

# K odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb.

Lenka Bahýľová\*

## 1. Úvod

Právní odpovědnost hraje při ochraně životního prostředí zásadní roli. Relativně nedávno byl stávající systém tzv. ekologicko-právní odpovědnosti (právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí), jak je pojímán doktrínou<sup>1</sup>, doplněn o podstatný příspěvek. Tím bylo přijetí zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě (dále „zákon č. 167/2008 Sb.“), který obohatil koncepci právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Primárním účelem vzniku tohoto právního předpisu byla transpozice směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (dále jen „Směrnice“), ke které měly členské státy EU přistoupit do 30. dubna 2007. Zákon o ekologické újmě nabyl účinnosti (s výjimkou některých ustanovení) dne 19. 5. 2008.<sup>2</sup>

\* Mgr. Lenka Bahýľová, doktorandka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> Systém právní odpovědnosti v oblasti práva životního prostředí sestává z odpovědnosti deliktů (odpovědnost za trestné činy, správní delikty a přestupky) a z odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Posledně jmenovaná odpovědnost zahrnuje odpovědnost za škodu (soukromoprávního charakteru) a odpovědnost za tzv. ekologickou újmu (veřejnoprávního charakteru). Viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 71–87. Srov. obdobné vymezení forem odpovědnosti, jež se uplatňují v životním prostředí (majetkoprávní, trestněprávní, administrativně-správní a ekologickoprávní) In Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí, 1. Díl, Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 82 a násl.

<sup>2</sup> Předkladatel návrhu zákona č. 167/2008 Sb. zvolil za účelem transpozice Směrnice metodu (téměř) doslovného převzetí obsahu směrnice do obsahu právního předpisu. Tento způsob se na jednu stranu může jevit jako problematický, neboť nový zákon používá pojem ekologická újma „pro své účely“ a ten se zcela nekryje s pojetím ekologické újmy ve smyslu zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve kterém byl tento pojem vymezen prvně. Z hlediska systematického tedy nová právní úprava příliš nepřispěla ke zpřehlednění systému právní odpovědnosti v této oblasti. Na druhou stranu je však třeba připustit, že transpozice Směrnice byla omezena jejím poměrně detailním obsahem, takže zvolená metoda transpo-

Cílem příspěvku je poukázat na specifika odpovědnosti za ekologickou újmu podle zákona č. 167/2008 Sb. a možné výkladové problémy této ještě relativně nové právní úpravy, která je vystavěna především na principu „znečišťovatel platí“ (resp. principu odpovědnosti původce). Vzhledem k tomu, že Směrnice nechala v některých aspektech na členských státech EU, k jak přísné právní úpravě se přikloní (vymezení působnosti, rozsah výčtu liberačních důvodů, zakotvení subsidiární odpovědnosti státu atd.<sup>3</sup>), zajímavé bude poukázat na využití této možnosti v české právní úpravě. Příspěvek bude rovněž reflektovat recentní judikaturu Soudního dvora EU, který se již v několika případech v rámci řízení o předběžné otázce vyjádřil k problematice odpovědnosti za způsobené ztráty (škody) na životním prostředí.

## 2. Ekologická újma a její pojetí v zákoně č. 167/2008 Sb.

Pro přehlednost je nejprve nutné stručně vymežit systém odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, do kterého spadá i odpovědnost za ekologickou újmu podle zákona č. 167/2008 Sb. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí<sup>4</sup> zahrnuje odpovědnost za škody na životním prostředí, která má charakter soukromoprávní (oprávněným je poškozený vlastník), a odpovědnost za ekologickou újmu, která má charakter veřejnoprávní (oprávněným je stát). Oba druhy odpovědnosti je třeba odlišovat, nicméně i vnímat ve vzájemných souvislostech. Zatímco v případě prvně uvedené odpovědnosti jsou objektem ochrany toliko složky, resp. části, životního prostředí, které mohou být předmětem vlastnického práva, odpovědnost za ekologickou újmu zahrnuje všechny složky životního prostředí (vlastnitelné i ne-

zice byla evidentně nejschůdnější cestou, jak dostat závazkům plynoucím ČR z členství v EU.

