaci odpovědnosti a omezilo prostor pro případnou korupci nebo vydírání. Povinné finanční zajištění je vyžadováno pouze některými předpisy (např. zákon o odpadech nebo zákon o prevenci závažných havárií).

K lepší ochraně životního prostředí prostřednictvím odpovědnosti za újmu na životním prostředí tak jsou podle mého názoru **nezbytné následující změny**. Nevytvářet již další systémy odpovědnosti, které v praxi nejsou používány a vedou tak pouze k dalšímu roztříštění úpravy. Naopak zákonná úprava odpovědnosti (stejně jako většina české legislativy) by měla být spíše sjednocována. Toto sjednocení by v ideálním, byť nereálném případě mohlo být provedeno jedním předpisem, reálně by se mělo jednat alespoň o sjednocování podmínek odpovědnosti v režimech upravených různými předpisy a zachování pouze skutečně odůvodněných výjimek. Pozornost je naopak potřeba věnovat analýze praktické aplikace při ukládání preventivních a nápravných opatření a na základě jejího podrobného rozboru provést nezbytné změny. Domnívám se, že nedostatky spočívají především v nedostatečné diskuzi a chybějící metodice výběru nápravných opatření, jejich zdůvodnění a kontrole jejich efektivity. Dalším prvkem,

který by podle mého názoru skutečně posílil praktickou vymahatelnost odpovědnosti a který české úpravě chybí oproti navrhované úpravě ve směrnici, je posílení práv veřejnosti efektivně se domáhat nápravy ztráty na životním prostředí. Česká úprava také zcela opomíjí finanční zajištění odpovědnosti – vytváření jednotlivých úrovní odpovědnosti, kompenzačních či veřejných garančních fondů a jiných nástrojů.

VI. ZÁVĚR

VI.1 ZÁVĚRY DE LEGE LATA

Vzájemná provázanost

Právní odpovědnost je pouze jedním z **nástrojů ochrany životního prostředí**. Z celého systému nástrojů se používá jako poslední, pokud ostatní nástroje regulace selhaly a došlo k ohrožení či poškození životního prostředí. Úprava odpovědnosti proto nemůže fungovat samostatně a účinně chránit životní prostředí, vždy musí navazovat na efektivní prevenci a regulaci (*command & control, market-based instruments*). Na druhou stranu právní odpovědnost ovlivňuje správné fungování regulace, prostřednictvím některých svých funkcí (*deterrence effect*) motivuje provozovatele k dodržování regulace a přijímání preventivních opatření. Právní regulace a odpovědnost jsou tak vzájemně úzce se ovlivňující nástroje. Vždy je nezbytné rozlišovat: činnosti, které nebudou vůbec regulovány; činnosti, které budou regulovány a případně i zpoplatněny, ale nebude se na ně vztahovat odpovědnost; a činnosti, na které se odpovědnost bude vztahovat. V případě správně nastavených poplatků je nadbytečné či dokonce kontraproduktivní využívat odpovědnost pro zpoplatněné činnosti. Odpovědnost je proto často upravena až pro významnou nebo závažnou ztrátu, případně vliv nad tolerovanou míru. Správné rozlišení těchto skupin a účinně upravená právní regulace i odpovědnost patří, podle mého názoru, k zásadním problémům v současné ochraně životního prostředí.

Ztrátou na životním prostředí jsou poškozeny či ohroženy dvě skupiny různých zájmů. Veřejný zájem na příznivém stavu životního prostředí a na jeho ochraně je porušen vznikem **ekologické újmy** jako imateriální ztráty na životním prostředí jako takovém (příkladem může být poškození stanoviště mořských savců). Ztrátou na životním prostředí jsou však často poškozeny i soukromé, individuální zájmy (vlastnické právo, život a zdraví, právo na příznivé životní prostředí). Jedná se o **škodu s environmentální dimenzí**, tj. civilní škodu na majetku či zdraví způsobenou prostřednictvím životního prostředí. Ochrana přírodních zdrojů a jejich funkcí není primárním účelem této odpovědnosti, jejich poškození, oslabení či ztráta se vyskytuje jako příčina nebo následek klasické škody na majetku. Hlavní smyslem odpovědnosti je tak kompenzace tradiční škody, ochrana porušených individuálních práv. Pozitivním vedlejším účinkem je i současné odčinění ztrát na životním prostředí.

Poškozeným zájmům odpovídá i jejich ochrana, která se postupně vyvíjela od civilní, přes administrativní odpovědnost k finančnímu zajištění odpovědnosti. **Mimosmluvní soukromoprávní odpovědnost** (*tort law*) chrání soukromé zájmy, kdy se

každý může domáhat náhrady škody, kterou mu způsobila třetí osoba. Veřejné zájmy jsou chráněny **veřejnoprávní**, administrativní **odpovědností**, kdy orgán veřejné správy ukládá odpovědnému subjektu odčinění ztrát návratem do původního stavu prostřednictvím provedení nápravných opatření. Ztráty na životním prostředí z jedné události často poškozují obě skupiny zájmů, je proto nezbytné využívat oba typy právní odpovědnosti ve vzájemné provázanosti, která řeší jejich nedostatky. Civilní odpovědnost totiž sama o sobě nezaručuje ochranu veřejného zájmu na příznivém životním prostředí (a naopak). Příkladem může být znečištění *in situ*, při kterém je materiální škoda způsobena pouze na majetku odpovědného subjektu. Při použití soukromoprávní mimosmluvní odpovědnosti by bylo odčinění ztrát zcela na jeho volné úvaze. Účinné odčinění ztráty tak zajistí až veřejnoprávní odpovědnost – uložením nápravného opatření. Systémy odpovědnosti jsou pak doplněny **finančním zajištěním**. Finanční zajištění snižuje riziko potencionálně odpovědným subjektům (pojištění) nebo poskytuje plnou kompenzaci ztráty i v případech rozsáhlých ztrát, insolventního nebo neznámého odpovědného subjektu vytvářením kompenzačních či veřejných garančních fondů. Na finanční zajištění, civilní a veřejnoprávní odpovědnost je tedy nezbytné nahlížet jako na funkčně propojené systémy, které se někdy překrývají, ale **nejdou ve vzájemném rozporu, naopak měly by se vzájemně účelně doplňovat**.

