

## K některým odpovědnostním vztahům z hlediska ochrany zdraví před znečištěným ovzduším

Jana Dudová\*

K napsání uvedeného stručného právního rozboru a zamyšlení mě inspirovala kusá zpráva, která se nedávno promítla v některých hromadných sdělovacích prostředcích. Jednalo se v podstatě o situaci, kdy jistá paní zažalovala tuzemskou chemickou továrnu pro údajné poškození svého zdraví chemickými látkami, které unikly z provozu této továrny do ovzduší. Současně byl také stranou žalující uplatněn návrh na náhradu takto vzniklé škody. Spor byl rozhodnut ve prospěch strany žalované, tzn. tak, jako téměř všechny spory obdobného charakteru u nás.<sup>1</sup>

V uvedeném případě údajně chyběl kauzální nexus mezi únikem chemických látek a poškozením zdraví.

Z pohledu poškozené, za předpokladu, že se jí nepodařilo dosáhnout mimosoudního narovnání, bylo možno uplatňovat nároky vyplývající z trestněprávní či občanskoprávní odpovědnosti soudní cestou, resp. iniciovat zahájení příslušného správního řízení.

U trestněprávní odpovědnosti přichází prakticky v úvahu nejhodněji aplikace ustanovení § 180 trestního zákona pro trestný čin obecného ohrožení z nedbalosti. Strana poškozená mohla nejpozději do zahájení soudního dokazování navrhnout, aby soud rozhodl o povinnosti obžalovaného nahradit jí způsobenou škodu. Podmínkou úspěšnosti tohoto návrhu však musela být okolnost, aby způsobená škoda byla vyčíslitelná v penězích (u takto specifických zdravotních postižení se přitom jedná o ne vždy uspokojivě splnitelný předpoklad), dále, aby návrh na náhradu této škody byl včas uplatněn a aby obžalovaný byl uznán vinným z trestného činu, v jehož důsledku škoda vznikla. Pokud soud v trestním řízení nárok na náhradu škody nepřizná, odkáže poškozeného na občanskoprávní řízení. U občanskoprávní odpovědnosti připadá v úvahu aplikace ustanovení § 420a občanského zákoníku (dále jen OZ). Ve smyslu citovaného ustanovení odpovídá za škodu způsobenou provozní činností každý. Dle ust. § 420a odst. 2 písm. b) OZ se za škodu způsobenou provozní činností považují mimo jiné fyzikální, chemické, popř. biologické vlivy provozu na okolí. Jedná se o odpovědnost objektivní, tzn. za výsledek, bez ohledu na zavinění kohokoliv. Odpovědnosti by bylo možno se zprostit pouze při splnění podmínky dané ust. § 420a odst. 3 OZ – tedy s odkazem na případy, kdy by došlo ke vzniku škody neodvratitelnou událostí

nemající původ v provozu nebo vlastním jednáním poškozeného (*vis maior*). Na rozdíl od ust. § 432 OZ nemusí jít přitom o provoz zvláště nebezpečný, přičemž důkaz o exoneraci je na odpovědném provozovateli. Ve smyslu ust. § 429 OZ odpovídá provozovatel mimo jiné za škodu způsobenou na zdraví. Bližší podmínky uplatnění této odpovědnosti pak upravuje ustanovení § 444 a násl. OZ. Škoda na zdraví představuje samostatný druh náhrady a hradí se výlučně v penězích. Na uvedený případ by však ustanovení § 444 OZ nebylo možno s úspěchem vztáhnout, neboť náhrada dle tohoto ustanovení se použije pouze v souvislosti s bolestí a se ztíženým společenským uplatněním (ve smyslu vyhl. č. 440/2001 Sb). Občanský zákoník totiž neobsahuje (na rozdíl od ust. § 193 odst. 1 zákoníku práce) taxativní výčet všech součástí náhrady škody způsobené na zdraví. V dané situaci by bylo možné doporučit postup v intencích ust. § 445 a násl. OZ a uplatňovat ztrátu na výdělku, k níž došlo při škodě na zdraví, a to jak po dobu pracovní neschopnosti, tak i po skončení pracovní neschopnosti a při případné invaliditě. Základem pro posouzení výše náhrady ztráty na výdělku je zjištění průměrného výdělku poškozeného (resp. průměrného pravděpodobného výdělku, pokud zaměstnanec neodpracoval v rozhodném období alespoň 22 dnů), jehož dosahoval před daným zdravotním poškozením. Analogicky je občanským zákoníkem upravena i náhrada za ztrátu na důchodu (srov. ust. § 447a). K uvedené úpravě stanovené občanským zákoníkem lze pouze dodat, že v souvislosti s náhradou škody na zdraví je ošetřena i otázka hrazení nákladů spojených s léčením (a ev. i v případě úmrtí přiměřené náklady spojené s pohřbem, pokud nebyly uhrazeny pohřebním poskytnutým podle zákona o státní sociální podpoře).