<sup>3</sup> Blíže viz De Smedt, K. Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive. In European Energy and Environmental Law Review, Vol. 18, Issue 1, s. 2–18.

<sup>4</sup> K tomu viz Damohorský, M. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Praha: Karolinum, 1999.

vlastnitelné<sup>5</sup>), přičemž tyto složky nejsou vnímány jako majetek, nýbrž jako veřejný statek. Je však evidentní, že škoda (na životním prostředí) a ekologická újma nejsou zřetelně oddělenými instituty, částečně se překrývají. Souběh odpovědnosti za škodu a ekologickou újmu tedy nelze vyloučit. Další odlišnosti lze spatřovat rovněž ve způsobu odčinění ztráty. V případě odpovědnosti za ekologickou újmu se upřednostňuje uvedení poškozené části životního prostředí do původního stavu (náprava) před jeho materiální náhradou, a následně případnou peněžní náhradou. V případě odpovědnosti za škody na životním prostředí závisí způsob odčinění ztráty na vůli vlastníka (což ovšem nevylučuje, ale ani nezaručuje, výše uvedenou poslušnost).

V zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který je rámcovou normou<sup>6</sup>, je ekologická újma pojímána jako *ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti* (§ 10). Tyto funkce se obvykle dělí na *produkční* (např. úrodnost půdy, užitné vlastnosti přírodních zdrojů surovin a energie, hodnota prostorového využití území), jejichž hodnotu lze vyčíslit v penězích, a *mi-moproductivní* (estetické, kulturní, ekologické apod.)<sup>7</sup>. Oproti tomu ekologickou újmu podle zákona č. 167/2008 Sb., se rozumí *nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo; jedná se přitom o změnu na 1. chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovištích, která má závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo udržování příznivého stavu ochrany takových druhů nebo stanovišť, 2. podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, která má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množství stav vody nebo na její ekologický potenciál, nebo 3. půdě znečištěním, jež představuje závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj.*

Ekologická újma podle zákona č. 167/2008 Sb. je tedy relativně úzkou, resp. přesně specifikovanou, výsečí ekologické újmy vymezené v zákoně č. 17/1992 Sb. Specifikace spočívá jednak v omezení rozsahu újmy na vybrané složky životního prostředí (chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, vy-

mezená přírodní stanoviště, voda a půda) a rovněž v charakteru (závažnosti) újmy. Pokud by tedy došlo ke ztrátě na jiné než uvedené části životního prostředí nebo by ke ztrátě na vymezené složce sice došlo, nicméně ta by nedosahovala požadované intenzity (požadavek na existenci závažného nepříznivého účinku, resp. závažného rizika nepříznivého vlivu), nebyly by splněny podmínky *ratione materiae* zákona č. 167/2008 Sb., a tudíž by nebylo možné tento zákon aplikovat.

Věcná působnost tohoto zákona je v návaznosti na Směrnici dána rovněž stanovením výjimek, tj. situací, za kterých se tento zákon nepoužije. Jedná se o případy ekologické újmy, která je způsobena ozbrojeným konfliktem, nepřátelskou akcí, občanskou válkou nebo povstáním, živelní událostí výjimečné a neodvratné povahy, činností, jejímž účelem je zajišťování obrany České republiky nebo mezinárodní bezpečnosti, činností, jejímž jediným účelem je ochrana života, zdraví nebo majetku osob před živelními událostmi a dále činnostmi, na které se vztahují vymezené mezinárodní smlouvy<sup>8</sup>. V těchto případech je vzniklá ekologická újma ze zákona č. 167/2008 Sb. vyňata. S výjimkou případů ekologické újmy, která by se řešila na základě mezinárodních smluv, jsou uvedené exempce stanoveny z důvodu, že provozovatel by neměl nést náklady na odstranění ekologické újmy v situacích, které nemůže ovlivnit a nad nimiž nemá kontrolu<sup>9</sup>.