Základní rysy odpovědnosti

Právní úpravu odpovědnosti jsem v rámci disertační práce rozebírala ve více než dvaceti systémech práva mezinárodního, unijního, zahraničního i českého. Podrobnější závěry, ze kterých dále vycházím, jsou obsaženy v dílčích shrnutích na konci každé kapitoly. Existují systémy odpovědnosti za ztráty vzniklé ze specifické činnosti i komplexní úpravy všech typů nebezpečných činností. Škoda a újma na životním prostředí jsou upraveny v rámci jednoho systému i odděleně. Celkově se jedná o **velmi komplexní úpravu**. Všechny systémy odpovědnosti navíc zaručují **vyšší standard ochrany** životního prostředí. Jednotlivé prvky odpovědnosti jsou výrazně modifikovány tak, aby odpovědnost plnila svoji kompenzační funkci. **Celý systém se přesouvá od civilněprávní odpovědnosti za mimosmluvní porušení povinnosti k právu na kompenzaci ztrát**, soustřeďuje se na nápravu ztrát a snižuje význam škodní události, příčinné souvislosti atd. Jedním z příkladů je stále se rozšiřující skupina ušlých zisků, zvyšující se maximální limity kompenzace nebo další úrovně odpovědnosti.

Obecným rysem je rozsah odpovědnosti, která se soustřeďuje na důsledky **protiprávní činnosti a havárií**. Veřejnoprávní odpovědnost za činnost v souladu s právem (*secundum legem*) je pouze jednou z alternativ upravených v evropské směrnici o odpovědnosti za škody na životním prostředí. Diskutovanou otázkou zůstává, nakolik je tato úprava skutečně efektivní, a zda není lepší předcházet tomuto typu ztrát kvalitnější regulací a vyššími poplatky. Základním standardem je **objektivní odpovědnost**, subjektivní odpovědnost je pouze jejím doplňkem ve výjimečných případech. Objektivní odpovědnost je zvolena z důvodů rizikovosti činnosti nebo používaných prostředků. **Liberačními důvody** jsou *vis maior* a činnost třetích osob. V administrativní odpovědnosti se stále více používá absolutní odpovědnosti bez možnosti vyvinění se.

Odpovědný subjekt, který musí přijmout preventivní a nápravná opatření, je určen spíše na základě splnění určitých kritérií než na základě zkoumání příčinné souvislosti (*channelled liability*). Při určení odpovědného subjektu se střetávají dva odlišné koncepty. Úprava ve Spojených státech amerických definuje široké spektrum subjektů odpovědných společně a nerozdílně. Mezinárodní a evropské úpravy definují jako odpovědnou většinou jedinou osobu. Podle druhu příčiny znečištění, je odpovědným subjektem majitel, provozovatel nebo dopravce. K této skupině byly přidány další subjekty na základě doktríny *lifting corporate veil* nebo kupující na základě doktríny *caveat emptor*. Kritériem je výkon kontroly nad předmětnou činností. V moderních úpravách je často primárně odpovědný provozovatel. Provozovatelem navíc není pouze subjekt, který vykonává skutečnou nebo právní, ale také ekonomickou kontrolu (například věřitel ve Spojených státech amerických). Všechny modely odpovědnosti upravují **společnou a nerozdílnou** odpovědnost v případě více subjektů, mezi které nelze škodu rozdělit. V evropských i amerických úpravách je v posledním stupni odpovědný nějaký typ **kompensačního nebo garančního fondu**.

Kompensace ztráty by měla být přiměřená, okamžitě provedená a zakládající úplnou nápravu. Civilní odpovědnost zahrnuje škody na majetku a zdraví, ušlý zisk a v závislosti na jednotlivých úpravách i nemajetkové a čisté ekonomické ztráty. Náprava ekologické újmy na veřejných přírodních zdrojích je vyžadována v podobě návratu do původního stavu, což znamená dosažení podmínek před vznikem škody (*baseline conditions*). Náklady na nápravu ekologické újmy jsou odvozovány od nákladů na provedení přiměřených preventivních a nápravných opatření. Stále chybí uznávané metody pro posuzování ekologické újmy v případě nemožnosti, neproveditelnosti či neúčelnosti nápravných opatření. Používají se proto náhradní opatření, což znamená nápravu na jiné lokalitě nebo uvedení lokality pouze do obdobného stavu. Nárok na náhradu ztrát je nezbytně uplatnit v určité **lhůtě**. Tyto lhůty jsou většinou 10–30 let (objektivní) a 3–5 let (subjektivní). Promlčecí lhůta začíná až skutečným vznikem škody, tj. ne v okamžiku škodlivé emise, ale až při projevení se škody na základě této emise (neúroda, poškození stromů). Odpovědnost je většinou **neretroaktivní**, tj. nároky z odpovědnosti mohou být uplatněny, pokud vznikly až v okamžiku účinnosti úpravy. Často existuje povinnost se proti možnosti způsobení škody **pojistit** nebo jinak finančně zajistit.

Nové trendy ve vývoji

Ve vývoji právní úpravy lze identifikovat několik **vývojových směrů**, z nichž některé jednoznačně kvalitně rozvíjejí systém odpovědnosti, u jiných je jejich vliv sporný. Prvním je snaha o **komplexní řešení** ztrát ze všech nebezpečných činností. Příkladem tohoto trendu může být Luganská úmluva, evropská směrnice o odpovědnosti za škody nebo její transpozice zákonem o ekologické újmě do českého právního řádu. Všechny tyto úpravy jsou ale v praxi neúspěšné, Luganskou úmluvu neratifikoval dostatečný počet států, směrnice se používá pouze minimálně a nesplnila ani jeden ze svých cílů, český zákon nebyl ještě nikdy použit. Tyto neúspěchy jsou způsobeny spíše nedostatečným zohledněním faktorů, které podporují praktické fungování odpovědnosti (předvídatelnost úpravy, úroveň odpovědnosti, finanční zajištění), než absolutní

