

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA No 461

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická

Svazek č. 461

ODPOVĚDNOST V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – SOUČASNÝ STAV A PERSPEKTIVY

**Ilona Jančářová, Lenka Bahýřová, Milan Pekárek,
Ivana Průchová, Vojtěch Vomáčka**

Masarykova univerzita

Brno, 2013

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy / Ilona Jančářová ... [et al.]. – Brno: Masarykova univerzita, 2013. - 345 s. (Edice S, řada teoretická Právnické fakulty MU ; č. 461)

ISBN 978-80- 210-6594-9 (brož.)

349.6* 347.51* (437.3)

- právo životního prostředí -- Česko
- právní odpovědnost -- Česko
- monografie

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí [16]

Tato publikace byla vydána za finanční podpory Grantové agentury ČR v rámci projektu GAP408/11/0339 „Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy“.

Recenzent: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

© 2013 Ilona Jančářová, Lenka Bahýřová, Milan Pekárek, Ivana Průchová,
Vojtěch Vomáčka

© 2013 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-6594-9

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK.....	9
ÚVOD.....	10
AUTOŘI JEDNOTLIVÝCH KAPITOL.....	13
KAPITOLA 1: ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA	14
KAPITOLA 2: K SOUVISLOSTEM PREVENCE A VZTAHŮ ODPOVĚDNOSTI.....	27
2.1 Prevence environmentálních újem z pohledu práva veřejného.....	27
2.2 Prevence environmentálních újem z pohledu práva občanského.....	32
2.2.1 Obecná východiska	32
2.2.2 Prevence v současném občanském zákoníku	34
2.2.3 Prevence v novém občanském zákoníku.....	36
2.2.4 Vztah občanskoprávní prevence újem na životním prostředí k prevenci ve veřejném právu	39
KAPITOLA 3: ODPOVĚDNOST ZA PORUŠENÍ UNIJNÍHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	43
3.1 Úvod	43
3.2 Principy odpovědnosti členských států za porušení unijního práva	45
3.3 Principy odpovědnosti Unie za porušení unijního práva	52
3.4 Řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU.....	60
3.5 Řízení pro porušení povinnosti podle čl. 259 SFEU.....	65
3.6 Řízení pro porušení povinnosti podle čl. 260 SFEU.....	68
3.7 Systematické porušování povinností	72
3.8 Ukládání finančních sankcí Soudním dvorem	78
3.8.1 Druhy sankcí.....	79
3.8.2 Výpočet navrhovaných sankcí.....	82
3.8.3 Uložené sankce v oblasti unijního práva životního prostředí	87
3.8.4 Kumulace sankcí.....	90
3.8.5 Polehčující okolnosti	94
3.8.6 Podané žaloby	97

3.8.7 Překážka věci rozsouzené a zásada <i>non bis idem</i> v řízení pro porušení povinnosti	98
3.9 Závěr.....	101
KAPITOLA 4: ODPOVĚDNOST SPRÁVNĚPRÁVNÍ.....	105
4.1 Úvod	105
4.2 Přestupky a ochrana životního prostředí.....	108
4.3 Jiné správní delikty a ochrana životního prostředí	123
4.4 Dílčí závěry	131
KAPITOLA 5: ODPOVĚDNOST TRESTNĚPRÁVNÍ	134
5.1 Úvod	134
5.2 Mezinárodní a unijní aspekty trestně právní ochrany životního prostředí.....	136
5.2.1 Mezinárodní právní úprava	136
5.2.2 Trestněprávní ochrana životního prostředí v právu EU a její dopady na implementaci v ČR.....	140
5.3 Odpovědnost za trestné činy proti životnímu prostředí v ČR.....	146
5.3.1 Obecná a vývojová východiska.....	146
5.3.2 Trestné činy proti životnímu prostředí v trestním zákoníku	149
5.4 Trestně právní odpovědnost právnických osob	170
5.5 Vztah soudního a správního trestání v oblasti ochrany životního prostředí ..	173
5.6 Dílčí závěry	180
KAPITOLA 6: ODPOVĚDNOST OBČANSKOPRÁVNÍ.....	188
6.1 Úvod	188
6.2 Mezinárodní aspekty odpovědnosti za environmentální újmy	190
6.3 K vývoji právní úpravy soukromoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí.....	199
6.4 Občanskoprávní odpovědnost za škodu na životním prostředí dle současného občanského zákoníku a právních předpisů s ním souvisejících.....	201
6.4.1 Úvodní poznámky	201
6.4.2 K některým vybraným problémům odpovědnosti za škodu s ohledem na škody na životním prostředí (environmentální škody)	202
6.4.3 Význam objektivní odpovědnosti za škodu pro vypořádání škod na životním prostředí	207

6.4.4 Oprávnění vstupu na cizí pozemky a odpovědnost za škodu na životním prostředí	213
6.4.5 Odpovědnost za škodu způsobenou živočichy (zvířaty, zvěří)	215
6.4.6 Lhůty k uplatnění práv dle současného občanského zákoníku a vybraných speciálních předpisů s relevancí pro oblast životního prostředí	218
6.5 Občanskoprávní odpovědnost za újmy na životním prostředí podle nového občanského zákoníku	222
6.5.1 Úvodní poznámky	222
6.5.2 Zvláštní případy občanskoprávní odpovědnosti za škodu dle NOZ s významem pro oblast životního prostředí	229
6.5.3 Lhůty k uplatnění práv dle nového občanského zákoníku	236
6.6 Dílčí závěry	237
KAPITOLA 7: ODPOVĚDNOST ZA EKOLOGICKOU ÚJMU	240
7.1 Úvod	240
7.2 Mezinárodní a unijní aspekty odpovědnosti za ekologickou újmu	244
7.2.1 Mezinárodní právní úprava	244
7.2.2 Evropská právní úprava a problémy její implementace v ČR	246
7.3 Právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu v ČR	267
7.3.1 Nejasné a komplikované definice	267
7.3.2 Nejasné vymezení odpovědnosti za ekologickou újmu v důsledku protiprávního jednání, resp. jednání po právu	269
7.3.3 Požadavky na finanční zajištění původce ekologické újmy	276
7.3.4 Preventivní a nápravná opatření	279
7.3.5 Procedurální aspekty nápravy ekologické újmy	288
7.4 Dílčí závěry	291
KAPITOLA 8: ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	301
8.1 Vzájemné vazby mezi vztahy odpovědnosti	301
8.1.1 Vazby mezi soukromoprávní a veřejnoprávní úpravou odpovědnosti a vazby na zásadu prevence	301
8.1.2 Vazby mezi soukromoprávní a veřejnoprávní odpovědností v právu životního prostředí	302
8.1.3 Vazby mezi veřejnoprávními typy odpovědnosti	305
8.2 Celkové závěry a doporučení	311
8.2.1 Správněprávní odpovědnost	311
8.2.2 Trestně právní odpovědnost	314

8.2.3 Občanskoprávní odpovědnost.....	317
8.2.4 Odpovědnost za ekologickou újmu	318
8.2.5 Vztah k unijnímu právu.....	319
8.2.6 Závěrem	325
SEZNAM LITERATURY	327
ABSTRAKT.....	345

SEZNAM ZKRATEK

Atomový zákon	zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
MEAs	mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí
NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
NSS	Nejvyšší správní soud
ObchZ	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
OZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
Správní řád	zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád
SZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
TRZk	zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon
TŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
ZEÚ	zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOŽP	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
Vodní zákon	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
Lesní zákon	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
LZPS	Listina základních práv a svobod
PřeZ	zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SOZ	zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník
ZPF	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
ZTOPO	zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
Zákon o odpadech	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (zákon o odpadech)
Zákon o myslivosti	zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

ÚVOD

Lidské aktivity ovlivňují stav životního prostředí již odedávna. Nelze si nevzpomenout na následky výstavby zavlažovacích systémů ve starém Egyptě, na kácení lesů na Apeninském poloostrově anebo na méně dávné využívání vody řek Amu Darja a Syr Darja, jež vedlo k vysychání Aralského jezera, dalekosáhlého zasolování zemědělských ploch a přeměně úrodné půdy v pouštní oblasti a mnohé další. Nemusí se v této souvislosti jednat pouze o činnosti realizované v rámci více či méně velkolepých rozvojových projektů. Následky škodlivé pro životní prostředí má i realizace běžných činností, souvisejících zejména s vypouštěním znečišťujících látek, ba dokonce i činností, jejichž dopad na životní prostředí je těžko v dané době předvídatelný (ztenčování ozónové vrstvy, geneticky modifikované organismy aj.), nemluvě o problémech spojených s globálním oteplováním. Využívání přírodních zdrojů je pro zachování a rozvoj lidské populace nezbytné, nicméně v průběhu vývoje se ukazuje, že neomezené a nekontrolované využívání součástí životního prostředí může, posuzováno z antropocentrického hlediska, ohrozit samotnou existenci lidstva na Zemi.

V současné době je zřejmé, že lidské aktivity ve spojení s problémem rychlého růstu populace představují pro životní prostředí nadměrnou zátěž překračující kapacitu přírodních systémů a že poškození životního prostředí může být nenapravitelné, pokud předmětné aktivity nebudou účinně regulovány, a to na různých úrovních (celosvětové, regionální či národní). K regulaci lze využívat různé nástroje právního i neprávního charakteru. Mezi ně patří i odpovědnost, která může nabývat odlišných podob. Někteří autoři například rozlišují vedle odpovědnosti právní i odpovědnost ekonomickou, morální a politickou.¹ V této souvislosti právní odpovědnost ve všech svých v úvahu přicházejících formách hraje důležitou roli zejména při prosazování pravidel chování, a proto se stala předmětem pozornosti již mnoha autorů.²

¹ PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí. I. Díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 105-106.

² Ze zahraničních je třeba příkladmo upozornit na díla autorů, resp. editorů Edwarda H. P. Branse, Michaela Bowmana, Alana Boyla, Moniky Himteregger, Le Roy Paddocka, Rebecca M. Bratspies, Russella A. Millera a mnohých dalších. Z českých autorů se odpovědností za ztráty na životním prostředí například zabýval v čele kolektivu katedry práva životního prostředí Karlovy univerzity Milan Damohorský a v poslední době vznikla řada významných publikací z pera Vojtěcha Stejskala, Petry Humlíčkové, Veroniky Langrové, Heleny Práškové, Jindřicha Psutky. V oblasti mezinárodního práva se danou

Nebylo by proto účelné a vzhledem k obrovské šíři daného tématu ani dost dobře možné se pokoušet o nějaké shrnující a vše zahrnující dílo, komplexním způsobem zpracovávající předmětnou problematiku, která se stala navíc v poslední době předmětem řady publikací zaměřujících se na jednotlivé úseky odpovědnosti (odpovědnost za správní delikty, odpovědnost za ztráty na životním prostředí, odpovědnost za ekologické škody v občanském právu, jakož i práce zaměřující se dílčím způsobem na trestněprávní problematiku ochrany životního prostředí). Tím spíše autoři nemají ani ambice řešit obecně otázku odpovědnosti v civilně právním či veřejnoprávním pojetí. Tato publikace je zaměřena spíše na určité problematické okruhy a vzájemné souvislosti a specifika odpovědnostních vztahů, jejichž objektem je životní prostředí, a klade si za cíl upozornit na některé nesrovnalosti v právní úpravě a poukázat na vzájemnou propojenost všech odpovědnostních systémů. Pozornost bude zaměřena rovněž na některé diskrepance ve vymezení pojmů, na otázku protiprávnosti coby předpokladu vzniku odpovědnostních vztahů, na způsoby reparace škodlivých následků, na typy možných sankcí, jejich předpokládanou účinnost a faktory ovlivňující jejich výběr a rozsah.

Odpovědnost ve vztahu k životnímu prostředí bude vždy zatížena mnohými specifiky, jež vyplývají ze samotné podstaty přírodních zdrojů a složek životního prostředí, jejich významu, funkcí a cílů ochrany. Základní koncept odpovědnosti vychází obecně z určitého škodlivého následku, jenž je výsledkem určitého nežádoucího chování a jemuž by mělo být zabráněno. Je však takové chování, jež vede ke škodlivým následkům na životním prostředí vždy považováno za nežádoucí? Příkladem této úvahy může sloužit situace, kdy v zájmu realizace určitého pro společnost potřebného projektu dojde k nevratnému poškození biotopu zvláště chráněného druhu. V každém případě zde vznikne ztráta na životním prostředí, neboť se jedná o druh, jehož další existence je ohrožena. A můžeme uvažovat i o poškození jiné složky životního prostředí, k níž dojde v důsledku běžného provozu realizovaného projektu (například zhoršení kvality povrchových vod v důsledku vypouštění odpadních vod).

Pokud by realizace daného projektu a provoz realizovaného zařízení nebyly povoleny, bylo by možno uvažovat prakticky o všech typech odpovědnosti existujících v českém právním řádu. Bude však subjektem odpovědným za poškození přírodních zdrojů právnická osoba nebo fyzická osoba v podobě

problematikou již dlouhodobě zabývá zejména Pavel Šturma, Martin Smolek a další autoři, jejichž výstupy zasazené do obecněji pojatých publikací významnou měrou přispěly k dotváření celkového pohledu na otázku odpovědnosti.

subjektu, který má v rámci předmětné organizace rozhodující pravomoc, nebo oba uvedené subjekty?

Pokud však ke ztrátám na životním prostředí dojde při realizaci povolené činnosti, kdo a zda vůbec za tyto ztráty ponese odpovědnost (soukromoprávní subjekt nebo stát reprezentovaný příslušným orgánem, nebo konkrétní úředník, který zřejmě vydal špatné rozhodnutí)? A kdo bude vystupovat jako strana poškozená, když slovy Ludwiga Krämera³ "*environment does not have a voice*" (životní prostředí nemá hlas, resp. nemůže mluvit...). A jaké následky bude škůdce muset nést?

To jsou otázky, které stojí v pozadí vztahů odpovědnosti vznikajících specificky na úseku ochrany životního prostředí, na něž zákonodárce v průběhu času reagoval vytvořením celého systému odpovědnosti, nezbytně uzpůsobeného požadavkům vyplývajícím z mezinárodně právních závazků a z práva unijního a specifikům vyplývajícím ze samotného objektu environmentálně právních vztahů. Cílem této práce je proto, vzhledem k výše uvedenému, potvrzení nebo vyvrácení hypotézy, že

a) se jedná o fungující, efektivní systém, plnící řádně své funkce, nevyžadující žádné nebo jen malé změny k doladění, nebo

b) systém odpovědnosti není fungující a vyžaduje zásadní změny v pojetí odpovědnosti, nebo

c) se jedná o fungující systém, který však trpí nedostatky, jejichž odstranění by bylo do budoucna žádoucí.

Stěžejní část publikace je rozdělena do kapitol podle jednotlivých typů odpovědnosti charakteristických pro českou národní právní úpravu, tj. odpovědnost správněprávní, trestněprávní, občanskoprávní a odpovědnost za ekologickou újmu. Přesné rozlišení charakteru odpovědnostního vztahu však neodpovídá skutečným praktickým situacím, ve kterých dochází k prolínání jednotlivých typů odpovědnosti.

V Brně, listopad 2013

za kolektiv autorů Ilona Jančářová

³ Toto konstatování lze považovat za zažité heslo Ludwiga Krämera, jenž jej často uvádí na nejrůznějších konferencích a workshopech skupiny Avosetta i v rámci svých četných publikací.