Vraťme se však k výše nastíněné situaci, a to především k namítanému způsobu, jakým k poškození zdraví došlo. Pokud poškozená tvrdí, že zdravotní komplikace nastaly v důsledku úniku chemických látek do vnějšího ovzduší, měla by tuto skutečnost sama doložit. Musí tak unést nelehké důkazní břemeno a platné právo jí přitom nijak (a to ani ve veřejném zájmu) splnění této povinnosti neusnadňuje. Daná problematika přitom úzce souvisí s právem na příznivé životní prostředí. Ve smyslu čl. 35 Listiny základních

\* JUDr. Jana Dudová, Dr., Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Srov. např. judikaturu sp. zn. SJS 888/2001, SJS 192/2004, SJS 619/2000, SJS 453/2005.

práv a svobod (dále jen LZPS) má každý právo na příznivé životní prostředí. Dle čl. 41 LZPS se pak tohoto práva může domáhat toliko na základě zákona. Nutno však podotknout, že další postup (nešlo-li by o trestněprávní odpovědnost) by znamenal uplatňování správněprávní odpovědnosti vyplývající z příslušných předpisů vztahujících se k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví, tzn. znamenal by pro poškozeného pouze „satisfakci nepřímou“, kterou by bylo případné sankcionování provozovatele, resp. zastavení jeho činnosti, a nikoli náhrada škody (u které by bylo zapotřebí postupovat opět výše zmíněným způsobem dle občanského zákoníku). Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění, stanoví v obecné rovině povinnosti provozovatelů zařízení při ochraně životního prostředí v ust. § 17, odpovědnosti vztahy pak v ust. § 27 a násl. cit. zákona. Při aplikaci a interpretaci konkrétních odpovědnostních vztahů však je třeba přihlídnout ke speciálnímu složkovému předpisu k ochraně životního prostředí, a to k zákonu č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění. Tento zákon již zahrnuje ochranu zdraví lidí (veřejného zdraví) do předmětu své úpravy (srov. § 1 odst. 1 písm. b) cit. zákona). Stanoví rovněž povinnosti provozovatelů zjišťovat (měřit) znečišťující látky (evidence a vyhodnocování zdrojů znečišťování ovzduší pak přísluší orgánům ochrany ovzduší a jsou vedeny v tzv. registru emisí a zdrojů znečišťování). Veřejný zájem na ochranu zdraví před znečišťujícími látkami unikajícími do ovzduší přísluší dle tohoto zákona Ministerstvu zdravotnictví, které m.j. předkládá Ministerstvu životního prostředí návrhy ke zpřísnění imisních limitů, provádí sledování zdravotního stavu obyvatelstva a hodnocení zdravotních rizik v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší, zaměřuje se na účelová měření ve vybraných sídlech, zaujímá stanoviska z hlediska ochrany zdraví k záměrům, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší apod. (srov. § 45 cit. zákona). Speciálním kontrolním orgánem v oblasti ochrany vnějšího ovzduší (stejně tak, jako u většiny základních složek životního prostředí) je vedle ostatních příslušných správních úřadů Česká inspekce životního prostředí (dále jen ČIŽP), která mimo jiné ukládá nápravná opatření, rozhoduje o sankcích a vydává také provozovatelům znečištění příslušná povolení. ČIŽP je rovněž významným výkonným orgánem Ministerstva životního prostředí, coby ústředního správního úřadu pověřeného vrchním státním dozorem v dané oblasti. V rámci prosazení požadavků na ochranu veřejného zdraví vyplývá přímo ze zákona povinnost spolupráce Ministerstva životního prostředí s Ministerstvem zdravotnictví, jakož i s ostatními orgány veřejného zdraví.