Pro aplikaci zákona č. 167/2008 Sb. musí být rovněž dána časová působnost. Ta vychází ze Směrnice a je dána tak, že se tento zákon nevztahuje na ekologickou újmu způsobenou událostí nebo emisí, k níž došlo před nabytím účinnosti tohoto zákona, nebo po nabytí jeho účinnosti jako důsledek provozní činnosti, která byla prokazatelně ukončena před tímto dnem (§ 22 odst. 2). Zákon č. 167/2008 Sb. se tedy bude vztahovat na ekologickou újmu způsobenou událostí nebo emisí, ke které došlo po 19. 5. 2008 buď v důsledku činnosti vykonané po tomto datu, nebo v důsledku činnosti vykonané před tímto datem, která však nebyla před tímto datem ukončena. Časová působnost Směrnice se vztahuje k 30. 4. 2007, v tomto ohledu se tedy nekryje se zákonem č. 167/2008 Sb. Nabízí se proto teoretická otázka případného bezprostředního účinku Směrnice v případě újmy vzniklé po 30. 4. 2007 (ale ještě před 19. 5. 2008); zde by se jednalo o problematiku bezprostředního účinku Směrnice ve vertikální rovině, a to v rámci tzv. triangulární situace (vztah jednotlivce, státu

<sup>5</sup> Např. ovzduší, povrchové a podzemní vody, jeskyně.

<sup>6</sup> Jak uvádí důvodová zpráva, tento zákon vytváří prostor pro speciální právní úpravy ochrany životního prostředí a o jeho složky, které budou vzájemně provázány a budou vycházet z filosofie tohoto zákona.

<sup>7</sup> Viz Petržílek, P., Tylová, E., Vícha, O., Hájek, T. Škody na životním prostředí – řešení, realita, perspektivy. In Časopis pro právo životního prostředí, č. 3, 2002, s. 9.

<sup>8</sup> Např. Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním, Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu, Pařížská úmluva o odpovědnosti vůči třetím stranám v oblasti jaderné energie a Bruselská doplňující úmluva, Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody atd.

<sup>9</sup> Viz bod 20 preambule Směrnice.

a třetích osob); zkoumání této problematiky však není cílem tohoto článku, lze proto pouze odkázat na relevantní publikace<sup>10</sup>, resp. judikaturu.

### 3. Odpovědné subjekty a charakter odpovědnosti za ekologickou újmu

Odpovědnost za ekologickou újmu obecně vychází z principu „znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle*). V případě zákona č. 167/2008 Sb. se tato zásada promítá do odpovědnosti provozovatele, jehož činnost újmu způsobila. Jak je uvedeno ve Směrnici, „základní zásadou by mělo být to, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody<sup>11</sup>, je finančně odpovědný; tím mají být provozovatelé nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik škod na životním prostředí, aby riziko jejich finanční odpovědnosti bylo sníženo“ (bod 2 preambule).

Po vzoru Směrnice stanoví zákon č. 167/2008 Sb. primární odpovědnost provozovatele, jehož činnost způsobila ekologickou újmu. Jedná se o odpovědnost, kterou tento zákon dále diferencuje podle toho, zda ekologickou újmu způsobil provozovatel provozní činnosti uvedené v příloze č. 1<sup>12</sup>, nebo zda ekologickou újmu způsobil provozovatel činnosti v této příloze neuvedené. Samotný text zákona je co do charakteru odpovědnosti za ekologickou újmu způsobenou provozovatelem poněkud matoucí. V případě první skupiny provozovatelů totiž nevyžaduje protiprávní jednání (§ 4). Aby však bylo možné hovořit o právní odpovědnosti, musí dojít k naplnění právního důvodu jejího vzniku, tj. protiprávnosti<sup>13</sup>. Prvek protiprávnosti je imanentní všem druhům odpovědnosti, odpovědnost za ekologickou újmu nevyjímá. Je však v každém případě možné položit rovnítko mezi protiprávností a takovým jednáním