AUTOŘI JEDNOTLIVÝCH KAPITOL

Kapitola 1: Základní východiska

Autor: Ilona Jančářová

Kapitola 2: K souvislostem prevence a vztahů odpovědnosti

Prevence environmentálních újem z pohledu práva veřejného

Autor: Ilona Jančářová

Prevence environmentálních újem z pohledu práva občanského

Autor: Ivana Průchová

Kapitola 3: Odpovědnost za porušení unijního práva životního prostředí

Autor: Vojtěch Vomáčka

Kapitola 4: Odpovědnost správněprávní

Autor: Milan Pekárek

Kapitola 5: Odpovědnost trestněprávní

Autor: Lenka Bahýľová, Ilona Jančářová

Kapitola 6: Odpovědnost občanskoprávní

Autor: Ivana Průchová

Podkapitola Mezinárodní aspekty odpovědnosti za environmentální újmy

Autorka: Ilona Jančářová

Kapitola 7: Odpovědnost za ekologickou újmu

Autor: Ilona Jančářová

Kapitola 8: Závěry a doporučení

Autor: kolektiv

KAPITOLA 1: ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

Jak již bylo zmíněno v úvodu, cílem této publikace je poukázat na specifika vztahů odpovědnosti vznikající při ochraně a péči o životní prostředí. Neklade si proto za cíl obecné teoretické pojednání o právní odpovědnosti, která navíc ve zcela obecné podobě neexistuje, a to dokonce ani v objektivním právu. Vždy na sebe bere podobu odpovídající charakteru společenských vztahů, které má jako jeden z prostředků právní regulace chránit. V objektivním právu se pak setkáváme s právní odpovědností v několika formách - v podobě občanskoprávní odpovědnosti, odpovědnosti trestněprávní a odpovědnosti správněprávní. K nim na počátku devadesátých let přibyla i odpovědnost za ekologickou újmu, coby samostatná forma odpovědnosti specifická pro právo životního prostředí.^{4,5} V rámci občanskoprávní odpovědnosti tak právní teorie rozeznává odpovědnost za majetkovou (materiální) újmu a nemajetkovou újmu a dále odpovědnost deliktů (tj. mimozávazkovou) a odpovědnost závazkovou (smluvní). Na úseku práva veřejného rozlišujeme v rámci odpovědnosti deliktů odpovědnost správněprávní, coby specifickou odvětvově právní odpovědnost⁶ za přestupky a jiné správní delikty, a trestněprávní odpovědnost za trestné činy. Jednotlivé formy odpovědnosti však nestojí izolovaně. Porušením povinností stanovených například normami správního práva může totiž docházet ke spáchání trestných činů a rovněž i ke způsobení majetkových i ekologických škod,^{7,8} takže jedním protiprávním činem může dojít ke vzniku celého propletence odpovědnostních vztahů. Avšak k tomu, aby odpovědnost mohla vůbec vzniknout, musí dojít k naplnění právem stanovených předpokladů. K těm základním patří u každé formy odpovědnosti protiprávní jednání (chování) určitého subjektu, škodlivý následek v podobě újmy

⁴ PEKÁREK, M. Odpovědnost v právu životního prostředí. In *Právo životního prostředí I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2. přepracované vydání, 2009, s. 282 - 283.

⁵ Odpovědnost se stala předmětem zkoumání, zaměřeného vždy na určitou její formu, mnohých významných právních teoretiků a autorů. Základními otázkami občanskoprávní odpovědnosti se zabývali již za minulého režimu například J. Macur, M. Knappová, Š. Luby, V. Knapp, J. Fiala, M. Kindl, J. Švestka. Spáčil a další. Obdobně na poli deliktů odpovědnosti lze příkladmo uvést práce D. Hendrycha, V. Sládečka, P. Průchy, M. Šamala, J. Kratochvíla, V. Fenyka a mnohých dalších.

⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 7. doplněné a aktualizované vydání, 2007, s. 379.

⁷ Tamtéž, s. 383.

⁸ Subjekty uplatňující odpovědnost se v konkrétních případech budou lišit (správní orgán x soud).

(na majetku, zdraví, životě, životním prostředí nebo jiných hodnotách chráněných zákonem), příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a následkem, případně i subjektivní předpoklad v podobě zavinění.⁹ Při ochraně životního prostředí však narážíme na specifika, která mnohdy brání uplatnění té které formy odpovědnosti v určité situaci. Zejména je tomu tak v souvislosti s poškozením či ohrožením těch částí životního prostředí, které vůbec nejsou předmětem vlastnických práv (voda,¹⁰ ovzduší, jeskyně, volně žijící živočichové). Jejich ochrana je zájmem celé společnosti, stejně jako plnění ekologických funkcí u těch částí životního prostředí, jež mohou být vlastněny. Jednou z otázek, na niž tato práce hledá odpověď, je, **zda pro efektivní ochranu životního prostředí prostřednictvím odpovědnosti je nezbytná existence odpovědnosti za ekologickou újmu, popřípadě jaká pozitiva tato specifická forma odpovědnosti do právního systému přináší**, jestliže stávající právní úprava nebyla v České republice až na některé sporadické výjimky (viz níže) po dobu 20 let v praxi aplikována. Další základní otázky směřují k aplikovatelnosti **občanskoprávní odpovědnosti** při ochraně životního prostředí zejména po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku, k účinnosti plnění funkcí **trestněprávní odpovědnosti** na úseku životního prostředí a v neposlední řadě i k problémům spojeným se stávající úpravou a aplikací **správněprávní odpovědnosti** a k budoucna.

Odpovědnost, jež je v retrospektivním pojetí¹¹ obecně chápána jako sekundární právní povinnost, která vznikla subjektu v důsledku porušení povinnosti primární,¹² plní funkci preventivní a ochrannou, reparační, resp. restituční, represivní a výchovnou. Ne všechny tyto funkce jsou však typické pro všechny formy odpovědnosti. Například u občanskoprávní odpovědnosti se v českém právním řádu neuplatňuje funkce represivní, která existuje v anglosaském právu v podobě sankčních náhrad škod.^{13, 14} Řádnému fungování právní regulace a tím

⁹ PEKÁREK, M. Odpovědnost v právu životního prostředí. In *Právo životního prostředí I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2. přepracované vydání, 2009, s. 282 - 283, PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 7. doplněné a aktualizované vydání, 2007, s. 379

¹⁰ Rozumí se voda ve smyslu přirozené se vyskytující povrchové a podzemní vody.

¹¹ Na rozdíl od aktivního pojetí odpovědnosti, které klade vznik odpovědnosti do okamžiku vzniku primární právní povinnosti, tj. do stadia, než mohla být porušena.

¹² Nová sankční povinnost nastupuje právě proto, že původní povinnost byla porušena.

¹³ JANČÁŘOVÁ, I. Netradiční sankční nástroje v ochraně životního prostředí. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 121 - 130.

i naplňování uvedených funkcí mohou bránit mezery v právní úpravě, ale na druhé straně i její překryvy a nepřehlednost, nejasné vymezení vztahů a vazeb mezi subjekty a jednotlivými formami odpovědnosti, ale též nejasné či nepřesné vymezení pojmů.

Škoda, ztráta nebo újma na životním prostředí?

Bez definování základních pojmů jako škoda, újma, popřípadě ztráta na životním prostředí, by bylo obtížné pojednávat o vztazích odpovědnosti. Jak konstatovala Evropská komise ve své Zelené knize, „*právní definice environmentálních škod (újem) má zásadní důležitost, neboť taková definice předurčuje typ a rozsah odpovědnosti a rozsah kompenzace, jež má být uhrazena*“.¹⁵

Pro vyjádření újmy na životním prostředí jsou používány různé výrazy, ať už se jedná o právní předpisy národního, unijního anebo mezinárodního charakteru či odbornou literaturu. Situaci rovněž komplikují oficiální překlady právních předpisů, které mnohdy ne zcela důsledně vyjadřují správný smysl překládaného textu. Za povšimnutí stojí používání výrazů environmentální újma (Průchová), ekologická újma (dvě odlišné zákonné definice), ekologická škoda (Psutka), ztráty na životním prostředí (Damohorský), poškození životního prostředí¹⁶ apod. Důvodem uvedené různorodosti výrazů byla především potřeba odlišit **újmu na nevlastněných přírodních zdrojích a složkách životního prostředí** od ostatních druhů environmentálních újem (škod vzniklých prostřednictvím životního prostředí) a dále odlišit **újmu na vlastněných částech životního prostředí, jejichž environmentální hodnota přesahuje zájmy jejich vlastníka**, od škod vzniklých na ostatních soukromě vlastněných částech.

Dokonce i pojem samotného „životního prostředí“ je definován různě¹⁷ a i když jeho definice prošla v celosvětovém měřítku postupem času určitými změnami

¹⁴ Srov. HUMLÍČKOVÁ, P. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. In: *Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 68.

¹⁵ Evropská komise. Sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému ekonomickému a sociálnímu výboru ze dne 14. 5. 1993. Zelená kniha o nápravě ekologické újmy. COM/93/47 v konečném znění.

¹⁶ Poškození životního prostředí je definováno v § 8 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb. jako zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy.

¹⁷ Např. podle čl. 2.10 Luganské úmluvy životní prostředí zahrnuje:

a zpřesněními,¹⁸ lze najít podstatné diskrepance v jeho právním a neprávním pojetí. Pro účely této publikace se autoři ztotožňují s široce pojatým pojmem životního prostředí (vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka) vymezeným v ZOŽP,¹⁹ jenž pokrývá i umělé, člověkem vytvořené prostředí. Ve vymezení jeho složek (byť příkladným výčtem - ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie, který se blíží spíše tomu, co bývá označováno za přírodní zdroje) sice člověkem uměle vytvořené části životního prostředí explicitně uvedeny nejsou, nicméně je lze do předmětného výčtu zahrnout prostřednictvím definice ekosystému,²⁰ mezi něž se řadí mimo jiné například i ekosystémy městské.²¹

Přírodní zdroje jsou nepochybně součástí životního prostředí, přičemž někteří autoři za přírodní zdroj považují ve shodě s definicí obsaženou v § 7 odst. 1 ZOŽP²² pouze ty části životního prostředí, u nichž byla objevena technologie či způsob jejich využití a jsou tudíž ekonomicky zajímavé,²³ jiní naopak rozlišují přírodní zdroje na živoucí a neživoucí bez ohledu na jejich ekonomické využití (půda, stanoviště rostlinných a živočišných druhů, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichové, ovzduší, voda a ekosystémy).²⁴ Vymezení pojmu přírodní zdroj má pak významný dopad na jeho poměr k pojmu životní prostředí, když se první pojetí pojmu přírodního zdroje neshoduje s pojmem životní prostředí ani co do přírodních, člověkem nevytvořených částí.

přírodní zdroje biotické i abiotické, jako je ovzduší, voda, půda, fauna a flóra a interakce mezi stejnými faktory, majetek, jenž je součástí kulturního dědictví, charakteristické rysy krajiny.

¹⁸ JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 11 - 12,

PSUTKA, J. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 24 - 29.

¹⁹ Viz § 2: Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.

²⁰ Ekosystém je funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.

²¹ JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*, op. cit., s. 13.

²² Přírodní zdroje jsou zde vymezeny jako ty části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb.

²³ JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*, op. cit., s. 15.

²⁴ BRANS, H. P. E. *Liability for Damage to Public Natural Resources, Standing, Damage and Damage Assessment*. Haag: Kluwer Law International, 2001, s. 11.

O pojmu životní prostředí v historickém kontextu až do současného pojetí pojednává podrobně J. Psutka.²⁵ Ve své monografii mimo jiné vyzdvihuje přesné vymezení obsahu životního prostředí a toho, co tvoří jeho jednotlivé složky (voda, půda, ovzduší, les, flóra, fauna, nerostné bohatství, sídelní útvary a kulturní památky), podané M. Kindlem,²⁶ jež se stalo základem pro obecné definování životního prostředí v ZOŽP, chápajícího nakonec jeho obsah širěji, než stanoví demonstrativní výčet jeho složek. Jak J. Psutka správně konstatuje, definice se striktně nedrží pojetí životního prostředí jako hmotného okolí člověka (což je v souladu i s jeho mezinárodním pojetím v podobě systémové definice).^{27, 28}

Pojem škody v občanském právu je vykládán jako újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a která je vyjádřena všeobecným ekvivalentem (penězi). Občanský zákoník přitom rozlišuje škodu na věci, na majetku a škodu na zdraví.²⁹ Proto někteří autoři (i s ohledem na dosavadní vymezení předmětu občanskoprávních vztahů) docházejí k závěru, že ty složky, které nejsou a v mnoha případech ani nemohou být předmětem vlastnictví, nemohou být ani chráněny občanským právem (k tomu lze připočíst i ekologické funkce těch částí životního prostředí, jež jsou předmětem vlastnických práv) a jejich ochrana je proto ponechána právu veřejnému.³⁰ S ohledem na nadcházející změny v právní úpravě v NOZ se nabízí prostor k zamyšlení nad ochranou životního prostředí ve vztahu k ochraně přirozených práv člověka (viz níže). OZ se však výrazu *škoda na přírodě a životním prostředí*, byť je pravděpodobně chápán ve smyslu poškození (výsledný stav poškozování, definovaného v ZOŽP), nevyhýbá a používá jej v souvislosti s obecnou prevenční povinností, kterou zakotvil v § 415 (viz níže), a její prosazování svěřil normám veřejného práva.

Hovoříme-li však o újmách „na životním prostředí“, toto slovní spojení nevystihuje skutečnost, že se v souvislosti s poškozením životního prostředí

²⁵ PSUTKA, op. cit., s. 24 - 29.

²⁶ KINDL, M. Některé metodologické otázky zkoumání péče o životní prostředí zejména z pohledu vymezení tohoto pojmu. *Právník*. 1989, č. 5, s. 424 a násl.

²⁷ JANČÁROVÁ, I. *Ekologická politika*, op. cit., s. 11 - 12.

²⁸ Pro srovnání definice životního prostředí v intencích Luganské úmluvy zahrnuje „přírodní zdroje abiotické a biotické, jako jsou ovzduší, voda, půda, flóra, fauna a interakce mezi stejnými faktory, majetek, jenž představuje část kulturního dědictví a charakteristické rysy krajiny“, což de facto pokrývá i poněkud všeobíhající definice životního prostředí obsažená v českém zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

²⁹ ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník I* (§ 1- 459), *Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1065.

³⁰ PSUTKA, op. cit., s. 24 - 29.

nemusí jednat pouze o újmu na životním prostředí jako takovém, tj. o škodu na nevlastněných, ale i na vlastněných částech životního prostředí, ale že se často jedná i o následné újmy (způsobené často prostřednictvím škod na životním prostředí) v podobě ekonomických ztrát (majetková újma, ušlý zisk), újmy v podobě nutného vynaložení nákladů na předcházení a nápravu způsobených škod a rovněž i škody na zdraví člověka, které se k poškození životního prostředí často připojují. Tomuto širokému pojetí odpovídá nejlépe označení **environmentální újma**. Environmentální újmu je možno pojímat velmi široce a zahrnout do ní nejen újmu na životním prostředí jako takovém, resp. na jeho složkách, ale rovněž i škody na soukromém majetku, jež je součástí široce pojatého životního prostředí, a další výše příkladmo zmíněné následné újmy soukromoprávního charakteru. V podstatě se jedná o další škody, způsobené prostřednictvím poškození životního prostředí.