nemožností komplexní úpravy, jak dokazuje i příklad fungující komplexní švédské úpravy. Druhým směrem je rozšiřování odpovědnosti i **za činnost po právu**. Tento standard je v dnešní době běžný u civilní objektivní odpovědnosti za zvláště nebezpečnou činnost, kdy ke vzniku odpovědnosti není nezbytné zavinění ani porušení právní povinnosti. S dnešní mírou regulace škodlivých činností, je ale těžko představitelný vznik škody bez porušení právní povinnosti. Tuto úpravu lze proto spíše považovat za ulehčení pozice poškozeného, který nemusí porušení povinnosti dokazovat. Evropská směrnice nově upravuje odpovědnost i za ekologickou újmu vzniklou činností po právu. Toto rozšíření je však možné odmítnout přijetím fakultativního liberačního důvodu – *permit defence*. Efektivita tohoto rozšíření je předmětem mnoha prací z *law and economics* a dosud nebyla jednoznačně prokázána. Používání tohoto liberačního důvodu například zásadně oslabuje jednu ze základních funkcí odpovědnosti – motivovat provozovatele k přijímání preventivních opatření i nad úroveň zákonné regulace a udělených povolení. V praxi je proto nezbytné vždy znovu zvažovat, zda je vhodnější a výhodnější ukládat odpovědnost i provozovatelům jednajícím v souladu s právem nebo spíše zpřísnit jejich regulaci a zvýšit poplatky, které platí za využívání přírodních zdrojů, a z výnosů poplatků napravovat vzniklou ztrátu. Odpovědnost za ekologickou újmu chrání veřejný zájem již poměrně dlouho. Nově se rozšiřuje okruh subjektů, které mohou veřejný zájem chránit a požadovat nápravu újmy – rozšiřuje se **právo veřejnosti**. U ztrát na nevládních složkách životního prostředí je upravena aktivní žalobní legitimace nevládních organizací, *public trustee* nebo možnost žalovat „v zastoupení“ přírodního zdroje. Při tvorbě směrnice byla dokonce zvažována možnost veřejnosti vyžadovat nápravu újmy přímo po znečišťovateli. Zbylé dva trendy byly již v rámci závěru popsány. Jedná se o posun k náhradním **nápravným opatřením**, v případech, kdy náprava je nemožná, není účelná nebo by na ní vynaložené náklady byly zcela nepřiměřené. Posledním trendem je rozvoj **finančního zajištění** jako prostředku tzv. třetí generace odpovědnosti. Nástroje finančního zajištění ve správné kombinaci s civilní a veřejnoprávní odpovědností řeší většinu nedostatků, který má každý ze systémů samostatně. Nejrůznější fondy tvořené potencionálními znečišťovateli poskytnou prostředky na odčinění ztráty i v případech, kdy samotná úprava odpovědnosti selhává.

VI.2 DOPORUČENÍ DE LEGE FERENDA

Faktory posilující využívání úpravy

Přínejmenším v Evropě a severní Americe existuje v současné době z pohledu poškozených zájmů velmi **příznivá a komplexní právní úprava** odpovědnosti, která pokrývá všechny typy ztrát na životním prostředí. Dynamický rozsah odpovědnosti je proto možné předpokládat v rozvojových zemích, ale nikoliv v zemích rozvinutých. Jedinou výjimkou mohou být nanotechnologie, jejichž vlivy na lidské zdraví a životní prostředí nejsou v současné době známy, chybí jejich podrobná regulace i speciální režim odpovědnosti.

Právní úpravy odpovědnosti v praxi **často nefungují**. Mezinárodní smlouvy neratifikuje dostatečný počet států, vnitrostátní předpisy nejsou v praxi používány. Takové

úpravy neplní svoji funkci, **nenaplňují funkce odpovědnosti** a nechrání životní prostředí. V blízké budoucnosti je proto nezbytné klást důraz na zkvalitňování existujících systémů, jejich správné fungování a nikoliv na další extenzivní rozšiřování režimu odpovědnosti. V disertační práci jsem definovala **faktory, které posilují využívání úpravy**. Pokud některý z nich nemůže být splněn, je zapotřebí klást větší důraz na faktory ostatní. Odpovědnost by měla být používána pouze tam, kde je to vhodné a výhodné, na úpravě by měl být silný veřejný zájem. V současné době se tato otázka týká především veřejnoprávní odpovědnosti i za činnost po právu. Odpovědnost by měla být předvídatelná (výši ztrát, okruhem odpovědných subjektů, okruhem činností). I zde platí přímá úměra, čím více subjektů podléhá odpovědnosti a čím je tato odpovědnost vyšší, tím přesnější musí být úprava. Velmi důležitý je také princip rozdělení odpovědnosti do nejméně dvou **úrovní (tiers)**. V první řadě je odpovědný znečišťovatel, a to v menším rozsahu za přísnějších podmínek. Hlavním účelem této odpovědnosti je motivovat provozovatele k prevenci. Ve druhé úrovni navazuje fond zřízený z prostředků celého průmyslového sektoru, ten hraje škodu ve vyšším rozsahu a za mírnějších podmínek. Jeho hlavní funkcí je kompenzace poškozených. Rozbory provedené v rámci disertační práce prokazují, že dále zpříšňovány jsou pouze fungující a dostatečně často využívané právní úpravy.

Doporučení de lege ferenda pro Českou republiku

Výše uvedené obecné závěry lze aplikovat i na **českou úpravu**. Právní úprava odpovědnosti komplexně pokrývá celý rozsah ztrát na životním prostředí. *De lege ferenda* tedy **není zapotřebí odpovědnost dále rozšiřovat, ale pouze zvyšovat účinnost již existující úpravy**. Nelze naformulovat jednoduché všeobecně platné doporučení, lze ale určit jednotlivé klíčové oblasti. Obecně platí zásadní význam funkční provázanosti mezi regulací a všemi systémy odpovědnosti – civilní, veřejnoprávní i jejich finančním zajištěním. Pro jednotlivé systémy odpovědnosti lze doporučit následující. Odpovědnost za **škodu** na životním prostředí je upravena pro poškozeného příznivě a navrhovaná nová úprava bude ještě příznivější (přesnější definice odpovědného subjektu v subdodavatelských vztazích, alternativní příčina škody, návrat do původního stavu jako primární způsob náhrady škody). Pro poškozené je neobvykle příznivá také judikatura Nejvyššího soudu, přesto není civilní odpovědnost v praxi poškozenými využívána. Z rozboru v disertační práci vyplývá, že důvodem není úprava, která by neumožňovala kompenzaci poškozených, ale spíše běžné překážky – vysoké časové i finanční náklady soudních sporů a nedostatečná informovanost. Tento problém je obecným problémem vymahatelnosti práva a přístupu k soudům v České republice. Řešení spočívá v obecném posilování právního státu a soudní ochrany práv. Budoucí vývoj civilní odpovědnosti by podle mého názoru měl vedle **přijetí návrhu nového občanského zákoníku** směřovat především k vybudování dostatečných **teoretických základů k jednotlivým prvkům odpovědnosti** (především výběru odpovědného subjektu, příčinné souvislosti), které v současné české teorii prakticky neexistují. V důsledku této skutečnosti, i vyšší české soudy vydávají naprosto věcně neodůvodněné rozsudky, které se vymykají běžné evropské praxi.