ním provozovatele, které vedlo ke vzniku ekologické újmy? Odpověď na tuto otázku může být podle mého názoru kladná jedině tehdy, pokud budeme tuto protiprávnost spatřovat v porušení povinnosti jednat tak, aby ekologická újma nebyla způsobena (viz § 3 odst. 1 „provozovatel musí předcházet vzniku ekologické újmy“). Další možností je vnímat tento vztah jako tzv. mimoodpovědnostní povinnost k odstranění ekologické újmy<sup>14</sup>. Předpokladem (důvodem) vzniku této povinnosti není protiprávní jednání, nýbrž právně kvalifikovaná událost (ekologická újma). Jedná se o objektivní právní skutečnost, s jejímž vznikem je (nezávisle na volním – protiprávním – jednání) spojen vznik právního vztahu (závazek provozovatele vůči státu odstranit či jinak napravit ekologickou újmu). De lege lata je tato mimoodpovědnostní povinnost vnímána jako odpovědnost objektivní, ve vztahu k odpovědnosti provozovatelů činností uvedených v příloze 1 se tak staví i judikatura Soudního dvora EU<sup>15</sup>.

V případě druhé skupiny provozovatelů, tedy těch, kteří způsobí újmu provozem činnosti neuvedené v příloze č. 1, došlo ve srovnání s požadavky Směrnice evidentně (byť to důvodová zpráva výslovně nezmiňuje) k využití možnosti stanovenou členským státům v čl. 16 odst. 1 této Směrnice, jež nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších předpisů v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (včetně stanovení dalších činností, které jsou předmětem požadavků této směrnice na prevenci a nápravu škod, a také stanovení dalších odpovědných stran). Zatímco Směrnice je v tomto případě založena na odpovědnosti subjektivní, neboť vyžaduje prokázání zavinění, zakotvení odpovědnosti této skupiny provozovatelů v § 5 odst. 2 zákona č. 167/2008 Sb. nasvědčuje charakteru odpovědnosti objektivní (požaduje se toliko protiprávní jednání, vznik ekologické újmy a příčinná souvislost). Jak je uvedeno v čl. 3 odst. 1 písm. b) Směrnice, vztahuje se „na škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích způsobené jinou pracovní činností, než jaké jsou uvedené na seznamu v příloze III (pozn. příloha 1 zákona č. 167/2008 Sb.), a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne v souvislosti s kteroukoli z těchto činností, jednal-li provozovatel úmyslně nebo z nedbalosti“. Zajímavé je, že důvodová zpráva k zákonu č. 167/2008 Sb. poukazuje na citované ustanovení Směrnice a konstatuje, že je potřeba prokazovat zavinění, nicméně dále uvádí, že „předpokladem uložení povinnosti k provedení preventivních nebo nápravných opatření v případě ekologické újmy nebo její bezprostřední hrozby na chráněných

<sup>10</sup> K tomu více viz např. Král, R. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 105–107; Král, R. Přímý účinek směrnic ES a jeho současné meze. In *Jurisprudence*, 2007, s. 3–9; Čákt, F. Přímý účinek směrnic před Evropským soudním dvorem. In *Jurisprudence*, 2006, s. 38–44.

<sup>11</sup> Směrnice používá pojem „škoda na životním prostředí“, česká právní věda však používá přesnějšího pojmu „ekologická újma“. Pojmem „ekologická újma“ odlišil již v roce 1988 prof. Valér Fábry ztráty na životním prostředí od škod na hmotném majetku. Viz Fábry, V. Ekologická odpovědnost. In *Správní právo*, č. 3 a 4, 1988.