Pojem environmentální újma nicméně nelze prakticky přesně vymezit, a proto je v jejím rámci třeba dalšího rozlišení. Jako kritéria pro toto další rozlišování lze použít právní statut jednotlivých částí životního prostředí a veřejnoprávní či soukromoprávní zájem na jejich ochraně. Základní dělením by v tomto ohledu bylo na újmu způsobenou těm částem životního prostředí, které jsou vlastněny, a na újmu způsobenou na nevlastněných částech životního prostředí. Újmu na vlastněných částech životního prostředí pak lze dále rozlišit na škodu majetkoprávního charakteru (škoda na dřevní hmotě) a na újmu na životním prostředí (poškození lesa coby součásti životního prostředí plnící funkce celospolečenské s významem pro celou společnost). U újem na nevlastněných částech životního prostředí pak je třeba naopak odlišit vlastní poškození přírodního zdroje (vodní zdroj, planě rostoucí rostlina nebo volně žijící živočich) či té části životního prostředí mající celospolečenský význam a plnící celospolečenské funkce od újmy na právem chráněných zájmech jedinců, které spočívají v oprávnění přírodní zdroj využívat. Toto oprávnění má význam právě jen pro poškozený soukromoprávní subjekt (například v podobě zvýšených nákladů na dodávku pitné vody či snížení ceny nemovitosti následkem ztráty podzemní vody). Kromě toho - pro doplnění pojmu environmentální újma v intencích výše uvedených - jsou tyto škody doprovázeny většinou újmou majetkovou i nemajetkovou, která vznikla právě prostřednictvím a v důsledku poškození částí životního prostředí a která spočívá například v ušlém zisku, poškození zdraví, v újmě spojené s povinností k odstraňování vzniklých škod či s realizací preventivních povinností (omezení obvyklého užívání nemovitostí) apod. Jen obtížně je vyjádřitelná újma na psychické pohodě, vnímaná negativně smysly jedince, jež vznikla prostřednictvím újmy na životním prostředí či jeho částech (například poškození stromu na vyhlídce).

Toto dělení je nezbytné z toho důvodu, že některé z vlastněných částí životního prostředí plní ekologické funkce a mají tudíž „ekologickou hodnotu“, jež překračuje individuální zájmy jejich vlastníka. Také je třeba, jak výše uvedeno, rozlišovat újmy vztahující se k životnímu prostředí od újem (ve smyslu poškození) na životním prostředí jako takovém. Zatímco újmy související s životním prostředím v zásadě pokrývá odpovědnost občanskoprávní obsažená v občanskoprávních předpisech a modifikovaná v některých případech speciální právní úpravou obsaženou v jiných předpisech (například škoda způsobená ztrátou nebo podstatným snížením jakosti podzemní vody podle § 29 vodního zákona), újmy na životním prostředí coby výsledek jeho poškozování jsou doménou práva veřejného. Není však vyloučeno, aby se uplatnila a k ochraně životního prostředí byla využita i občanskoprávní úprava obecné náhrady škody, zejména u škod na vlastněných částech životního prostředí, a to tím spíše, když od 1. 1. 2014 preferovaným způsobem náhrady škody podle NOZ bude uvedení do původního stavu. V popředí těchto vztahů však vždy bude individuální zájem poškozeného, který je zpravidla individuálně určen (poškozený vlastník či uživatel přírodního zdroje, osoba s poškozením zdraví apod.) Tam, kde jsou však ohroženy ekologické funkce přírodních zdrojů či částí životního prostředí a tudíž zájmy celospolečenské, občanskoprávní pojetí odpovědnosti za škodu nestačí. A třebaže újma (např. na zdraví) nemusí být materiálního charakteru, aby byla kompenzovatelná, uvedené újmy do tohoto právního rámce se nezasazují z důvodů často již popisovaných v odborné literatuře. Proto lze konstatovat, že pro klasifikaci environmentálních újem bude rozhodujícím kritériem to, zda újma bude namířena vůči zájmům jednotlivce, vůči zájmům společenským anebo vůči zájmům jak jednotlivce, tak společnosti v případech, kdy se tyto kryjí.

V průběhu vývoje si různé právní instrumenty vytvářely terminologii pro účely konkrétní regulace, což je dosud charakteristický rys právní regulace nejen na mezinárodní či unijní úrovni, ale i v národním právním řádu (viz definice ekologické újmy). Například Luganská úmluva definuje pro své účely škodu jako a) ztrátu na životě či zdraví člověka, b) ztrátu nebo škodu na majetku, c) škodu vzniklou zhoršením životního prostředí nepřekračující náklady na uvedení do původního stavu a d) náklady na preventivní opatření a jakákoliv škoda nebo újma způsobená jejich realizací. V návrhu směrnice o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené odpadem³¹ je již rozlišováno explicitně mezi škodou na majetku a na zdraví (škoda v podobě fyzického poranění nebo smrti) a poškozením

³¹ Evropská komise. Amended proposal for a Council Directive on civil liability for damage caused by waste. COM (91) 219 final.

životního prostředí. Výraz *injury to the environment* byl v doplnění návrhu předmětné směrnice změněn na *impairment to the environment*,³² což vhodněji vystihuje skutečnost, že se jedná o zhoršení jeho stavu. Poškození životního prostředí pak bylo definováno jako jakékoliv významné fyzikální, chemické nebo biologické zhoršení životního prostředí, pokud jej nelze považovat za škodu na majetku anebo na zdraví. Odpovědnost za vzniklou újmu tak začala být vztahována i na objekty, jež jsou předmětem společenského zájmu a přesahují rámec škody na majetku, na zdraví a ušlý zisk. V pozdější době předmětné úvahy vedly ke vzniku pojmu ekologická újma (*environmental liability*), když v roce 2000 Evropská komise zveřejnila Bílou knihu a o dva roky později zpracovala návrh směrnice, jež byl přijat pod číslem 2004/35/ES.³³

Ve srovnání s újmou na životním prostředí, resp. poškozením životního prostředí je ekologická újma tak, jak je definována v české právní úpravě, pojmem užším, a to jednak proto, že se musí jednat o poškození *kvalifikované*, které dosáhne stanoveného stupně intenzity, a dále proto - a to především vzhledem k širokému vymezení pojmu *životní prostředí*, že poškození všech částí a složek životního prostředí není beze zbytku pojmem ekologické újmy pokryto.

Obsah definice ekologické újmy obsažené jak v ZOŽP, tak v Kodexu práva životního prostředí³⁴, odrážející tehdejší tendence v právu ES, je sice značně podobný výše uvedenému *impairment to the environment*, avšak komplikovanější v tom, že definice vyžaduje, aby uvedené nepříznivé změny dosáhly specifické intenzity, jakou je zničení nebo oslabení ekosystémů. Další problém vyvstává v souvislosti s pojmem *ekosystém*, který je v Kodexu, stejně jako v ustanovení § 3 ZOŽP definován jako „*funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase*“.^{35,36}

³² Čl.2.1.d: 'Impairment of the environment' means any significant physical, chemical or biological deterioration of the environment insofar as this is not considered to be damage within the meaning of sub-paragraph (c) (ii).

³³ KRÄMER, L. *EU Environmental Law*. Londýn: Sweet and Maxwell, 7. vydání, 2011, s. 173 - 174.

³⁴ Viz definice na str. 29 Kodexu práva životního prostředí: „*Ekologická újma je zničení nebo oslabení ekosystémů, vznikající měřitelnou negativní změnou stavu povrchové nebo podzemní vody, půdy, horninového prostředí, volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin, nebo jejich přírodních stanovišť.*“ ZOŽP ekologickou újmou rozumí „*ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti*“.

³⁵ Kodex práva životního prostředí, s. 27.

Ve srovnání s tím se jeví definice ekosystému obsažená v Úmluvě o biologické rozmanitosti (čl. 2) poněkud výstižnější a jednodušší pro aplikaci. Ekosystém je zde vymezen jako „*dynamický komplex společenstev mikroorganismů, rostlin a živočichů a jejich neživého prostředí působící ve vzájemných vazbách jako funkční jednotka*“.³⁷

Od tradičního pojetí škody ekologická újma modifikovala podstatně určení její výše a způsob náhrady. Vzhledem k tomu, že primárním cílem je náprava poškozeného životního prostředí, případná kompenzace v případech, že uvedení do původního stavu není možné, musí být vyjádřena výší nákladů nezbytných k navrácení do původního stavu nebo nákladů na náhradní opatření v náhradní lokalitě. Zajímavé je, že režim odpovědnosti za ekologickou újmu se aplikuje bez rozdílu toho, zda poškozeny byly vlastněné či nevlastněné části životního prostředí.³⁸ Zdůrazněn je celospolečenský zájem na hodnotách, které byly poškozeny. Lze souhlasit s J. Psutkou,³⁹ že takto vymezená ekologická újma je „*specifickým druhem ztráty, kterou nelze zahrnout pod občanskoprávní pojem škody, a její právní konstrukce je proto nutně odchylná. Základní rozdíly mezi ekologickou škodou a ekologickou újmou a odpovědností za ně plynou z již zmíněné převážně veřejnoprávní povahy institutu ekologické újmy. Ekologická újma a odpovědnost za ni představuje určitou hybridní kategorii, v níž se vedle převažujících veřejnoprávních znaků objevují i některé prvky práva soukromého*.“ Uvedený autor na druhé straně označuje majetkovou újmu, která vznikla na některé ze složek životního prostředí způsobilé být předmětem vlastnictví, jako ekologickou škodu, jež se odlišuje od ekologické újmy pro svůj majetkoprávní charakter. Ačkoliv po obsahové stránce jím podaný rozbor je zcela výstižný, není přesné nazývat uvedené druhy škod jako *ekologické* jen proto, že souvisí s poškozením životního prostředí. Význam slova *ekologický* je poněkud odlišný, neboť se odvozuje od pojmu ekologie, což je vědní obor, zabývající se studiem vztahů mezi živým organismem a jeho domovským prostředím a mezi organismy

³⁶ Shodná definice ekosystému je obsažena i v ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) ZOPK.

³⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb., o přijetí Úmluvy o biologické rozmanitosti.

³⁸ V prvním případě však právní regulace musí reagovat na existenci vlastnických práv k *napravovanému objektu*, zejména s ohledem na zajištění možnosti realizace nápravných opatření.

³⁹ PSUTKA, op. cit., s. 36.

v určitém prostředí.⁴⁰ Tuto vazbu na domovské prostředí a ostatní organismy, jež je zdůrazněna u ekologické újmy, nebude možné u takovýchto majetkových škod vždy vysledovat.

Z výše uvedeného vyplývá, že výraz *újma na životním prostředí* musí být chápán ve smyslu výsledného stavu **poškození životního prostředí** (definice obsažená v § 8 odst. 2 ZOŽP) ve spojení s definicí poškození životního prostředí obsaženou v návrhu směrnice o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené odpadem (jakékoliv významné fyzikální, chemické nebo biologické zhoršení životního prostředí, pokud jej nelze považovat za škodu na majetku anebo na zdraví), poskytující i vymezení toho, co je *zhoršováním jeho stavu*. Lze tedy shrnout, že v obecné rovině by bylo možno **újmou na životním prostředí** chápat jako **újmou na nevlastněných částech životního prostředí a i na těch částech životního prostředí, které jsou předmětem vlastnických práv, ale jen pokud tyto mají ekologickou kvalitu či hodnotu, jež překračuje osobní zájem vlastníka**. Jedná se o újmu, která vznikla celé společnosti poškozením nebo jinými nepříznivými změnami stavu zákonem chráněných částí životního prostředí. I když by se nabízelo položit rovnítko mezi újmou na životním prostředí a ekologickou újmou, domníváme se, že ekologická újma kvůli své vázanosti na poškození nebo zničení ekosystémů, je pojem užší. Na druhé straně však v její definici chybí vázanost na zájem společnosti, což má dopady na konstrukci předpokladů odpovědnosti za její vznik; připomeňme speciální definici ekologické újmy v režimu ZEÚ, korespondující s požadavky směrnice 2004/35/ES. V odborné literatuře se lze mimo rámec práva EU dále ještě setkat s dělením na *čistou ekologickou újmu*, kterou se rozumí škoda na nevlastněných přírodních zdrojích.⁴¹ M. Damohorský a někteří další autoři zařazují občanskoprávní odpovědnost za majetkové škody na životním prostředí a odpovědnost za ekologickou újmu do společné kategorie *odpovědnosti za ztráty na životním prostředí*.⁴² Toto vymezení z hlediska vztahů odpovědnosti je pak zasazeno do celého systému odpovědnostních vztahů vznikajících v oblasti ochrany životního prostředí, kde zbývající část environmentálních škod ve smyslu poškození životního prostředí je upravena v rámci odpovědnosti deliktů.

⁴⁰ Jako první tak nazval a definoval tento vědní obor Ernst Haeckel v roce 1866. Viz např. RICHARDS, R. J. *The Tragic Sense of Life: Ernst Haeckel and the Struggle over Evolutionary Thought*. Chicago: University of Chicago Press, 2008, s. 8.

⁴¹ BRANS, op. cit., s. 21.

⁴² DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 3. vydání, 2010, s. 81.

Ve veřejnoprávní sféře samotný pojem *škoda* ve vztahu k životnímu prostředí není neznámý, byť je používán ve smyslu jeho poškození. Například lze zmínit § 55 zákona o lesích, podle kterého orgán státní správy lesů uloží pokutu vlastníku lesa nebo jiné osobě, kteří úmyslnou činností způsobí značné škody na lese a ohrozí tím plnění jeho funkcí. O škodu na majetku se v daném případě zcela jistě nejedná. Na druhé straně TZ v hlavě osmé, věnované trestným činům proti životnímu prostředí, důsledně používá termín poškození životního prostředí a nikoliv škoda na životním prostředí.

Jak uvedeno výše, škodlivý následek je předpokladem vzniku každého typu odpovědnosti. U deliktů odpovědnosti jej však nelze zaměňovat za vlastní poškození životního prostředí či jeho částí. Škodlivý následek zde totiž spočívá v porušení nebo ohrožení právem chráněných zájmů, hodnot a vztahů a je obligatorním znakem skutkové podstaty deliktu. Uvedený následek nebývá ve skutkové podstatě deliktu výslovně uveden. Tato skutečnost je dána povahou správního deliktu, který spočívá v porušení právní (nejčastěji veřejnoprávní) povinnosti stanovené zákonem nebo uložené na jeho základě, kdy již samotným faktem protiprávního jednání je zpravidla dán i jeho následek. Újma zde vzniká zpravidla celé společnosti, protože veřejnoprávní povinnosti jsou ukládány z důvodu veřejného zájmu.⁴³

Následek může spočívat v porušení nebo ohrožení objektu (chráněných právních zájmů, hodnot a vztahů). Podle toho, zda skutková podstata požaduje přímé zasažení objektu (jeho kvalitativní, v některých případech i kvantitativní změnu) nebo jeho ohrožení (reálnou hrozbu vzniku poruchy), se rozlišují delikty poruchové a ohrožovací. Vlastní poškození (škoda) životního prostředí, coby předmětu útoku, je označováno jako účinek. Účinek je fakultativním znakem objektivní stránky deliktu a jeho význam u správních deliktů není tak velký jako u trestných činů, protože skutkových podstat, jejichž znakem je účinek, není mezi správními delikty mnoho. Účinek se vyskytuje především u majetkových deliktů nebo u deliktů spočívajících v poškození nebo zničení určitých věcí nebo hodnot (např. lesních dřevin)⁴⁴

Pro bližší představu lze uvést následující příklady:

a) Budova je součástí životního prostředí, žijí v ní lidé, kočky a myši, nicméně zásahy do budovy a do myšního biotopu nelze považovat za újmu na životním

⁴³ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 259 - 260.