Jednotlivec může v dané souvislosti iniciovat zahájení správního řízení. Účastníkem tohoto řízení se stává tehdy, pokud o jeho právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Účastní-

kem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech dotčen, a to až do doby, než se případně prokáže opak (srov. § 14 správního řádu). Podnět k zahájení správního řízení může vzejít i ze strany příslušného správního úřadu. Pak však poškozený nemusí být vždy považován za účastníka tohoto řízení (pokud se nejedná např. o pozici účastníka územního či stavebního řízení), a proto může být pro něj poněkud problematické zajistit a uplatňovat – pro svůj další postup – výsledky daného řízení (o jehož existenci nemusí ani vědět). Každé takové řízení je totiž spojeno s povinností správního úřadu zajistit adekvátní prověření namítaného závadného stavu prostředí, a to vč. zajištění měření stanovených limitních hodnot. Je-li namítán zhoršený zdravotní stav, pak kompetentními správními úřady jsou orgány ochrany veřejného zdraví. Je proto otázkou, podle kterého právního předpisu zahájení správního řízení iniciovat. V obecné rovině je příslušnost a působnost orgánů ochrany veřejného zdraví upravena v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, speciálně pak, např. i u vnějšího ovzduší, zvláštními složkovými právními předpisy na ochranu životního prostředí (pouze však tehdy, zahrnují-li tyto zákony orgány ochrany veřejného zdraví do své působnosti a zároveň také pouze za předpokladu, že z těchto zákonů vyplývají orgánům ochrany veřejného zdraví, ve vazbě na jejich výkonnou moc, konkrétní kompetence). Jak již bylo uvedeno, zákon o ochraně ovzduší Ministerstvo zdravotnictví mezi orgány ochrany ovzduší přiřazuje. Je to však vesměs v souvislosti s koncepční činností v oblasti dlouhodobého, strategického plánování, a nikoli s konkrétními jeho pravomocemi zasáhnout v daném místě a čase. Z těchto důvodů bude namísto aplikovat spíše ustanovení § 82 zákona o ochraně veřejného zdraví, ze kterého jednoznačně vyplývají kompetence krajských hygienických stanic z pohledu výkonu státního zdravotního dozoru nad dodržováním zákazů a nad plněním dalších povinností stanovených tímto zákonem, jakož i zvláštními právními předpisy k ochraně veřejného zdraví (tzn. m.j. i ze zákona o ovzduší – srov. shora). Krajské hygienické stanice mají dále ve své působnosti dozor nad riziky plynoucími z fyzikálních, chemických a biologických faktorů pracovních podmínek, nepříznivých mikroklimatických podmínek apod. Pro popisovanou situaci bude asi rozhodující jejich pravomocí provádění hodnocení a řízení zdravotních rizik z hlediska prevence negativního ovlivnění zdravotního stavu obyvatelstva a podílení se na monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek /ust. § 82 odst. 2 písm. p) cit. zákona/. Další jejich kompetencí je také spolupráce s ostatními správními úřady a s orgány samosprávy při tvorbě zdravotní politiky příslušného regionu /ust. § 82 odst. 2 písm. r) cit. zák./.

Znamená to tedy, že propojenost kompetencí příslušných správních úřadů by se v daném případě projevila

i ve vazbě na zákon o ovzduší, dle kterého by také měly být příslušnými orgány ochrany ovzduší uplatněny i případné správněprávní odpovědnostní vztahy u určitého provozovatele znečištění ovzduší (jednalo-li by se o prokázané překročení zákonem stanovených limitních hodnot). Konkrétní vyšetřování a měření daných složek životních podmínek v terénu pak budou pro výkon státního zdravotnického dozoru zajišťovány zdravotními ústavy – tzn. speciálními zdravotnickými zařízeními za podmínek upravených zákonem o ochraně veřejného zdraví.

A co závěrem?