<sup>12</sup> Mezi tyto činnosti patří např. provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky, přípravky na ochranu rostlin nebo biocidními přípravky, přeshraniční přeprava odpadů apod.

<sup>13</sup> Viz např. Knappová, M. Povinnost a odpovědnost v občanském právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 259.

<sup>14</sup> Srov. M. Pekárek a kol. *Právo životního prostředí*, 1. Díl, Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 298; Fiala, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 3. opravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2002, s. 347.

<sup>15</sup> Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. března 2010, ve věci C-378/08 (*Rafinerie Mediterranee*), bod 63.

*druzích a přírodních stanovištích je tedy protiprávnost, tj. výkon provozní činnosti v rozporu s právními předpisy*.<sup>16</sup> Ačkoliv tedy Směrnice (a dokonce i důvodová zpráva k zákonu) hovoří o subjektivní odpovědnosti v případě provozovatelů činností neuvedených v příloze č. 1, ze samotného textu zákona tento charakter odpovědnosti dovozovat nelze. Otázkou je, zda by v tomto případě nevedl k subjektivní odpovědnosti eurokonformní výklad § 5 odst. 2 zákona č. 167/2008 Sb., který však podle mého názoru v daném případě omezuje čl. 16 odst. 1 Směrnice.

#### 4. Prokazování příčinné souvislosti

Prokázání příčinné souvislosti mezi ekologickou újmou a provozní činností konkrétního provozovatele představuje další nezbytný předpoklad vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu. Směrnice (ani zákon č. 167/2008 Sb.) neuvádí způsoby, jakými má být taková příčinná souvislost prokázána. Touto problematikou se nicméně již zabýval Soudní dvůr EU, který v rozsudku ze dne 9. března 2010, ve věci C-378/08 (Rafinerie Mediterranee) uvedl, že lze stanovit domněnku o existenci příčinné souvislosti mezi zjištěným znečištěním a činnostmi znečišťovatele či znečišťovatelů, a to z důvodu, že se uvedené znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení těchto provozovatelů (bod 56). Právě zásada „znečišťovatel platí“ však vyžaduje, aby příslušný orgán disponoval pro účely stanovení takové domněnky příčinné souvislosti věrohodnými důkazy, které tuto domněnku mohou podložit; vedle zjištěného znečištění v blízkosti zařízení provozovatele se může jednat např. o shodu mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými uvedeným provozovatelem v rámci jeho činnosti (bod 57). Záleží potom jen na provozovateli, zda takovou (důkazy podloženou) domněnku vyvrátí.

Stejný požadavek se uplatní i v případě difúzního znečištění, byť právní odpovědnost není právě vhodným nástrojem pro řešení znečištění, u něž není možné spojovat nepříznivé účinky na životní prostředí s jedním nebo nečinnostmi konkrétních subjektů. Zákon č. 167/2008 Sb. zde vychází z čl. 4 odst. 5 Směrnice, podle něhož lze tuto právní úpravu aplikovat v případě znečištění neohraničené povahy jen tam, kde je možné najít příčinnou souvislost mezi škodami (újmou) a činnostmi jednotlivých provozovatelů. Pokud vznikne ekologická újma neohraničeného charakteru, kterou je třeba

<sup>16</sup> Nabízí se tedy otázka, zda založení objektivní odpovědnosti provozovatelů jiných činností, než jaké jsou uvedeny v příloze č. 1 (namísto odpovědnosti subjektivní) bylo úmyslem předkladatele, resp. zákonodárce. Pokud totiž bylo úmyslem založit přísnější právní úpravu, v úvahu přicházely zejména možnosti nabízené v čl. 16 odst. 1 Směrnice, tj. např. rozšíření této odpovědnosti i na ekologickou újmu na půdě a vodách.

rozumět ekologickou újmu vzniklou difúzním znečištěním, tj. znečištěním z více zdrojů,<sup>17</sup> a je prokázána příčinná souvislost mezi provozní činností více provozovatelů a ekologickou újmou, jsou tito provozovatelé odpovědní za tuto újmu společně a nerozdílně, a to co do provedení nápravných opatření (§ 3 odst. 2).