⁴⁴ Tamtéž, s. 260.

prostředí, neboť není ohrožen žádný celospolečenský zájem, jeho poškození či zhoršení jeho stavu nepřesahuje onu *míru stanovenou zvláštními předpisy* a tudíž zásah ve sklepě nebude mít charakter environmentální újmy na vlastněné části životního prostředí, resp. nebude představovat jeho poškození. Za škodlivý následek z veřejnoprávního hlediska by v daném případě bylo možno považovat ohrožení, resp. narušení zájmu na dodržování stavebně právních předpisů, pokud by se jednalo o zásah v rozporu se stanovenými požadavky. Pokud bychom se však striktně drželi definice ekologické újmy a ekosystému v režimu zákona o životním prostředí, dospěli bychom pravděpodobně k závěru, že narušení či zničení myšího biotopu bude možno označit jako ekologickou újmu. Bude-li však zde chybět porušení celospolečenského zájmu na ochraně myší (coby živočišného druhu) vyjádřený v podobě regulačních požadavků (např. zásahy, které by mohly vést k ohrožení myšího druhu na další existenci), nevznikne zde vztah odpovědnosti.⁴⁵

b) Pokud se budova stane stanovištěm netopýrů, kteří jsou chráněni, získá tím, coby jejich biotop, celospolečenský význam. Škodlivý zásah do ní, například při opravě střechy, lze chápat jako újmu na životním prostředí a zároveň i ekologickou újmu. Pokud však oprava střechy bude řádně (s ohledem na jejich výskyt) povolena a kolonie netopýrů přenesena jinam, původně škodlivý zásah ztratí svůj celospolečensky škodlivý rozměr. Teoreticky by sice v tomto případě bylo možno uvažovat o *újmě* na životním prostředí, neboť definitivní ztráta stanoviště netopýrů by za ni mohla být považována, ale z hlediska odpovědnosti za tuto újmu zde žádný nárok na kompenzaci nevznikne. Pro tyto případy, kdy životnímu prostředí byla způsobena určitá faktická újma bez vzniku vztahů odpovědnosti, by bylo vhodné označení **ztráta na životním prostředí**. V rovině veřejnoprávní škodlivý následek vznikne pouze tehdy, jestliže při opravě střechy nebudou dodrženy požadavky platné právní úpravy.

c) Do vodního toku jsou vypouštěny odpadní vody ze satelitního městečka. Jejich vypouštění bylo příslušným úřadem povoleno po instalaci malých čistíren odpadních vod, které jsou pro investora levnějším řešením, ale které nestačí odbourat vypouštěné znečišťující látky dostatečným způsobem. Proto dojde k podstatnému zhoršení kvality povrchové vody v recipientu, což lze označit za protiprávní stav, neboť limity znečištění povrchové vody (jinými slovy standardy její kvality) jsou překročeny. Zároveň však jsou dodrženy limity pro vypouštění znečišťujících látek ze zdroje. Bude se v tomto případě jednat o poškození životního prostředí nebo společností akceptovanou ztrátu? V popsaném případě

⁴⁵ Podle ust. § 27 ZEÚ odpovědnost za ekologickou újmu vznikne pouze tehdy, byla-li způsobena poškozováním životního prostředí.

provozovateli malé čistírny odpadních vod nevznikne odpovědnost za správní či trestní delikt, protože jedná v souladu s předpisy. Nevznikne zde ani občanskoprávní odpovědnost za škodu, neboť ta nikomu (kromě abstraktně pojímané společnosti) nevznikla. Vzhledem k tomu však, že došlo k poškození daného přírodního zdroje, lze uvažovat pouze o vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu z důvodů popsaných níže, s případnou možností zprostit se úhrady nákladů na opatření k nápravě. Jediným „viníkem“ v popsané situaci je příslušný správní orgán, který vydal povolující rozhodnutí. Úředník, pokud by svým jednáním naplnil skutkovou podstatu trestného činu, je teoreticky postižitelný podle norem trestního práva⁴⁶ (viz níže).

Právní úprava odpovědnosti za újmu na životním prostředí, resp. za poškození životního prostředí musí být ve vztahu k ochraně životního prostředí pojímána v jednotě. Vlastnické vztahy chráněné soukromoprávní úpravou nejsou překážkou pro její aplikaci, přičemž i uplatnění občanskoprávní odpovědnosti v konkrétních případech není vyloučeno. I když jsou újmy na životním prostředí většinou fyzického charakteru, nejde o materiální škodu v právním slova smyslu a obvykle nelze takovou újmu nahradit v režimu občanskoprávní odpovědnosti. Občanskoprávní charakter však na druhé straně bude mít nemajetková újma spočívající ve ztrátě, resp. omezení možnosti přírodní zdroj využívat.

Vzhledem k tomu, že mnohé přírodní zdroje nemají vlastníka (anebo i když vlastníka mají, ten nemá povinnost domáhat se nápravy ekologických funkcí svého majetku), je důležité, aby právní úprava zajistila nápravu jejich poškození. Existence právní regulace na ochranu životního prostředí včetně odpovědnostních pravidel k jejich prosazení však nebude stačit, pokud nebude stanovena povinnost státu (prostřednictvím příslušných orgánů) zjednat nápravu, jejíž naplňování může být zajištěno zákonem danou možností účastnit se těchto procesů různým zájmovým skupinám na ochranu životního prostředí, ale především musí kryto dostatkem finančních zdrojů určených pro výkon dozorové a kontrolní činnosti.

⁴⁶ § 329 TZ

KAPITOLA 2: K SOUVISLOSTEM PREVENCE A VZTAHŮ ODPOVĚDNOSTI

2.1 PREVENCE ENVIRONMENTÁLNÍCH ÚJEM Z POHLEDU PRÁVA VEŘEJNÉHO

Prevence je jednou ze základních zásad práva životního prostředí. Vychází z předpokladu, že je levnější a účinnější vzniku poškození životního prostředí předcházet, než řešit újmu, teprve až když vznikne. Jedná se o obecnou zásadu, prolínající se prakticky ve všech oblastech ochrany životního prostředí, a proto její vyjádření lze nalézt v různých ustanoveních prakticky všech předpisů práva životního prostředí. I když preventivní funkci na tomto úseku plní do jisté míry i normy práva trestního, stěžejní roli plní regulace správněprávního charakteru. K naplnění zásady prevence směřuje většina, ne-li prakticky všechny druhy nástrojů právní regulace, které jsou v ní používány: zákonem přímo stanovené povinnosti a zákazy, koncepční nástroje (plány, programy), administrativní nástroje (zákazy, příkazy, povolení, stanoviska), nástroje plošné regulace (zvláštní režimy územní ochrany), ekonomické (daně, poplatky), kontrolní, sankční a další nástroje. Lze dokonce konstatovat, že prevence je součástí podstaty práva. Každá právní norma má za cíl předejít vzniku konfliktu, a proto ji zákonodárce vydává. V případě, že ke konfliktu dojde, má zákonodárce k dispozici normy, s jejichž pomocí vzniklé konflikty řeší. Přesto je v systému práva řada právních norem, u nichž prevence vystupuje jednoznačně do popředí. Právě tyto právní normy jsou mimořádně významné v ochraně životního prostředí, a proto i jim bude věnována pozornost.^{47,48}

Z hlediska zakotvení obecné prevenční povinnosti má východiskový a interpretační význam ZOŽP, zejména jeho ustanovení označená jako „Povinnosti při ochraně životního prostředí“ (§§ 17 - 19). Předmětná ustanovení mají úzkou návaznost na obecné preventivní požadavky, zakotvené v ústavněprávní rovině, konkrétně v podobě čl. 11 odst. 3 Listiny, směřujícího k omezení výkonu vlastnických práv: *„Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou*

⁴⁷ PEKÁREK, M., nepublikováno.

⁴⁸ Viz též PRŮCHOVÁ, I., BAHÝLOVÁ, L. K prevenci vzniku environmentálních újem. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 9 - 34.

zákonem“, a čl. 35 odst. 3 Listiny, který stanoví následující požadavek: „***Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem***“.⁴⁹

Srovnáme-li výše uvedená ustanovení prevenčního charakteru v Listině a v ZOŽP a zamyslíme-li se hlouběji nad jejich obsahem, zjistíme, že významově tato ustanovení sledují shodný cíl, do jisté míry se překrývají, ale obsahově totožná nejsou. Zatímco Listina zakotvuje generální zákaz ohrožovat anebo poškozovat životní prostředí (pojem životní prostředí, jak již bylo uvedeno výše, zahrnuje i jednotlivé v Listině specifikované části životního prostředí, a proto nebudou dále výslovně uváděny), ZOŽP stanoví požadavek předcházet znečišťování a poškozování životního prostředí a de facto všeobecně minimalizovat jakékoliv nepříznivé dopady na něj. K základním požadavkům zákon připojuje i povinnost monitorovat důsledky svého působení a povinnost ohlašovací a zakročovací povinnost pro případ, že hrozí poškození životního prostředí nebo k němu již došlo. Jakkoliv kategoricky je tedy ústavněprávně zakotven zákaz životní prostředí ohrožovat či poškozovat, ZOŽP počítá, že k takovému ohrožení či poškození může dojít, přičemž klade důraz na to, aby případné škodlivé následky využívání přírodních zdrojů byly v tom případě co nejmenší.

Odlišnost lze spatřovat i ve vymezení adresátů prevenčních povinností. Zatímco Listina svůj požadavek adresuje každému při výkonu jeho práv, ZOŽP se obrací sice rovněž na každého, ale spíše toho, kdo realizuje určité činnosti spojené s využíváním životního prostředí (včetně jeho znečišťování, neboť absorpce znečišťujících látek je považována za způsob využití přírodních zdrojů); ohlašovací a zakročovací povinnost pak směřuje k tomu, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí nebo k němu již došlo, bez jakékoliv návaznosti na výkon práv či realizaci znečišťující činnosti. Z nastíněného srovnání lze vyvodit závěr, že zákaz ohrožovat anebo poškozovat životní prostředí zakotvený v Listině bude směřovat nejen k vlastníkovu majetku při výkonu jeho vlastnického práva a k provozovateli (bez rozlišení toho, zda se jedná o podnikatelský či nepodnikatelský subjekt) všech činností, k jejichž realizaci je oprávněn (aniž by nezbytně byla vždy předem speciálně povolena), ale dokonce i k úředníkům, resp. k úředníkům, kteří realizují své právo rozhodovat o tom, zda činnosti, ovlivňující stav životního prostředí, budou uskutečněny či nikoliv. Zatímco porušení prevenčních povinností všeobecně těmi, kdo realizují své činnosti a svá oprávnění,

⁴⁹ Vzhledem k ustanovení čl. 41 LZPS se lze přitom domáhat přímo jako ústavně garantovaného práva pouze práv uvedených v čl. 11 LZPS.

je stíháno v zásadě normami práva životního prostředí, postih za neodpovědný přístup k ochraně životního prostředí při rozhodování ze strany úředníků orgánů veřejné správy a zejména osob, které mají rozhodovací pravomoci, je upraven normami práva trestního, konkrétně v ust. § 329 TZ. Jedná se však pouze o úmyslný trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby, kdy z hlediska zavinění musí mít pachatel úmysl způsobit někomu škodu nebo jinou závažnou újmu nebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch, nicméně pod pojem škoda a závažná újma nelze zahrnout újmu na životním prostředí.⁵⁰ Proto ve vztahu k jeho ochraně by musel být prokázán úmysl pachatele opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch, který zahrnuje každé neoprávněné zvýhodnění materiální (majetkové) nebo imateriální, na které by pachatel nebo jiná osoba neměli právo (např. nestíhání pachatele trestného činu apod.)⁵¹ Pachatelem bude vždy úřední osoba. Trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby může být spáchán i v jednočinném souběhu s trestným činem přijímání úplatků podle § 331 TZ. Pro srovnání například v Německu trestně právní odpovědnost administrativně odpovědných osob, které povolily určitou činnost anebo dozírají na dodržování regulačních požadavků a činí tak v rozporu s právními předpisy (například povolí vypouštění odpadních vod v rozporu s požadavky právní úpravy), zakládá trestněprávní odpovědnost těchto osob za znečištění vod.⁵²

Z hlediska chápání obecné prevenční povinnosti či zákazu neohrožovat nebo nepoškožovat životní prostředí je dále důležité vysvětlení toho, co ústavodárce rozumí *nad míru stanovenou zákonem*. Stejnou otázku lze položit i v souvislosti s vymezením pojmu *poškození životního prostředí* v ustanovení § 8 odst. 2 ZOŽP, jímž se rozumí zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy. Je zřejmé, že tímto způsobem zákonodárce položil důraz na ochranu těch částí životního prostředí, které mají společenský význam, jenž je vyjádřen právě tím, že společenské vztahy upínající se k těmto objektům jsou předmětem regulace, odrážející navíc i intenzitu ochrany a významu jejího předmětu.

Při interpretaci pojmu *poškození životního prostředí a míry stanovené zákonem* je třeba vycházet z toho, že k poškození životního prostředí, resp. jeho

⁵⁰ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2. vydání, 2012, s. 3145 - 3150.

⁵¹ Tamtéž, s. 3148.

⁵² HÜPER, R. J. Application of Criminal Environmental Law in Germany. In: COMTE, F., KRÄMER, L. (eds.). *Environmental Crime in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2004, s. 152.

částí může docházet různými způsoby. Běžným způsobem je vypouštění znečišťujících látek, se kterými jsou přírodní zdroje schopny se vyrovnávat, pokud nepřekročí jejich absorpční kapacitu. Pokud se tak stane, nehovoříme již o znečišťování životního prostředí, ale o jeho poškození či újmě na životním prostředí. Z toho důvodu je určitá část právní regulace zacílena na chování *znečišťovatelů*, kteří obvykle realizují určitou činnost, v jejímž rámci dochází ke znečišťování životního prostředí. Maximální přípustná míra emisí takto vypouštěných je pro jednotlivé znečišťovatele určena tzv. emisními limity, jež jsou stanoveny buď přímo právním předpisem, nebo rozhodnutím vydaným na jeho základě. Proto přípustnost či nepřípustnost chování těchto znečišťovatelů se odvíjí od toho, zda dodržují emisní limity. Jejich překročení může, avšak nemusí nezbytně znamenat, že dojde k nějaké konkrétní újmě na životním prostředí a k projevům zhoršení jeho stavu. Z definice poškozování životního prostředí pak je nutno vyvodit, že ona míra stanovená zákonem byla překročena nedodržením stanovených emisních limitů, a proto je **v této souvislosti možno uvažovat o porušení prevenční povinnosti bez ohledu na to, zda celkový stav recipientu znečištění byl nadlimitním vypouštěním znečišťujících látek skutečně poškozen**. Nedodržování limitů znečišťování a dalších omezení totiž vždy vyvolává stav, kdy výkon práv provozovatele zdroje znečištění jde nad onu *míru stanovenou zákonem* a hrozí, že k poškození životního prostředí opravdu dojde.

Druhým faktorem, který z hlediska vypouštění znečišťujících látek a naplnění pojmu poškození životního prostředí hraje zásadní roli, je samotný stav životního prostředí, resp. té složky, která má být recipientem znečištění. Akceptovatelné znečištění složek životního prostředí je stanoveno tzv. imisními limity znečištění. V zahraničí se lze setkat s i výrazem *standard kvality* toho kterého přírodního zdroje.⁵³ To znamená, že pokud jsou ovzduší, půda, voda nebo jiné části životního prostředí znečištěny pod stanovený imisní limit, životní prostředí či jeho složky jsou sice do určité míry znečištěny, ale nepoškozeny. Teprve při nadlimitním znečištění je naplněn pojem poškození životního prostředí a hrozba toho, že se tak stane, je označovaná v zákoně jako jeho ohrožení.