Prokázání příčinné souvislosti mezi zhoršeným stavem životního prostředí (v návaznosti na jednání daného znečišťovatele) a zdravotním stavem jednotlivce (nepůjde-li o relativně samostatnou a ucelenou oblast pracovněprávních vztahů a z nich vyplývajících rizikových prací) bude de lege lata vždy velmi komplikovanou záležitostí, spíše výjimkou. Jít takto do sporu se znečišťovatelem, aniž jsou k dispozici nezpochybnitelné důkazní prostředky (rozbory a měření zvešlé z činnosti orgánů ochrany veřejného zdraví, zdravotních ústavů či jiných státních úřadů nebo akreditovaných osob), ze kterých vyplývá vazba na konkrétního znečišťovatele, asi nelze doporučit. Nezbyvá proto než konstatovat, že soukromoprávní prostředky ochrany jsou v dané oblasti opravdu velmi omezené.

Veřejnoprávní úprava zahrnuje oblast ochrany veřejného zdraví do celé řady svých předpisů – a to zejména na úseku správního práva, resp. speciálně práva životního prostředí a práva na ochranu veřejného zdraví.<sup>2</sup>

Nabízí se proto také možnost využití důkazních

prostředků, které vzejdou ze správních řízení. Jednotlivec při iniciování správního řízení má v podstatě dvojí možnost při získání a následně uplatnění těchto důkazních prostředků. Rozhodující bude přitom právem chráněný zájem, který má být při daném řízení hájen – v případě namítaného znečištění, resp. poškození životního prostředí, jsou k zajištění těchto prostředků kompetentními kontrolními orgány v oblasti ochrany životního prostředí – zejména ČIŽP (viz výše). Toutéž činností provozovatele (znečišťovatele) může dojít zároveň k poškození zdraví. Je-li namítaným dotčeným zájmem ochrana lidského zdraví (tak, jako v daném případě), pak by mělo správní řízení směřovat k příslušným orgánům ochrany veřejného zdraví. Je samozřejmě možné také namítat současné ohrožení či poškození obou těchto zájmů (a iniciovat řízení oběma naznačenými směry). Z uvedených řízení vzejdou určité listinné podklady, důkazy. Nic pak nebrání tomu, aby v řízeních navazujících, tzn. i soudních, bylo na tyto důkazy odkazováno a aby tyto důkazy byly také účinně využity při ochraně jednotlivce z pohledu uplatnění jeho práva na zdraví a na příznivé životní prostředí.

Uvedená veřejnoprávní ochrana jednotlivce má rovněž stále ještě značné rezervy. Správní úřady nevyužívají svých kompetencí, daných zákonem a nechrání tak v mnoha ohledech veřejný zájem, ke kterému byly zřízeny. A tímto veřejným zájmem je pak především zájem na ochranu veřejného zdraví. Domnívám se, že do budoucna by mělo dojít k posílení skutečné účinnosti a vymahatelnosti nyní již existujících veřejnoprávních prostředků k ochraně uvedených veřejných zájmů na zajištění a zachování zdraví a zdravých životních podmínek. Z moci úřední by měl mít jednotlivec