Ve **veřejnoprávní úpravě** odpovědnosti se bude v nejbližší budoucnosti rozhodovat o následujících otázkách. Zaprvé, zda je efektivní zavádět i do složkových předpisů koncept odpovědnosti z **činností i po právu** (s případnými liberačními důvody *permit* a *state of art defence*). Na základě provedených rozborů se domnívám, že tato úprava by za přijetí liberačních důvodů současný rozsah odpovědnosti omezila. V praxi odpovědností řešená újma na životním prostředí často vzniká z protiprávní činnosti, možnost zprostit se odpovědnosti na základě výše uvedených liberačních důvodů, by tak zásadně omezila odpovědnost provozovatelů. Druhou otázkou je možnost **sjednotit** systém odpovědnosti upravený v jednotlivých složkových předpisech. Česká republika nevyužila příležitosti ke sjednocení úpravy při transpozici směrnice, přesto by bylo vhodné zatím velmi strohé režimy odpovědnosti podle jednotlivých složkových předpisů blíže rozpracovat a vzájemně harmonizovat. Významný je tento problém u ukládání **nápravných opatření**, kdy v České republice chybí jejich bližší rozpracování. Nejsou určena kritéria pro posuzování stavu, do kterého se má poškozené životní prostředí navracet (původní stav, obdobný stav, možnost obdobně využívat, *as high as possible*). Chybí i bližší úprava pro náhradní nápravná opatření (doplňková i vyrovnávací). Řešen není ani rozdíl mezi nápravnými opatřeními ukládanými jako podmínka povolení činnosti a nápravnými opatřeními za protiprávní jednání. Další oblastí pro možnou harmonizaci je rozdělení kompetencí mezi českou inspekci životního prostředí a ostatní orgány. Česká inspekce životního prostředí nemá v současné době kompetence v ochraně půdy podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ale je příslušným orgánem pro řešení újmy na půdě podle zákona o ekologické újmě. Podrobněji by měl být také řešen vznik povinnosti provést nápravné opatření (*ex lege* nebo *ex actu*) a s ním související dopady. Česká republika také zásadně zaostává, protože neumožňuje žádnému typu **veřejnosti** (ekologické nevládní organizace, dotčená veřejnost, *public trustee*) účinně požadovat nápravu vzniklé ekologické újmy. Právě toto zmocnění by zvýšilo praktickou vymahatelnost odpovědnosti.

Finanční zajištění

Pro českou úpravu je typická nedostatečná úprava **finančního zajištění**. Některé zákony stanoví povinné pojištění provozovatele (zákon o ekologické újmě, odpadech, prevenci závažných havárií, atomový zákon). Provozovatelé z činností, které využívají nebo poškozují přírodní zdroje, platí poplatky. Tyto poplatky jsou příjmem veřejných rozpočtů (obce, kraje, státu) a státního fondu životního prostředí. Část z nich je účelově vázána na opatření zlepšující stav dané složky životního prostředí. Není mi však známa existence speciálního kompenzačního nebo garančního fondu, který by kompenzoval újmu u „*orphan sites*“, tj. lokalit, jejichž nápravu nemůže zajistit odpovědný subjekt. Při zavedení těchto fondů by bylo možné dále zvažovat i **rozdělení úrovní** odpovědnosti. Podle mého názoru je zásadní vývoj možný právě v otázkách finančního zajištění a dělení odpovědnosti do několika úrovní. Kvalitní změny by zvýšily praktickou účinnost úpravy. Tato složitá a rozsáhlá oblast by měla být v budoucnu kvalitně odborně zpracována spolu se zvážením možných právních úprav.

POUŽITÉ ZKRATKY

CBD	Nagojsko-kualalumpurský doplňkový protokol o odpovědnosti a náhradě škod (GMO)
CLC	Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním
CLEE	Londýnská úmluva o občanské odpovědnosti za škody způsobené ropou při těžbě a zpracování minerálních zdrojů z mořského dna
CRTD	Ženevská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené během přepravy nebezpečného zboží po silnici, železnici nebo vnitrozemskou plavbou
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
HNS	Mezinárodní úmluva o odpovědnosti a náhradě škody při přepravě nebezpečných nebo jedovatých látek na moři
IOPC	Úmluva o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním
Kodex	švédský kodex životního prostředí
LesZ	lesní zákon
NNO	nestátní neziskové organizace
NS	Nejvyšší soud ČR
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
OdpZ	zákon o odpadech
OPA	Oil Pollution Act v USA
OvzdZ	zákon o ochraně ovzduší
OZ	občanský zákoník
SDR	speciální měnová jednotka
Směrnice	směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí
Úmluva	Luganská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činnosti nebezpečné pro životní prostředí
VodZ	vodní zákon
ZoEÚ	zákon o ekologické újmě
ZoGMO	zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty
ZoIPPC	zákon o integrované prevenci
ZoOVZ	zákon o ochraně veřejného zdraví
ZOPK	zákon o ochraně přírody a krajiny
ZoPZH	zákon o prevenci závažných havárií
ZoŽP	zákon o životním prostředí
ZZPF	zákon o zemědělském půdním fondu

LITERATURA

Knihy

- Austin, D., Alberini, A.: An analysis of the Preventive Effect of Environmental Liability: Environmental Liability, Location and Emissions Substitution: Evidence from the Toxic Release Inventory, 2001.
- Bergkamp, L.: Liability nad Environment, The Hague: Kluwer Law International, 2001.
- Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 1999.
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., C. H. Beck, Praha, 2010.
- European Group on Tort Law: Principles of European Tort Law, Text and Commentary, Springer Wien New York, 2005.
- Faure, M.: Financial Assurance Issues of Environmental Liability, 2000.
- Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, 2010.
- Hollo, E., Marttinen, K.: North European Environmental Law, Hakapaino Oy, Helsinki, 1995.
- Krämer, L.: EC Environmental Law, Thompson-Maxwell, 5th edition.