Z výše uvedeného pak vyplývá, že k poškození životního prostředí může dojít jednak protiprávní činností znečišťovatele (překračování emisních limitů), ale rovněž i v důsledku činností realizovaných po právu, pokud koncentrace zdrojů znečišťování v daném území vede k tomu, že znečištění z nich vypouštěné překračuje stanovené imisní limity. To však zpravidla nemohou ovlivnit

⁵³ Např. Ambient Air Quality Standards (US Air Pollution Prevention and Control Act). Viz Selected Environmental Law Statutes. Minnesota: West Publishing Co., 1991, s. 691.

znečišťovatelé povolených činností, případně i činností nevyžadujících povolení, kteří dodržují emisní limity (jsou-li stanoveny), nýbrž příslušné orgány státní správy, které mají pravomoc rozhodovat o umístění a povolení činnosti zdroje znečištění. Otázkou pak je, zda se prevenční povinnost vztahuje k míře stanovené zákony v podobě emisních či imisních limitů (standardů kvality složek životního prostředí). Vzhledem k vymezení pojmu poškozování životního prostředí a k formulaci zákazu ohrožovat anebo poškozovat životní prostředí je nezbytné dojít k závěru, že rozhodné pro jejich naplnění jsou rovněž limity imisní, které stanoví takovou kvalitu přírodního zdroje, resp. mezní hodnoty jeho znečištění, při jejichž dodržování nemá, jak stanoví ZOŽP v § 12, docházet k ohrožení zdraví lidí, dalších živých organismů a ostatních složek životního prostředí. Míru stanovenou zákonem je tedy nezbytné posuzovat nejen ve vztahu k chování provozovatelů činností, resp. znečišťovatelů, ale též i ke stavu složek životního prostředí, přičemž v později jmenovaném případě ono zmíněné zhoršení jeho stavu musí překročit úroveň stanovenou zvláštními předpisy. **K porušení prevenční povinnosti tak může dojít v důsledku znečišťující činnosti realizované nejen v rozporu se zvláštními právními předpisy, ale i v důsledku jednání, jež je s nimi v souladu.**

Vedle znečišťování způsobeného běžnou (zpravidla provozní) činností subjektů může ke zhoršení stavu životního prostředí dojít i realizací jiných činností, například uskutečněním rozvojových projektů, zemědělskými pracemi, sběrem a odchytom jedinců volně žijících druhů apod. V tom případě je za míru stanovenou zvláštním předpisem třeba považovat pravidla na ochranu jednotlivých částí životního prostředí při regulaci těchto činností, v nichž, jak bylo již řečeno, je vyjádřen zájem společnosti. Tento zájem, pokud se dostane do rozporu s jiným společenským zájmem, lze (opět v souladu se stanovenými postupy) omezit či vyloučit, k čemuž většinou slouží ustanovení o výjimkách z obecně platných pravidel. Pokud však takový exces nebyl schválen ze strany příslušného orgánu a vedl ke zhoršení, příp. k ohrožení stavu životního prostředí, došlo k porušení prevenční povinnosti neohrožovat anebo nepoškozovat životní prostředí. Proto v případech realizace těchto aktivit porušení prevenční povinnosti bude zpravidla spojeno s porušením povinností stanovených zvláštními předpisy.

Interpretace zmíněných ustanovení, resp. výrazů v nich obsažených, má pak zásadní význam pro vyvození odpovědnosti za porušení prevenčních povinností (protiprávnosti chování), jež může dopadat i na subjekty, které v zásadě plní podmínky své činnosti a dodržují povinnosti, stanovené ve složkových předpisech nebo na jejich základě. Nepříznivým následkem vyplývajícím z odpovědnostního vztahu pak může být například vznik povinnosti provést preventivní opatření v případě hrozící ekologické újmy nebo opatření k nápravě, jestliže k poškození již došlo, ale rovněž i povinnost zastavit nebo omezit činnost, předpokládaná

ustanovením § 30 ZOŽP a dalšími předpisy pro případy hrozícího závažného poškození životního prostředí nebo případy, kdy k poškození již došlo. Sankce v podobě pokuty za nesplnění specifických prevenčních povinností jsou zakotveny v ustanovení § 28 ZOŽP, byť v praxi toto ustanovení nebývá aplikováno a svědčí o neujasněnosti koncepce odpovědnosti za environmentální újmy na počátku vzniku novodobého práva životního prostředí.

2.2 PREVENCE ENVIRONMENTÁLNÍCH ÚJEM Z POHLEDU PRÁVA OBČANSKÉHO

2.2.1 Obecná východiska

O významu prevence ve vztahu k minimalizaci či úplnému vyloučení potenciálních budoucích újem v oblasti životního prostředí není - a lze říci, že nikdy nebylo - pochyb. Problémem však je, jakými prostředky zásadu prevence v právu realizovat. A to jak obecně, tak ve vztahu ke specifickým újmám, kterými jsou i újmy na životním prostředí.⁵⁴ V občanském právu byla dosud preventivní opatření tradičně „spojena“ ve vztahu k újmám na životním prostředí, které mají majetkovou povahu. Již na počátku úvah o významu prevence pro soukromoprávní nároky na náhradu újmy nejen podle OZ, ale i po nabytí účinnosti NOZ je podle nás nezbytné zdůraznit, že nástroje prevence (a nejen je) ovlivní v oblasti životního prostředí skutečnost, že NOZ nově zakotvil v § 81 odst. 2 v rámci ochrany osobnosti člověka jako předmět ochrany „*právo člověka žít v příznivém životním prostředí*“. Jde o nový „rozměr“ v perspektivě soukromoprávní ochrany v oblasti životního prostředí. Ta se napříště bude - stejně jako dosud - týkat prevence a následné odpovědnosti za újmy na „vlastnitelných“ (tj. majetkově přisvojitelných) složkách životního prostředí, ale navíc nově umožní (resp. vytváří základní rámec pro eventuální umožnění) uplatnění odpovědnosti za újmy na přirozeném právu člověka žít v příznivém životním prostředí. Důvodová zpráva se okolnostmi a eventuální představou zákonodárce o motivech a dalších aspektech zařazení *práva člověka na příznivé životní prostředí* mezi práva chráněná v rámci ochrany

⁵⁴ V této kapitole je vycházeno mimo jiné i ze závěrů, které byly publikovány v příspěvku PRŮCHOVÁ, I., BAHÝŤOVÁ, L. K prevenci vzniku environmentálních újem. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 9 - 34. I. Průchová byla zpracovatelkou pasáží, které se týkají prevence v OZ.

osobnosti člověka nezabývá. Toto její „mlčení“ považujeme za nemoudré. V odborné literatuře se významu tohoto ustanovení věnuje např. Z. Horáček,⁵⁵ a to se závěrem, že zakotvení práva člověka žít v příznivém životním prostředí do občanského zákoníku posiluje občanskoprávní odpovědnost za škody na životním prostředí. V tomto směru jsme s ním zajedno s tím, že se bude týkat především roviny náhrad újem nemajetkové povahy, která v podmínkách České republiky ve vztahu k újmám na životním prostředí není ani teoreticky nijak podrobně zpracována.⁵⁶ Ve vztahu k zařazení práva člověka žít v příznivém životním prostředí do občanského zákoníku lze upozornit i na názor P. Hajna,⁵⁷ který zdůrazňuje, že toto „*nové ustanovení může mít osud prázdné proklamace (monologu zákonodárce, jak to označovala normativní škola práva), stejně tak dobře může být oporou pro vedení celé řady sporů nejrůznějšího druhu.*“

V souvislosti s prevencí v občanskoprávních vztazích si dovoluujeme uzavřít, že odpovědnost za újmy na vlastnitelných složkách životního prostředí je jak *de lege lata*, tak bude i po nabytí účinnosti NOZ pojmově nutně provázána s preventivními ustanoveními, a to bez ohledu na to (blíže viz níže) na nově koncipované ustanovení § 2900 NOZ o generální prevenci. Ve vztahu k vlastnitelným složkám se však rozšíří prostor i pro uplatnění odpovědnosti za nemajetkové újmy. Kromě toho - a to je zásadní novum ve vztahu k občanskoprávní odpovědnosti za újmy v oblasti životního prostředí - se vedle nich otevírá prostor pro uplatnění občanskoprávní odpovědnosti při dotčení přirozeného práva člověka žít v příznivém životním prostředí jako jednoho z osobnostních práv.

⁵⁵ HORÁČEK, Z. Nové základní východisko soukromoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí - příspěvek do diskuse nad tímto tématem. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 35 - 40.

⁵⁶ Za využitelné i pro budoucí aplikaci po nabytí účinnosti NOZ lze např. hodnotit závěry obsažené v příspěvku BĚLOHRADOVÁ, J. Komparace ekologické újmy a újmy na zdraví ve vztahu k jejich vyčíslení. In: HAMULÁK, J (ed.). *Mílníky práva v stredoeurópskom priestore 2010*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2011, s. 588 - 597.

⁵⁷ Nepublikováno. Příspěvek byl přednesen dne 13. prosince 2012 na semináři *Nový občanský zákoník* pořádaném Právnickou fakultou Masarykovy univerzity.

2.2.2 Prevence v současném občanském zákoníku

V České republice je ústavní základ prevence újem obecně a v rámci nich prevence újem na životním prostředí zakotven v čl. 11 odst. 3 LZPS,⁵⁸ preventivní akcent zřetelně obsahuje i ustanovení § 35 odst. 3 LZPS, podle něhož „*při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*“, neboť ne všechny potenciální újmy (ztráty, škody) na životním prostředí musí nutně souviset pouze s výkonem vlastnického práva osoby, v jejíž činnosti má újma na životním prostředí původ. Ústavní pořádek zde jasně zakotvuje povinnost každého jednotlivce (fyzické i právnické osoby) počínat si ve vztahu k životnímu prostředí tak, aby nedocházelo ani k jeho ohrožování, natož poškozování, a s tím související odpovědnost za takové jednání. Tato povinnost je nicméně limitována (i v návaznosti na ustanovení čl. 41 odst. 1 LZPS) dovětkem „*nad míru stanovenou zákonem*“; to je z hlediska právní jistoty jednotlivců jistě legitimní přístup.

V rovině soukromého práva je **všeobecná prevenční povinnost** předcházet hrozícím škodám zakotvena v § 415 OZ. Obsah tohoto ustanovení se postupně upřesňoval a je třeba zdůraznit, že jeho původní podoba, neakcentující nijak *životní prostředí* jako objekt prevence, doznala změny v důsledku novely zákona č. 509/1991 Sb., kterým se novelizoval OZ právě ve vztahu k prevenci škod na životním prostředí a přírodě. Součástí českého právního řádu je tak po více než 20 let ustanovení § 415 OZ v podobě, která ukládá *každému*⁵⁹ počínat si tak, aby **nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí**.⁶⁰ V odborné literatuře⁶¹ se lze setkat s názorem, že ustanovení § 415 OZ

⁵⁸ Z hlediska ústavněprávního vnímáme čl. 11 odst. 3 LZPS v nedílné jednotě s čl. 35 odst. 1 LZPS, který zakotvuje veřejné subjektivní právo každého na příznivé životní prostředí. Takto je zřejmě chtěl vnímat i navrhovatel nového občanského zákoníku pro soukromoprávní sféru, když v § 81 odst. 2 NOZ v rámci ochrany osobnosti zahrnul mezi práva požívající ochrany i právo člověka žít v příznivém životním prostředí. Ke škodě věci, alespoň dle nás - a k tomu bude směřovat náš následující rozbor - to již nepromítl do ustanovení o všeobecné prevenci škod v rámci soukromoprávních vztahů.

⁵⁹ Adresátem všeobecné preventivní povinnosti je *každý*. Jsou jimi tedy jak právnické, tak fyzické osoby. Ve vztahu k hrozící škodě (újmě, ztrátě) jím může být jak škůdce, tak jakákoli třetí osoba.

⁶⁰ Je vhodné uvést, že *příroda* je podřaditelná pod širší pojem *životní prostředí*, byť je zákonodárce uvádí vedle sebe.

⁶¹ Např. PSUTKA, op. cit., zejména s. 10; FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 634.

je z pohledu *ekologických škod* důležité. Záhy jsou však uváděna úskalí týkající se jeho efektivní aplikace, když je upozorňováno⁶² např. na to, že tyto pojmy nejsou v občanském zákoníku používány s tím, že je při jejich výkladu nutno vyjít z definice pojmu *životní prostředí* obsažené v ZOŽP a dalších předpisů, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí buď jako celku, nebo jeho jednotlivých složek, a to jako předpisů veřejnoprávních. Absenci vymezení pojmů *životní prostředí* a *příroda* v OZ nevidíme jako překážku pro stanovení soukromoprávní povinnosti chovat se tak, aby nedocházelo ke škodám mj. na životním prostředí a přírodě. Naopak, jsme zastánci toho, že občanskému zákoníku jako základnímu pramenu soukromého práva výslovně „sluší“, že v ustanovení, které se týká všeobecné prevenční povinnosti nepůsobit škody, je jako objekt uvedeno právě životní prostředí a příroda⁶³. Příklad od případu je pak třeba posoudit, zda újma na životním prostředí, potažmo přírodě, je či není současně újmou majetkovou (škodou ve smyslu občanského zákoníku).

Ve vztahu k předmětnému ustanovení OZ je nutno z hlediska terminologického zdůraznit, že by zcela postačoval požadavek předcházení škod toliko na životním prostředí, neboť pojem (objekt) *příroda* je co do svojí povahy pojmem bezesbýtku podřaditelným právě pod pojem *životní prostředí*.⁶⁴ Byť by se odstranění tohoto terminologického nedostatku jevílo jako žádoucí, redundantní uvedení pojmu *příroda* nemá z hlediska rozsahu předmětného ustanovení žádné dopady. Šance k nápravě se naposled nabízí při NOZ, nicméně autoři tohoto kodexu, který by měl nabýt účinnosti k 1. 1. 2014, v rámci konstrukce ustanovení zakotvujícího všeobecnou prevenční povinnost zvolili jinou cestu a *objekt životního prostředí* byl z obsahu generálního preventivního ustanovení ve výsledku dokonce zcela vpuštěn.

Ve vztahu k vyloučení či alespoň minimalizaci hrozících environmentálních újem sehrávají významnou roli i ta ustanovení OZ, která upravují **speciální prevenci**. Současná úprava neobsahuje zakotvení speciální **zakročovací povinnosti každého** (speciální zakročovací povinnost každého v případě hrozby závažné škody byla z ustanovení § 416 odst. 1 OZ vypuštěna zákonem č. 509/1991

⁶² FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 634.

⁶³ Srov. též STEJSKAL, V. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. s. 155 a násl.

⁶⁴ Stejně tak vedle sebe používá pojmy *životní prostředí* a *příroda* čl. 1 odst. 3 LZPS a jsme toho názoru, že tehdejší „polistopadový zákonodárce“ se nechal záměrně inspirovat díkí obsaženou právě v tomto ustanovení Listiny (tehdy úst. zák. č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LZPS).

Sb.⁶⁵). Ve stávajícím občanském zákoníku je tak zakročovací povinnost uložena v § 417 odst. 1 tomu, komu škoda hrozí. Právní úprava mu ukládá povinnost k jejímu odvrácení zakročit způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení. Stranou našeho zájmu - a to právě s ohledem na možnost minimalizace environmetálních újem - nemůže zůstat ani pravomoc soudu uložit v případě vážného ohrožení, a to k návrhu ohroženého, provedení vhodných a přiměřených opatření k odvrácení hrozící škody. Pravomoc soudu vyplývá z § 417 odst. 2 OZ.