#### 5. Způsoby odčinění ekologické újmy a možnosti liberace

Jak bylo zmíněno již výše, v případě vzniku ekologické újmy je nevíce preferovaným způsobem odčinění této ztráty návrat životního prostředí do původního stavu, resp. jeho obnova. Odpovědný provozovatel je tedy povinen přistoupit k přijetí nápravných opatření. Na této preferenci stojí i zákon č. 167/2008 Sb. Nápravným opatřením se pro účely tohoto zákona rozumí „*opatření přijaté ke zmírnění dopadů ekologické újmy, jehož cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto zdrojů nebo jejich funkcí*“. Nápravná opatření představují různorodou škálu činností, přičemž z pohledu zákona č. 167/2008 Sb. nezahnují pouze opatření vedoucí k nápravě životního prostředí do původního stavu, neboť to nemusí být vždy realizovatelné. Spadají sem i opatření náhradní (kompenzační)<sup>18</sup>.

V případech, kdy je provozovatel jakožto původce ekologické újmy nečinný (případně pokud není znám), zákon stanoví subsidiární odpovědnost státu (příslušného orgánu) za provedení nápravných opatření. Ke vzniku této odpovědnosti však dojde toliko v případě nutnosti provedení nezbytných nápravných opatření, která lze charakterizovat jako zastavující či bezpro-

<sup>17</sup> Výklad tohoto pojmu je jasnější z anglické verze Směrnice (termín „pollution of a diffuse character“ v čl. 4 odst. 5).

<sup>18</sup> Nápravná opatření lze obecně členit podle různých kritérií, a to např. 1) podle účelu nápravného opatření, resp. jeho účinků na životní prostředí na nápravná opatření a) s účinkem napravujícím (ve smyslu uvedení do původního stavu), b) s účinkem nahrazujícím (kompenzačním), c) s účinkem vyrovnávacím, 2) podle části (složky) životního prostředí, na kterou má nápravné opatření působit na nápravná opatření a) působící na jednu ze složek životního prostředí (např. voda, ovzduší, půda atd.), b) nápravná opatření působící na více složek současně, 3) podle hlediska procesně-právního na nápravná opatření přijímaná a) ze zákona, b) na základě výzvy kontrolního orgánu, c) na základě správního rozhodnutí, či 4) podle časového hlediska na nápravná opatření a) nezbytná (bezprostřední, zastavující), b) následná (dodatečná), event. c) doplňková. Podrobněji k nápravným opatřením (nejen) v zákoně č. 167/2008 Sb. viz Bahýřová, L. Nápravná opatření v právu životního prostředí. In Cofola 2010, Brno: Masarykova univerzita, 2010.

střední nápravná opatření.<sup>19</sup> K tomu je příslušný orgán přistoupit bezodkladně (§ 7 odst. 6).

Vzhledem k prioritě provedení nápravných opatření ze strany odpovědného provozovatele se pro režim odpovědnosti za ekologickou újmu jeví být jako přesnější uplatnění principu „odpovědnosti původce“ spíše než principu „znečišťovatel platí“. Jakkoliv se totiž tyto principy často používají promiscue (v konečném fázi ten, kdo přijímá nápravná opatření, za jejich přijetí platí), účelem této právní úpravy není primárně zaplatit, nýbrž provést (či zajistit) nápravná opatření. Princip „znečišťovatel platí“ se však plně projevuje v povinnosti provozovatele odpovědného za ekologickou újmu uhradit náklady na provedení nápravných opatření i v případě, kdy tato opatření provedl či zajistil příslušný orgán; v případě více původců ekologické újmy nesou tyto provozovatelé náklady na nápravná opatření společně a nerozdílně (§ 12). Příslušný orgán tedy není povinen prokázat podíl každého z těchto provozovatelů na vzniku ekologické újmy, kterou chce napravit (ukládá-li ve správním řízení nápravná opatření), resp. nemusí tento podíl zohledňovat ve výpočtu nákladů na nápravu (pokud přijal nápravná opatření sám)<sup>20</sup>.