- Larsson, M. L.: *The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation*, Stockholm, 1997.
- Management of contaminated sites in Western Europe, EEA, červen 2000.
- Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.: *Právo životního prostředí I. díl, Nakladatelství MU, 2. přepracované vydání*, 2009.
- Stejskal, V., Vicha, O.: *Zákon o přecházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*, 1. vydání podle právního stavu platného k 1. 2. 2009, Leges, 2009.
- Stoiber, C., Baer, A., Pelzer, N., Tonhauser, W.: *Handbook on Nuclear Law*, IAEA, 2003.
- Švestka, J., Spáčil, J., Škárková, M., Hulmák, M. a kolektiv: *Občanský zákoník I, velký komentář*, C. H. Beck, Praha, 2009.

Články

- Adetoro, D., Adetoro, S. H.: *Resolving Disputes Involving Accidental Pollution by Oil: What are the Challenges?*, *European Energy and Environmental Law Review*, August 2009, s. 209–214.
- Albertini, A., Austin, D. H.: *Strict Liability as a Deterrent in Toxic Waste Management: Empirical Evidence from Accident and Spill Data*, *Journal of Environmental Economics and Management*, číslo 38, 1999, s. 21.
- Ameye, E.: *Channelling of Nuclear Third Party Liability towards the Operator: Is it Sustainable in a Developing Nuclear World or is there a Need for Liability of Nuclear Architects and Engineers?*, *European Energy and Environmental Law Review*, February 2010, s. 33–58.
- Anderson, M.: *Transnational Corporations and Environmental Damage: Is Tort Law the Answer?*, *Washburn Law Journal*, 2001–2002, s. 399–425.
- Bahýřová, L.: *Nápravná opatření v právu životního prostředí, Cofola 2010: the Conference Proceedings*, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2010.
- Bergkamp, L.: *The Commission's White Paper on Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime*, http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=223108.
- Betlem, G., Brans, E.: *The Future Role of Civil Liability for Environmental Damage in the EU*, *The Year Book of European Environmental Law*, Volume 2, Oxford University Press, 2003, s. 183.
- Betlem, G.: *Environmental Liability and Private Enforcement – Lessons from International Law, the European Court of Justice, and European Mining Laws*, *The Year Book of European Environmental Law*, Volume 4, Oxford University Press, 2005, s. 117.
- Bocken, H.: *Alternative compensation systems for environmental liabilities*, AIDA XIth World Congress, New York, 2002.
- Bocken, H.: *Alternative Financial Guarantees for Environmental Liabilities under the ELD*, *European Energy and Environmental Law Review*, June 2009, s. 146–170.
- Brunnée, J.: *Of sense and sensibility: Reflection on international liability regimes as tools for environmental protection*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol 53, April 2004, s. 351–368.
- Brunnée, J.: *The Responsibility of States for Environmental Harm in a Multinational Context – Problems and Trends*, *Les Cahiers de Droit* 34, 1993.
- Calabresi, G.: *The Cost of Accidents. A Legal and Economic Analysis*, New Haven, Yale University Press, 1970.
- Coase, R. H.: *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, 3, s. 1–44.
- De Smedt, K.: *Environmental Liability in a Federal System: A Law and Economics Analysis*, *European Energy and Environmental Law Review*, April 2008, s. 106–117.
- De Smedt, K.: *Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive*, *European Energy and Environmental Law Review*, Februar 2009, s. 2–18.
- Fábry, V.: *Ekologická odpovědnost*. In *Správní právo*, č. 3 a 4, 1988, 1. část, s. 129–144.
- Faure, M.: *Environmental Liability, Tort Law and Economics*, Maastricht University, Faculty of Law, <http://ssrn.com/abstract=1503405>.
- Fleischer, C.: *Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Offshore Operations*, *Scandinavian Studies in Law* 20, 1976.
- Helton, D., Penn, T.: *Putting Response and Natural Resource Damage Costs in Perspective*, příspěvek č. 114, *International Oil Spill Conference*, 1999, <http://www.darp.noaa.gov/pdf/costsofs.pdf>.
- Holík, M.: *Odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení za způsobenou škodu, COFOLA 2009: the Conference Proceedings*, 1. edition, Masaryk University, Brno, 2009.