Ve svém původním znění až do změn přijatých zákonem č. 509/1991 Sb. OZ obsahoval - a to v § 416 - i speciální **oznamovací preventivní povinnost**, když v odst. 1 uvedeného ustanovení ukládal každému povinnost upozornit příslušné orgány na hrozící závažnou škodu. Ta byla zákonem č. 509/1991 Sb. vypuštěna.⁶⁶

2.2.3 Prevence v novém občanském zákoníku

Obdoba současné generální prevenční povinnosti je obsažena v § 2900 NOZ, podle něhož „*vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo vlastnictví jiného*“. Jakkoli lze kladně hodnotit, že došlo k nahrazení pojmu *škoda* širším pojmem *újma*, který směřuje k prevenci jak majetkových, tak nemajetkových újem, kritice je podle nás nutné podrobit skutečnost, že z výčtu objektů, k nimž se všeobecná prevenční povinnost vztahuje, byl zcela vypuštěn objekt *životní prostředí*. Přestože se domníváme, že při aplikaci tohoto ustanovení jistě nevzniknou pochybnosti o tom, že je bude možné použít - stejně jako dosud - i pro případy újem na těch složkách životního prostředí, jimž lze přičíst majetkovou povahu, uvedení pojmu *životní prostředí* by mělo význam především s ohledem na skutečnost, že nejde o běžný objekt vlastnického práva. Zvláštnost tohoto objektu se projevuje především v tom, že jeho případné ohrožení či poškození zpravidla neovlivní pouze jeho vlastníka, nýbrž daleko širší okruh subjektů a existenční „podmínky“ lidí a dalších živých organismů. Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku výslovně důvody pro vypuštění objektu *životní prostředí* v souvislosti s prevenční povinností nepůsobit nedůvodné újmy neřeší. Pouze konstatuje, že zachování obecné prevenční povinnosti se jeví jako vhodné, „*a to vzhledem k obecně uznávané zásadě neminem laedere, dále s přihlédnutím k principu našeho ústavního pořádku, podle něhož vlastnictví*

⁶⁵ Podle cit ust. § 416 OZ byl každý povinen zakročit, pokud bylo k odvrácení škody zakroku neodkladně třeba. Učinit tak nemusel, pokud mu v tom bránila důležitá okolnost nebo jestliže by tím vystavil vážnému ohrožení sebe nebo osoby sobě blízké.

⁶⁶ Je vhodné uvést, že speciální preventivní povinnosti mohou být zakotveny i ve zvláštních, zejména veřejnoprávních právních předpisech.

*zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), a s přihlédnutím k Principům evropského deliktního práva a k některým zahraničním vzorům“.*⁶⁷ Výše uvedené odůvodnění by podle nás však mělo spíše vést k tomu, že objekt *životního prostředí* bude i nadále právní úpravou občanského zákoníku zachován. Sama důvodová zpráva totiž výslovně odkazuje na čl. 11 odst. 3 LZPS, ovšem podle našeho mínění si z něho „vybírá“ pouze tu část, která stanoví, že vlastnictví zavazuje (věta první). Naopak bez povšimnutí - ať již s pozitivním, či negativním významem pro konstrukci všeobecné prevenční povinnosti v NOZ - ponechává větu třetí čl. 11 odst. 3 LZPS, podle níž „jeho výkon (vlastnictví) nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem“. Viděno našima očima lze kladně hodnotit, že v českém prostředí se soukromoprávní úprava dlouhodobě svými konstrukcemi pokouší odpovídajícím způsobem řešit i újmy na zdraví případně na životě - a proto je ustanovení § 2900 NOZ do výčtu objektů v něm obsažených i nadále zcela správně zařazuje. O to více je pro nás nepochopitelné, že ve vztahu ke generální prevenci újem na životním prostředí naopak právní úprava v NOZ rezignací na zařazení objektu životního prostředí neučinila podle nás krok správným směrem.

Další dle nás zřetelný argument, který nás vede k tomu, že v generálním preventivním ustanovení § 2900 NOZ nejen *mohl*, ale i *měl* zůstat objekt *životní prostředí*, spatřujeme v tom, co bylo uvedeno již výše v rámci obecných východisek k prevenci v občanském právu. Pokud totiž zákonodárce skutečně považoval za vhodné a smysluplné zakotvit v rámci ochrany osobnosti v demonstrativním výčtu práv - vedle tradiční ochrany života a zdraví⁶⁸ - i *právo člověka žít v příznivém životním prostředí*. Klademe si otázku, proč tomu nekoresponduje i obsah základního generálního preventivního ustanovení § 2900 NOZ. Navíc když zákonodárce nepochybně nutnost ponechat nadále ve shodě s dosavadní konstrukcí § 415 OZ mezi objekty ochrany zdraví a život. A skutečnost, že v řadě případů závisí „kvalita“ života a zdraví, a to i ve smyslu možných újem na nich, na stavu životního prostředí v konkrétním místě a čase, podtrhuje podle nás „krátkozrakost“ zákonodárce, který objekt životního prostředí do preventivních ustanovení nového občanského zákoníku nezahrnul.

⁶⁷ ELIÁŠ, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 1024.

⁶⁸ Viz § 11 OZ, podle něhož má fyzická osoba právo na ochrany své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména projevu osobní povahy.

Lze se domýšlet - neboť důvodová zpráva se důvody pro vypuštění objektu životního prostředí z ustanovení o generální prevenci nezabývá - že zákonodárce měl zřejmě za to, že *vlastnitelné složky životního prostředí* jsou díky konstrukci § 2900 NOZ podřaditelné pod objekt ochrany *vlastnictví*. I my jsme toho názoru, že aplikační praxe se s tím takto vypořádá, nicméně tento závěr nás nepřesvědčuje o správnosti toho, že NOZ objekt životního prostředí v ustanovení § 2900 neobsahuje. Navíc - a zde jde podle nás o závažné systémové pochybení zákonodárce v prostředí NOZ - absence objektu životního prostředí v ustanovení o generální prevenci je pro nás nepochopitelná s ohledem na výše zdůrazněnou souvztažnost ochrany práva na příznivé životní prostředí v rámci osobnostních práv s potřebou *generálního preventivního apelu* zákonodárce na každého, aby se choval tak, aby při jeho konání nedocházelo k nedůvodné újmě právě i na životním prostředí. Pro podložení správnosti těchto našich úvah si dovoluujeme uvést, že stavu *příznivého životního prostředí* obecně a ve vztahu ke každé oprávněné osobě zvláště v podobě jejího subjektivního práva na příznivé životní prostředí lze stěží dosáhnout bez preventivního působení osob, které svým konáním mohou potenciálně životní prostředí - a to jak jeho vlastnitelné (majetkově přisvojitelné), tak i ostatní složky životního prostředí - ohrozit či poškodit.

Ve vztahu k vyloučení či alespoň minimalizaci hrožících environmentálních újem sehrávají významnou roli i ta ustanovení NOZ, která upravují **speciální prevenci**. Nový občanský zákoník upravuje speciální zakročovací povinnost v § 2901 jednak ve směru k tomu, kdo vytvořil nebezpečnou situaci nebo kdo nad ní má kontrolu anebo pokud to odůvodňuje povaha poměru mezi osobami, a to v případě, vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života. Kromě toho ukládá speciální zakročovací povinnost tomu, kdo může podle svých možností nebo schopností snadno odvrátit újmu, o níž ví nebo musí vědět, že hrožící závažností zjevně převyšuje, co je k třeba k zákroku vynaložit. Na rozdíl od současné konstrukce § 417 odst. 1 OZ nový občanský zákoník neukládá speciální zakročovací povinnost tomu, komu škoda (újma) hrozí. Ustanovení § 2903 NOZ pouze stanoví právní důsledek takové nečinnosti tak, že pokud ten, komu újma hrozí, nezakročí k jejímu odvrácení způsobem přiměřeným okolnostem, nese ze svého, čemu mohl zabránit. Toto ustanovení má akcentovat dle důvodové zprávy k NOZ zásadu autonomie vůle a to, že je *věcí každého* jak nakládá se svým majetkem.⁶⁹ Dovolíme si uvést, že toto řešení i argumentaci, o kterou se opírá, nepovažujeme ve vztahu k možným environmentálním újmám za šťastné. Podle našeho názoru není souladné s výše uvedeným obsahem čl. 11 odst. 3 LZPS, a to

⁶⁹ Srov. ELIÁŠ, K. a kol., 2012, op. cit., s. 1025.

jak v jeho části zakotvující, že vlastnictví zavazuje, tak v části zapovídající takový výkon vlastnického práva, který by mj. poškozoval životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Rozumíme snaze v rovině soukromoprávní stanovit, že v případě nečinnosti nese ten, jemuž škoda hrozí, ze svého, čemu mohl zabránit. Ale právě ve vztahu k možným environmentálním újmám majetkové povahy se nám znění § 417 odst. 1 OZ jeví jako vhodnější.

I ve světle nového občanského zákoníku je třeba pozornost věnovat pravomoci soudu uložit v případě vážného ohrožení, a to k návrhu ohroženého, provedení vhodných a přiměřených opatření k odvrácení hrozící škody. Obdoba konstrukce vyplývající z § 417 odst. 2 OZ je zakotvena v ustanovení § 2903 odst. 2 NOZ. Jak jsme naznačili již několikrát, jsme přesvědčeni, že provázanost a „průnik“ újem na životním prostředí majetkové povahy s ostatními újmami na životním prostředí (nemajetkovými) opodstatňuje závěr, že touto cestou lze přispět nejen k odvrácení újem majetkové povahy, ale spolu s nimi i možných souvisejících újem na objektech životního prostředí, které nejsou majetkově přisvojitelné.

Na rozdíl od dosavadní úpravy ukládá speciální oznamovací preventivní povinnost v § 2902 NOZ tomu, kdo porušil právní povinnost nebo kdo může a má vědět, že ji poruší. Taková osoba má povinnost oznámit to bez zbytečného odkladu osobě, které z toho může újma vzniknout, a upozornit ji na možné následky. Tato konstrukce je samozřejmě využitelná i pro případy hrozících újem na životním prostředí.

2.2.4 Vztah občanskoprávní prevence újem na životním prostředí k prevenci ve veřejném právu

Pro prevenci újem na životním prostředí vedle preventivních povinností vyplývajících z občanského zákoníku (stávajícího i pro budoucnost z nového) sehrávají významnou roli i preventivní povinnosti upravené v dalších předpisech, a to zejména veřejnoprávních. Jejich existenci nelze vnímat izolovaně, neboť jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní preventivní povinnosti sledují totožný cíl - a tím je vyloučení či minimalizace újem na životním prostředí. Ve vztahu k životnímu prostředí jako celku mají význam obecná ustanovení ZOŽP, byť se jedná o zákon rámcový.⁷⁰ Jmenovitě považujeme za důležité ustanovení § 17 odst.

⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. května 2006, č. j. 3 Ans 8/2005 - 52, jmenovitě názor, podle něhož ustanovení „*zákona o životním prostredí jsou navíc charakteru spíše proklamativního, než normatívneho a typovë tak odpovädajú více ustanovením ústavného zákona, než zákona „obyčejného“*“.

1 ZOŽP, ukládající povinnost, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí. Jeho adresátem je *každý*, tedy právnické i fyzické osoby, a to jak v pozici podnikatelských tak nepodnikatelských subjektů. Povinnost minimalizovat nepříznivé důsledky v situaci, kdy k nim již došlo a kdy tyto mají buď výlučně, nebo částečně, povahu majetkové újmy, je významná z pohledu všeobecné prevenční povinnosti nepůsobit škody i speciální zakročovací povinnosti. Možné (tj. i hrozící) znečištění či poškození životního prostředí může jistě mít i povahu majetkové újmy, a je tak zřetelné i ve vztahu k všeobecné prevenci nepůsobit škody či proti nim zakročit. Kromě tohoto ustanovení je důležité i ustanovení § 19 uvedeného zákona, upravující jak preventivní povinnost zakročovací, tak preventivní oznamovací povinnost. Zakročovací povinnost ukládá každému, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí nebo zjistí, že k němu již došlo, učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků. Povinnost zasáhnout nemá jen ten, kdo by tím ohrozil život nebo zdraví své nebo osoby blízké. Dále je těmto osobám stanovena i speciální oznamovací povinnost, a to ve vztahu k orgánu státní správy. Aniž bychom detailně analyzovali obsah uvedeného ustanovení, považujeme za vhodné zdůraznit, že je významné minimálně z hlediska interpretačního a svoji roli může sehrát mimo jiné při úvahách ve vztahu k soukromoprávní konstrukci preventivních povinností nepůsobit újmy (tj. včetně environmentálních).

Jak bylo uvedeno výše, v rovině autoritativního prosazení povinností učinit opatření v případě vážného ohrožení, a tedy i v případě vážného ohrožení s environmentálními aspekty, sehrávají roli ustanovení § 417 odst. 2 OZ a § 2903 odst. 2 NOZ, která zakotvují pravomoc soudu taková opatření v civilním soudním řízení uložit.

Při vědomí specifik soukromoprávních prostředků ochrany majetku, který je součástí životního prostředí (včetně předcházení či minimalizace újem) na straně jedné a veřejnoprávních nástrojů ochrany životního prostředí na straně druhé, jsme toho názoru, že z hlediska zájmu na ochraně životního prostředí je třeba je v řadě situací uplatnit ve vzájemných souvislostech a nikoli izolovaně. Vzájemné vazby je třeba vnímat i z důvodu, že v případech průniku aplikace předpisů soukromého i veřejného práva při hrozbě environmentálních újem (viz výše uvedené varianty) se zákonné povinnosti k preventivnímu jednání mohou překrývat. Jinak řečeno, splnění této povinnosti dle konkrétní právní úpravy (např. některého z právních předpisů veřejného práva) může zároveň naplnit všeobecnou prevenční povinnost dle občanského zákoníku a *vice versa*. Tento závěr podle nás opodstatňuje naše nazírání na to, že na rozdíl od stávající právní úpravy obsažené v občanském zákoníku v § 415 OZ, která výslovně s objektem *ochrany* životního prostředí před

škodami (újmami) počítá, nepovažujeme za moudré, že nový občanský zákoník na tento objekt rezignoval. Tvrdíme to při plném vědomí toho, že těžiště preventivních nástrojů k ochraně životního prostředí jako celku i jeho jednotlivých částí obsahují veřejnoprávní předpisy.

Smíšené povaze práva životního prostředí koresponduje, že i prevence vzniku újem na životním prostředí je realizována jak prostřednictvím právních nástrojů soukromého, tak veřejného práva. Kvantitativně dominují sice nástroje (prostředky) veřejného práva, ale soukromoprávní zakotvení preventivních povinností je nejen „doplňuje“, ale jsme přesvědčeni, že i významně ovlivňuje. Je to podle nás dáno tím, že vlastníkem a uživatelem životního prostředí, resp. jeho jednotlivých složek, je *každý*. Tedy fyzické i právnické osoby v celém spektru jejich chování, v jehož rámci soukromoprávní vztahy - a to jak nepodnikatelské, tak podnikatelské - sehrávají významnou roli. Veřejnoprávní limity chování těchto soukromoprávních subjektů se týkají i ukládání specifických preventivních povinností, které jsou obsaženy v právních předpisech, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí jako celku či jeho jednotlivých složek. Význam všeobecné preventivní povinnosti nepůsobit újmy vyjádřený v občanském zákoníku není toliko proklamativní, ale v situaci, kdy speciální veřejnoprávní předpisy osobám (subjektům) neukládají specifické preventivní povinnosti, představuje rámec, v němž se lze pohybovat při úvahách, zda se osoba chovala natolik „nepreventivně“, aby bylo možno dovodit, že v důsledku porušení všeobecné preventivní povinnosti je tato osoba odpovědná za újmu. Platí-li toto pravidlo obecně, musí logicky platit i ve vztahu k environmentálním újmám a odpovědnosti za ně. Ač pouze některé z environmentálních újem mají současně charakter majetkových újem, je nesporné, že je od sebe nelze oddělovat, neboť způsobení újmy majetkové povahy může ve svých důsledcích (bezprostředně či následně) vyvolat újmu nemajetkové povahy (např. kontaminace půdy může vyvolat znečištění vod, poškození rostlin; poškození trvalých porostů - ať již lesních či rostoucích mimo les - může způsobit oslabení ekosystému, ztrátu stanoviště pro živočichy atd.). Již z těchto důvodů máme za to, že vypuštění objektu životního prostředí ze všeobecné preventivní povinnosti zakotvené v § 2900 NOZ je nedocenením významu soukromoprávní regulace pro ochranu životního prostředí jako nezbytné podmínky pro existenci každého živého i uměle vytvořeného subjektu. Navíc k tomu přistupuje již výše analyzovaný argument v podobě nově přiznaného osobnostního práva člověka na příznivé životní prostředí, zakotvený v § 81 odst. 2 NOZ, jemuž nekověduje generální preventivní povinnost nepůsobit újmy na životním prostředí. Jakkoli lze dospět k závěru, že v důsledku „absence“ prevence újem na životním prostředí v NOZ se posilují ustanovení veřejnoprávních předpisů, a to počínaje ústavním rámcem obsaženým v čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 LZPS, tak rámcového ZOŽP a i dalších

veřejnoprávních předpisů a jejich prostřednictvím bude i nadále možné řešit význam jejich splnění či nesplnění i ve vztahu k občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí, je podle nás nutno absenci zakotvení generální prevence újem na životním prostředí v občanském zákoníku hodnotit jako oslabení občanskoprávní prevence újem na životním prostředí.