<sup>2</sup> Nejúčinněji (přesto však dosud stále nedokonale) je de lege lata ochrana zdraví člověka (veřejného zdraví) zajištěna institutem hodnocení zdravotních rizik (resp. hodnocení rizik). Tato rizika jsou vesměs v environmentální legislativě (v návaznosti na ochranu jednotlivých složek životního prostředí) definována z hlediska možných přímých i nepřímých škodlivých účinků na zdraví lidí. Rovněž zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů tento pojem definuje (srov. ust. § 2 odst. 3), a to jako posouzení míry závažnosti zátěže populace vystavené rizikovým faktorům životních a pracovních podmínek a působu života. Podkladem pro hodnocení zdravotního rizika je kvalitativní a kvantitativní odhad rizika. Ve smyslu ust. § 80 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně veřejného zdraví zásady a postupy hodnocení a řízení zdravotních rizik a zásady monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek stanoví a řídí Ministerstvo zdravotnictví. Uvedený pojem lze porovnat s pojmem rozumně dosažitelná míra rizika (dále jen RDM), který je definován ve speciálních ustanoveních (majícími tudíž přednost před ustanoveními obecnými) předpisů na ochranu zdraví člověka (tzn. v zákoně o ochraně veřejného zdraví, v zákoníku práce apod.). Shodná podstata obou pojmů tkví v preventivním posouzení zátěže z prostředí na zdraví člověka. Je však s podivem, že předpisy, které přímo upravují ochranu zdraví člověka, stanoví riziko pro zdraví vágněji a méně účinně a striktně než např. jednotlivé předpisy k ochraně životního prostředí. RDM se totiž dá v obecné rovině vyjádřit jako poměr mezi náklady na opatření k ochraně zdraví člověka na straně jedné a jejich přínosem ke snížení zdraví škodlivé zátěže na straně druhé (např. v rámci stanovení hygienických limitů hluku, neionizujícího záření, rizikové práce apod.). Lze tedy konstatovat, že předpisy, přímo upravující veřejné zdraví, narozdíl od environmentální legislativy, staví rovnítko mezi zdravím člověka a náklady k eliminaci škodlivých účinků. V legislativě na ochranu životního prostředí (komplexně zejména v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí) se jakákoliv možná budoucí zátěž na veřejné zdraví preventivně zvažuje, a to bez ohledu na výše zmíněné ekonomické aspekty. Potíž je však nejen v definici veřejného zájmu, resp. určení aktivit, které pod pojem „veřejné zdraví“ spadájí, ale zejména v realizaci konkrétních opatření a praktických účinných kroků k ochraně veřejného zdraví, pokud by tento zájem kolidoval s jiným veřejným zájmem. Speciálními právními předpisy jsou v daných případech zákon o ochraně veřejného zdraví, popř. zákon o péči o zdraví lidu, na které při postupu příslušných správních úřadů, tzn. orgánů ochrany veřejného zdraví, právní předpisy na ochranu životního prostředí odkazují. Po organizační stránce není resort Ministerstva zdravotnictví účinně zastoupen. Orgány ochrany veřejného zdraví mají pouze postavení dotčených správních úřadů, jejichž kompetence je speciálními právními předpisy (které by měly sloužit k ochraně zdraví) omezena. Stejně tak jsou omezeny i možnosti odborné veřejnosti, která by mohla podpořit zájem na ochranu veřejného zdraví. S ohledem na uvedené pak nelze očekávat, že právě zájem na ochranu veřejného zdraví bude v případě střetu s jinými veřejnými zájmy dostatečně hájen. Očekávané komplexní posouzení ochrany veřejného zdraví a zejména garance této ochrany tak zůstává s ohledem na stávající legislativu ochrany veřejného zdraví značně limitováno.

skutečně garantováno, že stát svými mocenskými prostředky zajistí účinnou prevenci a kontrolu, tak, aby se únik závadných látek do životního prostředí minimalizoval. V případě, kdy už k takové nežádoucí situaci dojde, by měl stát odpovídajícím způsobem zakročit – tzn. uplatnit sankce v celém jejich rozmezí, daném platnou legislativou, a ne pouze – často symbolicky – při jejich spodní hranici. Dále by měl stát především zajistit včasné informování veřejnosti o závadném stavu, všech jeho možných zásadních důsledcích a v plném rozsahu také zajistit nápravu.

Zamyslíme-li se do důsledku nad popsáním „modelovým“ případem, pak musíme s politováním konstatovat, že stát v takových situacích selhává, a to

nejen tím, že dopouští, aby v určitém místě a čase byla veřejnost vystavena působení závadných látek z životního prostředí, ale zejména tím, že se nedokáže účinně „postavit“ za toho, kdo se odváží vést náročný (avšak většinou předem prohraný) boj se znečišťovatelem a tím de facto i de iure uznává liknavý postoj znečišťovatele k poškozenému za regulérní. Vždyť zdrojů znečištění a narušení životního prostředí, a tím i možného poškození lidského zdraví, je nepočítaně! Takže znečišťovatelé, můžete být naprosto v klidu – až se zase někdo analogicky pokusí prokázat, že zrovna v souvislosti s tou Vaší činností či provozem mu chátá jeho zdraví...