- Hooley, R.: Lender liability for environmental damage, *Cambridge Law Journal*, 60(2), July 2001, s. 405–418.
- Jančařová, I.: Opatření k nápravě v právu životního prostředí, *Právní rozhledy*, 16/2010, s. 575.
- Kaplow, L., Shavell, S.: Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income, *Journal of Legal Studies*, číslo 23, 1994.
- Kocourek, T.: Náhrady za omezení vlastnického práva – ekonomický nástroj ochrany životního prostředí, *Cofola 2010: the Conference Proceedings*, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2010.
- Lee, M.: Civil liability of the nuclear industry, *Journal of Environmental Law*, Vol. 12 No. 3, Oxford University Press 2000.
- Mason, M.: Civil liability for oil pollution damage: examining the evolving scope for environmental compensation in the international regime, *Marine Policy* 27, s. 1–12, 2003.
- Ozdemiroglu, E., Kriström, B., Cole, S., Riera, P., Borrego, D. A.: Environmental Liability Directive nad the use of economics in compensation, offsets and habitat banking, www.envliability.eu.
- Pigou, A. C.: *A Study in Public Finance*, Macmillan, London, 1951.
- Rose-Ackerman, S.: Public Law versus Private Law in Environmental Regulation: European Union Proposals in the Light of United States and German Experiences, in Eide, E. and Van den Bergh, R.: *Law and Economics of Environment*, Juridisk Forlag, Oslo, s. 13–39.
- Rybářová, L.: K odpovědnosti za ztráty na životním prostředí v Evropě, *COFOLA 2009: the Conference Proceedings*, 1. edition, Masaryk University, Brno, 2009.
- Savage, M., Baruya, P., et Cunningham, J.: Energy subsidies in the European Union: a brief overview. EEA, Technical Report 1, European Environment Agency, Copenhagen 2004.
- Schwartz, G. T.: Reality in the Economic Analysis of Tort Law – Does Tort Law Really Deter?, *University College of Los Angeles Law Review*, 1994, s. 377.
- Stejskal, V. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. In *Časopis pro právo životního prostředí*, č. 3, 2004, s. 9–17.
- Tarelli, E.: International Efforts to Establish Rules on Liability for Offshore Activities, článek zatím nebyl oficiálně publikován.
- Tkáčiková, J., Pekárek, M.: Czech Environmental Sanctions, *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Masaryk University, Brno, 2008.
- Wenneras, P.: Permit Defence in Environmental Liability Regimes – Subsidizing Environmental Damage in the EC?, *The Year Book of European Environmental Law*, Volume 4, Oxford University Press, 2005, s. 149.
- Winter, G., Jans, J., Macrory, R., Krämer, L.: Weighing up the EC Environmental Liability Directive, *Journal of Environmental Law*, 2008.

Dokumenty

- Instruction Manual for the Implementation of the Basel Protocol on Liability and compensation for damage resulting from transboundary movements of hazardous wastes and their disposal, Adopted by decision IV/7 of the fourth session of the Open-ended working group on behalf of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal pursuant to decision VII/28.
- Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions under Article 14(2) of Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, European Commission, Brussels 12. 10. 2010, COM (2010) 581 final.
- Report on the activities for the international oil pollution compensation funds in 2008, IOPC, 2009.
- Study on the Implementation Effectiveness of the Environmental Liability Directive and Related Financial Security Issues, European Commission (DG ENV), November 2009, 070307/2008/516353/ETU/G.1.
- The 1997 Vienna convention on civil liability for nuclear damage and the 1997 convention on supplementary compensation for nuclear damage – explanatory texts, IAEA international law series No. 3, Vienna, 2007.

Zdroje z internetu

- <http://bch.cbd.int/protocol/supplementary/>
<http://www.aida.org.uk>
<http://www.basel.int/>

<http://www.envliability.eu/>
<http://www.epa.gov/superfund/>
<http://www.eueldpracticeexchange.com/index.htm>
<http://www.hnsconvention.org/en/>
<http://www.iaea.org>
http://www.iopcfund.org/npdf/jub_en.pdf
<http://www.nrdonline.com/>
<http://www.sujb.cz>
http://www.unece.org/trans/danger/publi/crtd/crtd_e.html
<https://www.cbd.int>
www.iopcfund.org

LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL LOSSES

Summary

The **environmental damage** harms or threatens the two groups of interests – public and private. Both types of interests are often damaged by one event. The tort law and public liability including their financial security are therefore functionally interconnected systems, which sometimes overlap. They do not contradict but usefully complement each other.

At the **international level**, there are several treaties governing the liability for transboundary pollution. Only one convention is legally binding and used in practice – CLC liability for oil transportation by sea, conventions on liability for nuclear damage are binding but were never used in practice. All these conventions use the classical scheme of tort law. They apply only to accidents. The liability is always objective with defences (natural phenomenon, force majeure, conduct of a third party). The liable party is always channelled to easily identifiable subject. In the case of multiple liable parties, they are liable jointly and severally. Damage must be quantifiable in money and the amount must be proved by the victim. In the case of harm to the environment, the damage is derived from the costs for reasonable preventive and corrective measures. The compensation for losses is necessary to apply in a certain period of time. These periods are usually 10 years (objective) and 3–5 years (subjective). The liability is never retroactive. The financial security is always mandatory.

The international conventions do not use the **alternative or complementary measures**. Another important **limitation** is the maximum amount of possible compensation for losses, which ranges from 30 to 750 million SDR. This restriction is contrary to the stated objective of full and adequate compensation of loss. In practice, however, clean-up costs were fully awarded except for two major accidents. The liability is divided into at least two **tiers**. The polluter is responsible in the first tier, the liability is stricter and only to smaller amount. The main purpose of this liability is to motivate operators to prevention. The second follow-up system is a fund set up by the entire industrial sector. The fund compensate for higher damage and under milder conditions. The main function is full compensation to victims. This system is extended by the third and fourth tiers of liability – participating countries and international organizations. The whole system is moving away from civil liability for breach of contractual obligations to the right for compensation of loss.

The analysis of international liability also tries to answer the question why some liability regime work and the others do not. The factors supporting the **efficiency** and functioning of liability regime include:

- a strong public interest on liability,
- clear, transparent and predictable regulation,
- well-known, large, well-regulated operators,
- precisely defined scope of liability (including types of damage)
- maximum limit of damage,
- tiers of liability (the operator, a group of operators, state)
- frequent usage in the practice.

An example might be the **Lugano Convention**, which should have been the most comprehensive international convention and it has never been legally binding. The reason is the use of demonstrative and vague definitions, unlimited liability, lack of public interest, etc.

The above-defined criteria can be used also for evaluation of the new **Directive on Liability for Environmental Damage at European Union level**. Due to the nature of the Directive, some of the criteria for the efficient functioning of the liability could not be fulfilled. The liability regime is comprehensive, covering not only the loss of one source or from one type of hazardous activity. The definition of scope of liability is still unnecessarily complicated. There was no strong public interest on the adoption of the directive and the transposition into Czech law, because the liability had been sufficiently covered. The Directive does not harmonise the liability, the most of fundamental issues are left to the decision of Member States. The scope of the Directive is limited to the qualified damage to biodiversity, water and soil. The liable party is the operator, which has the duty to notify and take the preventive and corrective measures. The Directive can be considered innovative in four areas-liability, regardless of breach of legal duty; the additional measures, ie measures in a different location; strengthening the rights of the public and mandatory financial security. In all areas the benefits are substantially reduced by related problems. Therefore, the Directive remains very weak tool. In the Czech Republic, the Directive was transposed by the special act, which was still not used in the practice.