KAPITOLA 3: ODPOVĚDNOST ZA PORUŠENÍ UNIJNÍHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

3.1 ÚVOD⁷¹

Vázanost unijním právem vychází z primárního unijního práva, proto platí, že odpovědnost za jeho porušení musí být primárním právem stanovena. Jako odpovědné subjekty připadají v úvahu jednotlivci, členské státy a samotná Unie. V případě jednotlivců je koncepce jejich odpovědnosti na základě primárního práva do velké míry sporná a nevyjasněná; vedle toho se týká zejména pravidel hospodářské soutěže (čl. 101 - 102 SFEU), tedy ustanovení irelevantních z pohledu práva životního prostředí. Snahou Unie je proto alespoň dílčí sjednocení vnitrostátních systémů odpovědnosti jednotlivců v oblasti unijního práva životního prostředí právem sekundárním, prostřednictvím směrnice o odpovědnosti za ekologické újmy a směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 2008.⁷² O těchto právních předpisech je řeč v jiných částech této publikace, proto se následující kapitoly zaměřují na obecnou odpovědnost za porušení unijního práva a její projevy v oblasti unijního práva životního prostředí. Zvláštní pozornost je věnována řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 až 260 SFEU a s ním spojené možnosti ukládat členským státům finanční sankce za porušení unijního práva.

Členské státy mají obecnou povinnost podle článku 4 odst. 3 SEU učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. To znamená, že členské státy jsou na základě takto stanovené zásady loajální spolupráce povinny také odstranit protiprávní důsledky porušení unijního práva. Ohledně odpovědnosti Unie není situace tak jednoduchá, neboť ustanovení obdobné čl. 4 odst. 3 SEU stanovující obecnou odpovědnost (rozsah odpovědnosti) Unie ve Smlouvách nenalezneme.

⁷¹ Kapitola vychází z části autorovy disertační práce.

⁷² Vedle právních předpisů, o kterých bude řeč, se jedná např. o směrnici Rady ze dne 25. 7. 1985 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky. Úř. věst. L 210, 7. 8. 1985, s. 29 - 33. Nebo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/71/ES ze dne 4. 11. 2003 o prospektu, který má být zveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování, a o změně směrnice 2001/34/ES. Úř. věst. L 345, 31. 12. 2003, s. 64 - 89. 2003/71, 2004/35.

Podle článku 340 SFEU⁷³ (bývalý článek 288 SES) je pouze možné rozlišit smluvní odpovědnost (např. plynoucí ze závazků z přistoupení k Aarhuské úmluvě) a mimosmluvní odpovědnost Unie. Odpovědnost za porušení unijního práva je pak logicky odpovědností mimosmluvní. V jejím případě nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Pravomoc rozhodovat spory o náhradu škody svěřuje Soudnímu dvoru čl. 268 SFEU (býv. čl. 235 SES). Vedle toho z čl. 340 odst. 2 SFEU odvodil Soudní dvůr za použití základních zásad práva Společenství (Unie) a právních řádů členských států odpovědnost členského státu za porušení unijního práva. Nadto zakládá odpovědnost členských států za porušení unijního práva i ust. čl. 260 SFEU⁷⁴ (býv. čl. 228 SES) a čl. 7 SEU.⁷⁵ V podstatě tak primární unijní právo upravuje čtyři

⁷³ Článek 340 SFEU: *Smluvní odpovědnost Unie se řídí právem rozhodným pro příslušnou smlouvu. V případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Odchylně od druhého pododstavce nahradí Evropská centrální banka v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jí nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Osobní odpovědnost zaměstnanců vůči Unii se řídí služebním nebo pracovním řádem, který se na ně vztahuje.*

⁷⁴ Článek 260 SFEU: *1. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie. 2. Má-li Komise za to, že dotčený členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, může předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotčený členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotčený členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále. Článek 259 není tímto postupem dotčen. 3. Předloží-li Komise Soudnímu dvoru Evropské unie věc podle článku 258 z důvodu, že dotčený stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotčený členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí. Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem Evropské unie v jeho rozsudku.*

⁷⁵ Článek 7 SEU: *1. Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětin svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.*

skutkové podstaty deliktního práva, z nichž jedna zakládá odpovědnost Unie a tři z nich odpovědnost členských států.

Hmotněprávní úprava odpovědnosti za porušení unijního práva ovšem v primárním právu zcela absentuje, což znamená, že koncept odpovědnost za porušení unijního práva vychází toliko z procesní úpravy, což by bylo v případě vnitrostátních právních systémů jen těžko představitelné. Klíčová role při výkladu rozsahu, povahy a podmínek vzniku odpovědnosti za porušení unijního práva přísluší Soudnímu dvoru. Jak uvádí Tichý,⁷⁶ jeho výklad odpovědnosti se od národních právních úprav a výkladů národních soudů značně liší. Zatímco v právních systémech napříč členskými státy převládá subjektivní odpovědnost, unijní právo upřednostňuje odpovědnost objektivní, za předpoklad vzniku odpovědnosti vždy nevyžaduje ani protiprávnost jednání, tudíž může odpovědnost vznikat i v důsledku jednání po právu. S tím je spojen i například institut tzv. přímé kauzality.⁷⁷

3.2 PRINCIPY ODPOVĚDNOSTI ČLENSKÝCH STÁTŮ ZA PORUŠENÍ UNIJNÍHO PRÁVA

Základní koncept odpovědnosti státu za porušení povinnosti stanovené unijním právem vytvořil Soudní dvůr v rozsudku z oblasti pracovního práva, ve známé věci

Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí vedly, stále trvají. 2. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřil. 3. Bylo-li učiněno zjištění uvedené v odstavci 2, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, která pro dotčený stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. Přitom přihledne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Povinnosti dotčeného členského státu vyplývající ze Smluv jsou pro tento stát v každém případě i nadále závazné. 4. Rada může později kvalifikovanou většinou rozhodnout, že změnit nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změnila situace, která vedla k přijetí těchto opatření. 5. Pro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu, Evropské radě a Radě použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁷⁶ TICHÝ, L. Odpovědnost členského státu za delikt v „systému“ evropského práva. *Jurisprudence*. 2011, č. 5, s. 5.

⁷⁷ Viz např. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 18. září 1995. Blackspur DIY Ltd, Steven Kellar, J.M.A. Glancy a Ronald Cohen proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společností. Věc T-168/94. Sbírka soudních rozhodnutí 1995 II-02627.

Francovich (spojené věci **C-6/90** a **C-9/90**).⁷⁸ Soudní dvůr dovedl možnost domáhat se finanční náhrady škody, přestože předmetná směrnice nepřiznávala poškozeným žádná přímo účinná práva a ani Smlouva neobsahovala žádné výslovné ustanovení o finanční náhradě škody. Podle Soudního dvora vyplývá tento závěr z hlediska celkového systému Smlouvy a jejích základních zásad. Pokud právo Společenství stanoví členskému státu povinnost upravit určitým způsobem právní postavení osob, ten svou povinnost nesplní, konkrétním subjektům z toho vznikne škoda a na celý tento případ nelze aplikovat teorii bezprostředního účinku, odpovídá stát za škody způsobené nesplněním jeho povinnosti. Podmínky pro vznik odpovědnosti státu za porušení unijního práva jsou tři. Zaprvé cíl neprovedené normy zakládá práva ve prospěch jednotlivců. Zadruhé obsah těchto práv je možné identifikovat na základě příslušných ustanovení. Zatřetí existuje příčinná souvislost mezi nesplněním závazku ze strany členského státu a škodou, která vznikla konkrétním osobám.

Tento přístup nepochybně výrazně posílil roli Soudního dvora i národních soudů při prosazování unijního práva.⁷⁹ Jak však připomínají Elworthyová a Holderová,⁸⁰ aplikace odpovědnosti podle případu *Francovich* může být mnohem obtížnější v oblasti ochrany životního prostředí z důvodu složitého prokazování příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti členského státu a škodou způsobenou jednotlivci. Nicméně odborná veřejnost dospěla ke shodě, že v oblasti ochrany životního prostředí by měla být aplikace doktríny *Francovich* značně extenzivní.⁸¹

⁷⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 1991. *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*. Spojené věci C-6/90 a C-9/90. Sbírka soudních rozhodnutí 1991 I-05357.

⁷⁹ Viz např. STEINER, J. From Direct Effects to *Frankovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1992, sv. 18, č. 3, s. 11 - 22. Opačný názor kritizující nekonceptnost doktríny *Francovich* viz např. HARLOW, C. *State Liability: Tort Law and Beyond*. Oxford: Oxford University Press. 2004, s. 56 - 58.

⁸⁰ ELWORTHY, S., HOLDER, J. *Environmental Protection: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 203 - 204.

⁸¹ Viz zejména SOMSEN, H. *Francovich and its Application to EC Environmental Law*. In: SOMSEN, H. (ed.). *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*. Glasgow: Blackstone Press, 1996, s. 135 - 150, nebo ABBOUD, W. *EC Environmental Law and Member State Liability - Towards a Fourth Generation of Community Remedies. Review of European Community and International Environmental Law*. 1998, sv. 7, č. 1, s. 85 - 92.

Zřejmý je i dopad výše uvedené judikatury na vnitrostátní procesní pravidla - podle Soudního dvora platí, že „*je věcí členských států a zejména jejich soudů vykládat a uplatňovat vnitrostátní procesní pravidla upravující podání žaloby takovým způsobem, který umožňuje fyzickým a právnickým osobám napadnout soudní cestou legalitu všech rozhodnutí a jiných vnitrostátních opatření týkajících se vypracování nebo použití aktu Evropské unie vůči nim a požadovat náhradu případně utrpěné škody.*“⁸² Je však možné, aby členské státy omezily možnost náhrady škody promlčecími lhůtami, přičemž Soudní dvůr shledal za přiměřenou tříletou promlčecí lhůtu.⁸³

K upřesnění podmínek stanovených ve věci *Francovich* došlo zejména rozsudkem Soudního dvora ve spojených věcích **C-46/93** a **C-48/93** (*Brasserie*).⁸⁴ Soudní dvůr zde potvrdil, že členský stát je možné shledat odpovědným za *všechna* porušení komunitárního práva. Nicméně uvedl, že tato odpovědnost vzniká pouze v případě dostatečně závažného porušení povinnosti (*sufficiently serious breach*). Pokud například není ustanovení směrnice dostatečně přesné a jeho výklad zvolený členským státem není správný, ovšem není ani v přímém rozporu se směrnicí, pak tento členský stát není odpovědný za porušení své povinnosti, jednal-li v dobré víře.⁸⁵

O dostatečně závažné porušení povinnosti se naopak bude zpravidla jednat tehdy, pokud bude členský stát unijní právo (i v případě včasné transpozice)

⁸² Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 2. 2007. Segi, Araitz Zubimendi Izaga a Aritza Galarraga proti Radě Evropské unie. Věc C-355/04 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-01657. Bod 56.

⁸³ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 11. 1998. Aprile Srl, v likvidaci, proti Amministrazione delle Finanze dello Stato. Věc C-228/96. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-07141. Bod 19.

⁸⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 1996. Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další. Spojené věci C-46/93 a C-48/93. Sbírka soudních rozhodnutí 1996 I-01029.

⁸⁵ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 3. 1996. The Queen proti H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. Věc C-392/93. Sbírka soudních rozhodnutí 1996 I-01631. Ke stejné vnitrostátní úpravě, kterou zvolilo Spojené království, přistoupilo i několik dalších členských států. I tato skutečnost měla patrně vliv na závěry Soudního dvora. Lze dovodit, že dobrou víru vylučuje např. jasné stanovení povinnosti v předmětném právním předpisu, existující judikatura Soudního dvora, upozornění Komise na nesoulad s unijním právem nebo manuály k implementaci a prosazování sporných ustanovení, které na interpretační problémy upozorňují.

provádět způsobem, že změní jeho časovou působnost.⁸⁶ Běh času může být důležitý při zvažování odpovědnosti státu i v jiné rovině. Svoji roli totiž hraje i skutečnost, jak dlouho je již unijní norma, kterou členský nesprávně aplikoval, v platnosti (čím delší dobu, tím závažnější je její porušení). Ovšem v případě, že výklad této normy není jasný, pak je také podstatné, kdy Soudní dvůr vyjasnil dosavadní rozpory v jejím výkladu. Obojí je na zvážení národního soudu.⁸⁷ Pokud se jedná o opětovné nebo trvající porušení povinnosti, pak bude zpravidla podmínka závažnosti naplněna a zároveň bude mít národní soud vzhledem k předchozímu rozhodnutí Soudního dvora i dostatek informací k jejímu posouzení.⁸⁸

Soudní dvůr se nezabýval otázkou, zda unijní právo nějakému vnitrostátnímu konceptu odpovědnosti nebrání, přesto je možné odmítnout koncepci nulové odpovědnosti, kdy vnitrostátní právo odpovědný subjekt neurčuje vůbec, případně odpovědnost vylučuje. Protože o odpovědnosti státu rozhodují národní soudy, pak je podle Soudního dvora otázkou uvážení členských států, jakými procesními postupy je jejich odpovědnost prosazována, jsou-li zachovány zásady rovnosti a účinnosti takové ochrany. To znamená, že taková pravidla nemohou být méně příznivá než pravidla upravující podobné vnitrostátní činnosti a nemohou potenciálně znemožnit nebo nadměrně ztížit výkon práv přiznaných právem Společenství (Unie).⁸⁹ Porušení unijního práva pak musí být trestáno za procesních a hmotněprávních podmínek, které jsou podobné podmínkám týkajících se porušování vnitrostátního práva podobné povahy a významu. Sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Vnitrostátní orgány musí jednat se stejnou péčí, jakou věnují provádění odpovídajících vnitrostátních právních předpisů.⁹⁰

⁸⁶ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 6. 1999. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice. Věc C-140/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-03499.

⁸⁷ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 7. 2000. Salomone Haim proti Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein. Věc C-424/97. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 I-05123.

⁸⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 6. 2001. Gervais Larsy proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-118/00. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 I-05063. Bod 40.

⁸⁹ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 2003. Samuel Sidney Evans proti The Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions a The Motor Insurers' Bureau. Věc C-63/01. Sbírka soudních rozhodnutí 2003 I-14447. bod 45.

⁹⁰ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 1989. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc 68/88. Sbírka soudních rozhodnutí 1989 02965. Body 24 - 25.