Princip odpovědnosti původce se odráží rovněž v tom, že provozovatel se nemůže zprostit odpovědnosti za provedení nápravných opatření. Může se však librovat z odpovědnosti za úhradu nákladů na tato nápravná opatření, pokud prokáže, že a) ekologická újma byla způsobena třetí osobou a došlo k ní přes přijetí vhodných bezpečnostních opatření<sup>21</sup>, b) ekologická újma je důsledkem splnění rozhodnutí nebo jiného závazného aktu veřejné správy<sup>22</sup> (§ 12 odst. 3), c) neporušil právní předpisy nebo rozhodnutí vydaná na jejich základě a ekologická újma byla způsobena emisí výslovně povolenou zvláštními právními předpisy, d) podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy došlo k emisím nebo k dané provozní činnosti, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobily ekologickou újmu (§ 12 odst. 4). Pokud provozovatel prokáže některý z těchto důvodů, náhrada nákladů na

něm nemůže být požadována<sup>23</sup>. Ačkoliv jsou liberační důvody vymezené v § 12 odst. 4 označovány jako fakultativní<sup>24</sup>, není zde podle mého názoru příliš prostoru pro správní uvážení („příslušný orgán rozhodne ...že provozovatel nenes náklady...pokud prokáže“). Jako fakultativní jsou tyto důvody dány Směrnicí („členské státy mohou dovolit provozovateli, aby nenes náklady... pokud prokáže“), pokud však zákon č. 167/2008 Sb. tyto důvody jako liberační zakotvil, staly se obligatorními.

## 6. Závěr

Právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. reflektuje množství zásadních principů práva životního prostředí – princip prevence, resp. předběžné opatrnosti<sup>25</sup>, princip odpovědnosti původce, resp. „znečišťovatel platí“, princip objektivní odpovědnosti a princip naturální restituce; ty jsou přitom důležitým výkladovým vodítkem. Vedle odpovědnosti provozovatelů za vznik ekologické újmy je předmětem pozornosti (v souladu se zásadou prevence) rovněž odpovědnost těchto provozovatelů za předcházení vzniku (nebo bezprostřední hrozby vzniku) ekologické újmy, což je dáno neodmyslitelným vztahem těchto dvou institutů.

Zákon č. 167/2008 Sb. je jistě žádoucím nástrojem pro řešení ztrát na životním prostředí ve formě ekologické újmy, jeho přínosem je především podrobné zakotvení postupů před (preventivní opatření), při (nezbytná opatření) a po (nápravná opatření) vzniku ztráty. Přesně vymezená věcná působnost tohoto zákona, především co se týká závažnosti ekologické újmy, je však paradoxně jeho přítěží pro využitelnost v praxi. Nulové výsledky České inspekce životního prostředí<sup>26</sup>, která je v případě tohoto zákona příslušným orgánem mj. pro zjišťování ekologické újmy a pro vedení řízení o ukládání nápravných opatření, svědčí o obtížnosti podřazení

<sup>19</sup> Viz Stejskal, V., Vícha, O. Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha: Leges, s. 91.

<sup>20</sup> Srov. usnesení Soudního dvora EU ze dne 9. 3. 2010, ve spojených věcech C-478/08 a C-479/08.

<sup>21</sup> Provozovatel může vynaložené náklady na nápravná opatření vymáhat v rámci občanskoprávního řízení jako náhradu škody, stejnou možnost má stát (pokud přijal nápravná opatření sám).