The **Czech tort law** is governed exclusively by the Civil Code. The liability regime is similar to European standards and currently being prepared recodification removes most of fundamental problems – in case of subcontracting the liable party is not clearly determine; strict liability is duplicated; money reward has priority over restitution in integrum. The performed research shows that Czech courts do not use the environmental damages, because no one requires them in civil litigation. The only exception is disputes relating to compensation for damage to forests. This type of litigation has led to a unique jurisprudence of the Supreme Court, which favours the position of the victim. The compensation for a smaller increase of wood caused by long-term carbon dioxide emissions was repeatedly awarded, even though the operators of these sources do not breach the limits imposed by law or decision, pay the fees for air pollution and use the best available techniques. The analyzed case law is very benevolent in quantification of damages, causation and time limits.

Public liability for harm to the environment as such is in the Czech Republic regulated by a large number of different laws that can be divided into a cross-sectional and specialized. The most general, very brief regime contains the act on environment, which was long considered as a non-usable in practice due to a lack of procedural regulation, but the remedial measure was imposed under this act. This decision was confirmed by the court in the first instance. The second regime is a complex transposition of the Directive to the law on environmental damage. The definition of scope of the law is unnecessarily complicated, extended liability is weakened by permit defence, the rights of public concerned is rather limited, mandatory financial security applies only to certain entities and is postponed.

The public interest is in the practice protected by wide scope of specialized laws. The liability regime is always very brief, refers to cases of accidents and breach of law. The liability is always objective, usually without defence. The liable parties must carry three basic obligations: inform and perform preventive (general and special) and corrective measures. Corrective measures are not regulated in more detail, which is one of major deficiencies.

De lege ferenda, there is no need to adopt new legal regulations. For the civil liability, it is necessary to better define the liable party for outsourcing. The public liability should further adjusted corrective measures and entitlements of the public concerned. For both systems, it is necessary to develop a better system of ensuring financial accountability and its division into the tiers.

Key words: Environment, Czech Republic, liability, damage, environmental liability directive, law, European union, harm, loss, transposition

Klíčová slova: životní prostředí, Česká republika, odpovědnost, směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí, právo, Evropská unie, újma, ztráta, transpozice

PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Přehled jednotlivých prvků v mezinárodních a unijních systémech odpovědnosti (Zdroj: Petra Humlíčková)

Název úmluvy	Rok vzniku	Právně účinná	Klíčové oblasti	Odpovědnosti (z běžné činnosti (ne havárie, ne porušení))	Odpovědný subjekt	Společná a nerozdílná odpovědnost	Kompenzované ztráty na živém prostředí	Objektivní či subjektivní odpovědnost	Povinné finanční zajištění	Liberační důvody	Max limit ztrát	Lhůty subjektivní/objektivní
Pařížská a Vídeňská smlouva	1960	nepoužitá	jaderná zařízení	ano	provizovatel	ano		objektivní	ano	stát určí zda vis maior; ano poškozený; ozbrojený konflikt	ano – 600 mil. SDR/700 mil. EUR	3/10 let
CIC – znečištění ropou na moři	1963	ano	havárie, moře, ropa	havárie	vlastník plavidla	ano		objektivní	ano	vis maior, válka, 3. osoba	750 mil. SDR	3/10 let
HNS – znečištění nebezpečnými látkami na moři	1996	ne	nebezpečné, jedovaté látky – s odkazem na existující úpravy	havárie	vlastník plavidla	ano		objektivní	ano	vis maior, válka, 3. osoba	100 mil. SDR	3/10 let
CRTD – Ženevská úmluva přeprava nebezpečného zboží po silnici	1989	ne	nebezpečné látky, silnice, odkaz na jiné úmluvy	havárie	přepravce	ano	Náklady preventivních a nápravných opatření na žp	objektivní	ano	vis maior, válka, 3. osoba, přepravce nebyl upozorněn na nebezpečnou povahu zboží – odpovědnost odesílatele	30 mil. SDR	3/10 let
CLEE – off-shore	1977	ne	těžba ropy, regionální úmluva	havárie	provizovatel	ano		objektivní	ano		30 mil. SDR	1/4 roky
Přeshraniční pohyb nebezpečných odpadů	1989	ne	nebezpečné odpady, přeshraniční provoz	havárie	ohlašovatel pohybu odpadu	ano		objektivní	ano	vis maior, válka, 3. osoba	určí stát	5/10 let
GMO	2010	ne	žijící GMO	ano	provizovatel	nezmhuje		objektivní	určí stát	vis maior, válka + určí stát	určí stát	určí stát
ELD směrnice	2004	ne	voda, biodiverzita, půda i činnost po zprávu vnitrostátní škody	ano, i bez porušení předpisu	provizovatel	určí stát		objektivní i subjektivní	doporučené	Permit defence, state of art defence	není	3/30 let
Luganská úmluva	1993	ne	komplexní, nebezpečné činnosti a skládky, přeshraniční škody	havárie	provizovatel	ano		objektivní	ano	vis maior, válka, 3. osoba, tolerované znečištění	není	

Příloha č. 2: Rozbor jednotlivých systémů odpovědnosti podle Bílé knihy

Povaha odpovědnosti	Typ činnosti	Tradiční škody	Ztráty na přírodních zdrojích	Limit škody	Znečištěné lokality
Objektivní	Nebezpečná, upravená EU právem	X	X	Významná pro škody na biodiverzitě a znečištění lokalit	X
Subjektivní	jakákoliv		X	Pouze významná	

	Povaha odpovědnosti	Činnost	Místo škody	Limit
Tradiční škoda	Objektivní	Nebezpečná, regulovaná EU právem	Kdekoliv	Žádný
Ztráty na biodiverzitě	Subjektivní	Jakákoliv	Pouze lokality NATURA 2000	Významná škoda
Znečištěné lokality	objektivní	Nebezpečná, regulovaná EU právem	Kdekoliv	Významná škoda

(Zdroj: Bílá kniha)

Příloha č. 3: Srovnání Směrnice a úpravy ve Spojených státech amerických

	ELD	USA – CERCLA
Rozdělení odpovědnosti za náklady na vyčištění lokality (<i>clean-up costs</i>) a náklady na obnovu přírodních zdrojů (<i>restoring natural resources</i>) včetně nákladů na náhradní a doplňková opatření	Ne, nápravná opatření pokrývají oba typy nákladů.	Ano; EPA je odpovědná pouze za náklady na vyčištění lokality. Náklady na obnovu přírodních zdrojů jsou žalovány (pokud vůbec) většinou až v průběhu čištění lokality nebo po jejím vyčištění. Za obnovu přírodních zdrojů jsou odpovědní <i>natural resource trustees</i> . Žaloby na obnovu přírodního zdroje se dlouhou dobu nevyužívaly.
Počet odpovědných orgánů veřejné správy	Ponecháno na rozhodnutí členských států.	EPA pro vyčištění lokality, <i>natural resource trustees</i> pro obnovu přírodních zdrojů.
Přírodní zdroje, na které se vztahuje povinnost vyčistit	Půda – kontaminace, riziko pro lidské zdraví. Voda – závažný nepříznivý účinek na stav vody. Druhy a stanoviště chráněné unijním (případně i národním) právem.	Ztráta na lidském zdraví nebo životním prostředí, které je definováno velmi široce. Širší než v ELD.
Přírodní zdroje, na které se vztahují primární, doplňková a vyrovnávací opatření	Viz výše, k půdě se s ohledem na lidské zdraví ale nevztahují doplňková a vyrovnávací opatření.	Širší než v ELD. Půda, flóra, fauna, vzduch, voda, zdroje pitné vody a další.
Rozsah ztráty na přírodním zdroji	<ul style="list-style-type: none"> – Primární opatření k návratu do původního stavu. – Provizorní opatření. – Doplňková opatření. – Vyrovnávací opatření. – Náklady na posouzení ztráty, transakční náklady. 	<ul style="list-style-type: none"> – Primární opatření k návratu do původního stavu. – Provizorní opatření (<i>emergency restoration</i>). – Náhrada ekvivalentním zdrojem. – Kompenzace <i>lost of use of resource</i> v době od škody po nápravu nebo náhradu. – Náklady na přiměřené a nezbytné posouzení ztráty (včetně administrativních nákladů). – Kompenzace <i>lost of use of resource</i> v době od škody po nápravu nebo náhradu. – Úroky.

	ELD	USA – CERCLA
Závažnost ztráty	Závažná, nepříznivá, měřitelná změna.	Pro vycištění není nijak upravena závažnost. V praxi ale EPA čistí pouze ty lokality, které ohrožují lidské zdraví nebo životní prostředí. Pro obnovu zdrojů se musí jednat o měřitelnou, nepříznivou změnu na chemickém nebo fyzikálním stavu přírodního zdroje.
Rozsah odpovědnost	Společná a nerozdílná nebo dílčí podle volby členského státu.	Společná a nerozdílná.
Standard odpovědnosti	Objektivní pro provozovatele z Přílohy III, subjektivní pro ostatní.	Objektivní.
Výjimky	Existují (mezinárodní úmluvy).	Žádné.
Liberační důvody	Obligatorní (3. strana a příkaz orgánu veřejné moci), fakultativní (<i>permit a state of art defence</i>).	Vis maior, válka, jednání 3. strany, tyto liberační důvody jsou vykládány velmi úzce. Pro ztráty na přírodních zdrojích platí navíc i <i>permit defence</i> , který je vykládán tak úzce, že se téměř nevyužívá (výslovné uvedení v <i>environmental impact statement</i> podle <i>National Environmental Policy Act</i>).
Vynucování odpovědnosti	Záleží na členských státech.	Pokuty až do výše 32,500 \$ denně. Náhrada nákladů na nápravu lokality plus jejich trojnásobek.
Kvalifikované subjekty k zahájení řízení či soudního přezkumu	FO i PO dotčené škodami na životním prostředí nebo mající dostatečný zájem na rozhodování, vždy ekologické NNO.	Žaloba (<i>citizen suit</i>) nebo možnost podnětu pro každého bez dalších podmínek.
Finanční zajištění	Není povinné, jednotlivé členské státy mohou vyžadovat.	Postupně zaváděno pro jednotlivé typy činností od roku 2011 (první činností je těžba).
Financování systému	Není upraveno.	Rozpočtová položka pro EPA.
Možnost soudní obrany proti nápravným opatřením	Ano, Velká Británie dokonce přiznala odkladný účinek odvolání se proti uložení nápravných opatření na základě liberačních důvodů ve Směrnici. (článek 8 odst. 3 a 4)	Odpovědné subjekty se nemohou bránit proti své odpovědnosti dokud: <ul style="list-style-type: none"> – nevyčistí lokalitu. – EPA nevymáhá splnění povinnosti vyčistit lokalitu u soudu. – EPA sama vyčistila lokalitu a nyní požaduje plnění nákladů.

(Zdroj: European Commission: Study on the Implementation Effectiveness of the Environmental Liability Directive and Related Financial Security Issues, November 2009)

REDAKČNÍ RADA

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Blanka Jandová

Členové:

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Vladimír Kindl

prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.

prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund)

prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Praha)

prof. Dr. Wladyslaw Czapliński (Varšava)

doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Giessen/Heidelberg)

prof. JUDr. Pavol Holländer, DrSc. (Brno)

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. (Brno/Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Jan Svák, CSc. (Bratislava)

prof. Dr. Jiří Toman (Santa Clara)

JUDr. Peter Tomka, CSc. (Haag)

prof. JUDr. Helena Válková, CSc. (Plzeň/Praha)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)



ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3/2011

LIDSKÁ PRÁVA, PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Prorektor-editor: prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.
Vědecký redaktor: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
Recenzovali:
doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M.
Obálku navrhla Jarmila Lorencová
Graficky upravila Kateřina Řezáčová
Vydala Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1
<http://cupress.cuni.cz>
Praha 2012
Sazba: DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4× / rok
Vydání 1. Náklad 300 výtisků

ISBN 978-80-246-2091-6
ISSN 0323-0619
MK ČR E 18585