<sup>22</sup> S výjimkou rozhodnutí nebo aktů vydaných k odstranění nebo zmírnění emisí nebo událostí způsobených provozní činností provozovatele. V tomto případě bude stát (příslušný orgán) povinen provozovateli nahradit vynaložené náklady, a to v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

<sup>23</sup> Liberační důvody uvedené pod písmeny a) a b) jsou dány obligatorně, vychází z čl. 8 odst. 3 Směrnice. Liberační důvody uvedené pod písmeny c) a d) jsou dány ze strany Směrnice (čl. 8 odst. 4) fakultativně, česká právní úprava je tedy v tomto ohledu ve vztahu k provozovatelům činností uvedených v příloze č. 1 vstřícnější.

<sup>24</sup> Viz Stejskal, V., Vícha, O. Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha: Leges, s. 114–115.

<sup>25</sup> K tomu srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. 3. 2010, ve spojených věcech C-379/08 a C-380/08, body 75 a 92.

<sup>26</sup> Viz internetové stránky České inspekce životního prostředí (<http://www.cizp.cz/Ekologicka-ujma/Evidence-pripadu-ekologicke-ujmy>).

vzniklé ekologické újmy do režimu tohoto zákona<sup>27</sup>, a potažmo vzniku odpovědnosti a následně povinnosti provést nápravná opatření, resp. uhradit náklady na tato opatření. Ačkoliv je zákon č. 167/2008 Sb. *lex specialis* ve vztahu k tzv. složkovým zákonům, jejichž předmětem ochrany jsou složky životního prostředí, na nichž je možné způsobit ekologickou újmu podle tohoto zákona<sup>28</sup>, pro řešení ztrát na těchto složkách se z uvedených důvodů v praxi aplikují spíše tyto zvláštní zákony. Důvodem tohoto stavu však může být rovněž relativní novost právní úpravy, se kterou se příslušné orgány teprve učí pracovat. To by byla příznivější zpráva.

## Resumé

Příspěvek se zabývá odpovědností za ekologickou újmu podle zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě, který představuje zásadní obohacení koncepce odpovědnosti za ztráty na životní prostředí v českém právu. Ve světle principů práva životního prostředí (zejména principu odpovědnosti původce, resp. principu „znečišťovatel platí“) je poukázáno na specifika právní úpravy této odpovědnosti a možné výkladové problémy. Po vymezení odpovědnosti za ekologickou újmu v systému tzv. ekologicko-právní odpovědnosti, zejména ve vztahu k odpovědnosti za škody na životním prostředí, je zkoumán

---

<sup>27</sup> Má změna příslušného přírodního zdroje požadované nežádoucí účinky? Podle informací získaných ze strany ČIZP problém spočívá zejména v neznalosti stavu přírodního zdroje před vznikem ekologické újmy.

<sup>28</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, lesní zákon, lázeňský zákon.

charakter odpovědnosti za ekologickou újmu podle nové právní úpravy, jednotlivé předpoklady (důvody) vzniku této odpovědnosti a rovněž možnosti liberace odpovědných subjektů, kterými jsou zejména provozovatelé činností, jež mohou mít na životní prostředí negativní vliv. Příspěvek porovnává uvedené aspekty odpovědnosti za ekologickou újmu s požadavky směrnice 2004/35/ES, z důvodu jejíž transpozice došlo k přijetí uvedeného zákona především. Reflektována je rovněž aktuální judikatura Soudního dvora EU k této problematice.

## Summary

The article deals with liability for environmental damage according to the act No. 167/2008 Coll., on prevention and remedying environmental damage. This act represents important part of system on liability for environmental harm in the Czech law. In the light of environmental law principles (liability of originator, polluter-pays-principle) the attention is focused on specifics of this kind of liability and various interpretation problems. After short presentation of liability for environmental damage in the system of environmental liability, the character of this liability according to the act No. 167/2008 Coll. is examined, including conditions of uprising of this liability and possibilities of liberation of liable persons (operators of dangerous activities). The article compares chosen aspects of liability for environmental damage in the Czech law with requirements of the directive 2004/35/ES on environmental damage liability; recent practice of the Court (EU) is reflected too.