Ačkoliv Soudní dvůr několikrát zodpověděl otázku, zda může být některý z orgánů Unie odpovědný za porušení unijního práva, pak nechává otevřenou otázku, zda v případě porušení unijního práva členským státem je odpovědným výhradně stát či souběžně i jeho část či správní orgán. K předběžné otázce, zda může být za porušení unijního práva odpovědnou výlučně pouze část federace (jednalo se o Tyrolsko ve věci **C-302/97**⁹¹), dospěl Soudní dvůr k závěru, že komunitární právo nevyžaduje, aby federace byla odpovědnou za porušení povinnosti tehdy, umožňuje-li vnitrostátní právo shledat odpovědnou tu její část, která se porušení povinnosti dopustila.⁹² Podobně Soudní dvůr v rozsudku ve věci **C-424/97**⁹³ odkázal s vymezením odpovědnosti na vnitrostátní právo, v tomto případě se však jednalo o možnou odpovědnost státního orgánu aplikujícího vnitrostátní právo. V rozsudku ve věci **C-188/89**⁹⁴ Soudní dvůr široce vyložil pojem státu, když pod něj zahrnul i provozovatele některých plynárenských zařízení. Krämer dovozuje, že při splnění dalších podmínek tak může jednotlivec žalovat před národním soudem státem řízeného poskytovatele energetických a jiných „síťových“ služeb pro nedodržení standardů stanovených unijní směrnici.⁹⁵ V rozsudku ve věci **C-224/01**⁹⁶ (*Köbler*) se Soudní dvůr zabýval odpovědností za porušení ustanovení práva Společenství rozsudkem Verwaltungsgerichtshof, rakouského nejvyššího správního soudu. Dovedil, že porušením unijního práva může být jednání přičitatelné moci zákonodárné, soudní nebo výkonné, a že jednotlivci musí mít možnost domoci se před vnitrostátním soudem náhrady škody způsobené porušením práva rozhodnutím i takového soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky.⁹⁷ Lze konstatovat, že Soudní dvůr je střídmejší v posuzování pojmu státu za účelem, jedná-li se o možnost přímého účinku unijního práva, než v případě, kdy jde o odpovědnost za jeho porušení.

⁹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 6. 1999. Klaus Konle proti Rakouské republice. Věc C-302/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-03099.

⁹² Bod 63.

⁹³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 7. 2000. Salomone Haim proti Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein. Věc C-424/97. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 I-05123.

⁹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1990. A. Foster a další proti British Gas plc. Věc C-188/89. Sbírka soudních rozhodnutí 1990 I-03313.

⁹⁵ Blíže viz např. KRÄMER, L. The Implementation of EC Environmental Directives within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine. *Journal of Environmental Law*. 1991, sv. 3, č. 1, s. 43.

⁹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003. Gerhard Köbler proti Republik Österreich. Věc C-224/01. Sbírka soudních rozhodnutí 2003 I-10239.

⁹⁷ Bod 36.

Ve vztahu k unijnímu právu životního prostředí Soudní dvůr například v rozsudku ve věci **C-201/02**⁹⁸ konstatoval, že dotýčný členský stát je povinen nahradit veškeré škody způsobené tím, že nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Ve věci **C-420/11**⁹⁹ se pak zabýval otázkou, zda v případě stavby vídeňského letiště, kdy nedošlo k posouzení jeho vlivů na životní prostředí, zahrnuje nárok na náhradu škody rovněž náhradu za snížení hodnoty domu ležícího v blízkosti letiště. Jinými slovy, jde o otázku, zda je třeba vykládat článek 3 směrnice EIA v tom smyslu, že posuzování vlivů na životní prostředí slouží rovněž k ochraně jednotlivce před vznikem majetkové újmy způsobené snížením hodnoty jeho nemovitosti. K tomu je zajímavá již argumentace generální advokátky Kokottové v jejím stanovisku: „Článek 3 sice vyžaduje - jak zdůrazňuje Komise - posouzení vlivů na životní prostředí a podle článku 8 je třeba zohlednit informace shromážděné při posouzení v rámci povolovacího řízení. Směrnice však neobsahuje žádná pravidla toho, jaké záměry mohou být vůbec provedeny. Obzvláště nemůže být v rozporu s názorem Komise chápán požadavek posoudit vlivy na životní prostředí jako povinnost vážit vlivy na životní prostředí oproti dalším faktorům. Proto směrnice nebrání provedení záměru ani tehdy, když posouzení vlivů na životní prostředí zjistí značné negativní vlivy na toto prostředí. Tato procesní povaha směrnice 85/377 by mohla bránit nárokům vyplývajícím z odpovědnosti státu. Vodítka pro to vyplývají z judikatury o vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie. Tato odpovědnost rovněž vyžaduje porušení právní normy, jejímž účelem je přiznat jednotlivci práva. V této souvislosti již Soudní dvůr konstatoval, že případné nedostatky odůvodnění právního předpisu nejsou způsobilé založit odpovědnost Unie. V rámci systému právní ochrany je totiž úlohou odůvodnění jednání orgánů umožnit Soudnímu dvoru provést přezkum legality podle článku 263 SFEU ve prospěch procesních subjektů, kterým Smlouva tento druh žaloby přiznává. Povinnost uvést odůvodnění má tedy primárně pomocnou funkci, když umožňuje dodržování jiných právních předpisů, jejichž porušení zase může případně zakládat nárok na náhradu škody.“¹⁰⁰ Podle generální advokátky je ke vzniku nároků na náhradu škody kromě toho, že byl závěr povolen bez posouzení vlivů, zapotřebí, aby dotčená veřejnost nebyla

⁹⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 1. 2004. The Queen, na žádost Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions. Věc C-201/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 I-00723. Bod 66.

⁹⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 3. 2013. Jutta Leth proti Republik Österreich et Land Niederösterreich. Věc C-420/11. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

¹⁰⁰ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené dne 8. 11. 2012. Věc C-420/11. Jutta Leth proti Rakouské republice a Land Niederösterreich. Body 42 - 44.

z důvodu nesprávného použití směrnice dostatečně informována o očekávaných vlivech na životní prostředí.¹⁰¹ V rozsudku Soudní dvůr dospěl k závěru, že posouzení vlivů na životní prostředí nezahrnuje posuzování vlivů na hodnotu hmotného majetku, zároveň však směrnice náhradu majetkové újmy nevylučuje. Vedle toho se Soudní dvůr zabývá otázkou příčinné souvislosti: „...kromě ověření toho, že porušení normy unijního práva je dostatečně závažné, je nezbytnou podmínkou nároku na náhradu škody skutečnost, že existuje přímá příčinná souvislost mezi dotčeným porušením a újmou způsobenou jednotlivcům, přičemž je rovněž věcí vnitrostátních soudů, aby v souladu s pokyny poskytnutými Soudním dvorem ověřily, že tato příčinná souvislost existuje. Za tímto účelem je třeba zohlednit povahu porušené normy. V projednávaném případě tato norma stanoví posuzování vlivů veřejného nebo soukromého záměru na životní prostředí, ale neuvádí hmotněprávní pravidla týkající se vážení vlivů na životní prostředí s jinými faktory ani nezakazuje uskutečnění záměrů, které mohou mít negativní vlivy na životní prostředí. Tyto vlastnosti naznačují, že porušení článku 3 uvedené směrnice, a sice v projednávané věci neprovedení posouzení stanoveného tímto článkem, nepředstavuje v zásadě samo o sobě důvod pro snížení hodnoty nemovitosti. Ukazuje se tedy, že ze samotné okolnosti, že v rozporu s požadavky směrnice 85/337 nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, podle unijního práva v zásadě nevyplývá právo jednotlivce na náhradu čistě majetkové újmy způsobené snížením hodnoty jeho nemovitosti vyvolané vlivy na životní prostředí. V konečném důsledku je však věcí vnitrostátního soudu, který je jediný příslušný k posouzení skutkových okolností sporu, v němž rozhoduje, aby ověřil, zda jsou dodrženy požadavky unijního práva použitelné na právo na náhradu škody, zejména existence přímé příčinné souvislosti mezi tvrzeným porušením a způsobenými škodami.“¹⁰² Závěry Soudního dvora jsou natolik obecné, že z nich nevyplývá konkrétní důsledek pro předkládající soud ani soudy jiných členských států. Poukazuje na nedostatek odpovědnostní úpravy unijního práva, o kterém již byla řeč, tedy že neupravuje jednotlivé aspekty odpovědnosti. V případě primárního práva to platí bezesbýtku, pro úpravu odpovědnosti v sekundárním právu pak přinejmenším z velké části. Pokud by byla stanovena jasná pravidla posuzování příčinné souvislosti, pak by Soudní dvůr mohl například konstatovat, že o ní nemůže být ani řeč. Tak by tomu pravděpodobně bylo podle české vnitrostátní úpravy. V ostatních členských státech se posouzení této otázky může pochopitelně lišit.

¹⁰¹ Bod 56.

¹⁰² Bod 45 - 47.

Z výše uvedeného vyplývá, že jednotný koncept odpovědnosti členských států za porušení unijního práva je naplňován rozdílným způsobem v závislosti na pojetí odpovědnosti v jednotlivých členských státech. Národní systémy odpovědnosti mohou pomíjet podmínku závažného porušení povinnosti a konstruovat systém odpovědnosti a náhrady škody na *pouhé* nezákonnosti rozhodnutí či nesprávnosti úředního postupu bez ohledu na závažnost porušení práva. Rovněž posuzování příčinné souvislosti v případě porušení unijního práva členskými státy přísluší národním soudům.¹⁰³ Soudní dvůr posuzuje příčinnou souvislost pouze v prvním kroku, tedy do té míry, zda porušení povinnosti může představovat první článek v řetězci vedoucím k nastalé škodě. Pokud by totiž škoda vznikla i v případě, kdy by členský stát svoji povinnost neporušil, pak se nelze náhrady škody z tohoto důvodu domáhat.¹⁰⁴

3.3 PRINCIPY ODPOVĚDNOSTI UNIE ZA PORUŠENÍ UNIJNÍHO PRÁVA

Ve výše uvedeném rozsudku ve věci *Brasserie* dále Soudní dvůr dovodil, že odpovědnost Unie (Společenství) za porušení unijního práva vychází ze stejných zásad jako odpovědnost členských států, když dospěl k závěru, že „[p]rincip mimosmluvní odpovědnosti Společenství, výslovně stanovený v článku [288 SES], je pouze vyjádřením obecného principu známého všem právním systémům členských států, že protiprávní jednání nebo opomenutí zakládá povinnost nahradit způsobenou škodu. Toto ustanovení rovněž odráží povinnost orgánů veřejné moci nahradit škodu způsobenou při výkonu jejich povinností“.¹⁰⁵ Jak již bylo uvedeno a jak uvádí například Komárek,¹⁰⁶ takto Soudní dvůr dovodil bez jakéhokoliv výslovné opory ve Smlouvě. Pozdější závěry Soudního dvora k odpovědnosti států

¹⁰³ Pro srovnání prokazování příčinné souvislosti v různých členských zemích je možné jako modelové situace vybrat např. vznik nádorových onemocnění v důsledku znečištění, zvýšený výskyt leukémie, vymírání lesů a rybí populace. Viz HINTEREGGER, M. *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 345 - 433.

¹⁰⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 9. 1998. Brinkmann Tabakfabriken GmbH proti Skatteministeriet Věc C-319/96. Sběrka soudních rozhodnutí 1998 I-05255.

¹⁰⁵ Bod 29, překlad Jan Komárek.

¹⁰⁶ KOMÁREK, J. *Pravomoci Soudního dvora ve třetím pilíři aneb nesnesitelná lehkost výkladu unijního práva: C-355/04 P, Segi a další v. Rada* z [online]. Blog Jiné právo. 14. 4. 2007 [vid. 31. 3. 2013]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/04/pravomoci-soudneho-dvora-ve-tetm-pili.html>

za porušení unijního práva je tak možno s drobnými výhradami vztáhnout i na odpovědnost Unie - a naopak.

V rozsudku ve věci **C-352/98**¹⁰⁷ poprvé Soudní dvůr odkázal na principy odpovědnosti členských států za porušení práva Společenství (Unie) ve spojitosti s odpovědností Společenství (Unie). V tomto případě žalobce, společnost Bergaderm, zkrachoval poté, co bylo směrnicí¹⁰⁸ přijatou Komisí zakázáno použití některých složek opalovacích krémů. Namítal, že Komise přijala směrnici nezákonným způsobem. Soudní dvůr posoudil žalobu optikou podmínek stanovených ve věci *Brasserie*, přičemž konstatoval, že rovněž odpovědnost Společenství (Unie) vzniká pouze v případě dostatečně závažného porušení povinnosti. A rovněž že ochrana práv, která jednotlivci dovozují z práva Společenství, se nemohou lišit v závislosti na tom, zda je to orgán členského státu nebo Společenství, kdo je odpovědný za škodu.¹⁰⁹ V dané věci žalobce neuspěl, neboť Soudní dvůr přiznal Komisi, podobně jako národním zákonodárcům, určitou míru uvážení s tím, že Komise musí v citlivých a kontroverzních případech disponovat dostatečným prostorem pro uvážení a dostatečnou lhůtou pro podrobení vědeckých otázek určujících její rozhodnutí novému přezkoumání.¹¹⁰ Závažné porušení povinnosti pak představuje zjevné a závažné překročení mezí takového uvážení.¹¹¹

Lze dovodit, že závažné porušení povinnosti je podmínkou vzniku odpovědnosti v případě porušení právního předpisu i v případě porušení správního aktu.

¹⁰⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 7. 2000. *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil proti Komisi Evropských společenství*. Věc C-352/98 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 I-05291.

¹⁰⁸ Osmnáctá směrnice Komise 95/34/ES ze dne 10. 7. 1995, kterou se přizpůsobují technickému pokroku přílohy II, III, VI a VII směrnice Rady 76/768/EHS o sbližování právních předpisů členských států týkajících se kosmetických prostředků. Úř. věst. L 167, 18. 7. 1995, s. 19 - 21.

¹⁰⁹ Bod 41.

¹¹⁰ Bod 66. Podobně např. ve věci stanovení maximálních limitů reziduí pro progesteron rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. *Komise Evropských společenství proti CEVA Santé Animale SA a Pfizer Enterprises Sàrl*. Věc C-198/03 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-06357. Bod 85: „*Za těchto podmínek se zdá být rozumné, že Komise před přijetím stanoviska k povolení používání progesteronu k léčebnému účelu čekala, až SCVPH v květnu 2000 přezkoumá svůj posudek z dubna 1999.*“

¹¹¹ Bod 43.

Výše uvedenou koncepci totiž Soudní dvůr doplnil v rozhodnutí ve věci **C-312/00**,¹¹² kdy posuzoval odpovědnost Komise v pozici správního orgánu.¹¹³ Dospěl k závěru, že pokud orgán Společenství disponuje pouze značně omezeným, nebo dokonce nedisponuje žádným prostorem pro uvážení, pouhé porušení práva Společenství může postačovat k prokázání existence dostatečně závažného porušení. Podstatnou roli pro posuzování mimosmluvní odpovědnosti Unie tak hraje složitost předmětu regulace, obtížnost aplikace nebo interpretace znění předpisu (správního aktu) a obzvlášť míra uvážení svěřená původci konkrétního aktu.¹¹⁴ Soudní dvůr nicméně konstatoval, že opatření obecné povahy se může osobně dotýkat fyzických a právnických osob pouze v případě, že je zasahuje z důvodu jejich zvláštních vlastností nebo z důvodu faktické situace, která je odlišuje od ostatních adresátů.¹¹⁵ Z toho důvodu žalobu odmítl, přestože předtím Soud prvního stupně uznal Komisi odpovědnou, když podmínky závažnosti porušení a příčinné souvislosti shledal zjevně splněnými - a žalobce seznal odlišitelným z důvodu, že se jednalo o hlavního dovozce somálských banánů. S tímto rozlišovacím kritériem se Soudní dvůr neztotožnil.

Podmínky pro vznik odpovědnosti Unie (porušená právní norma přiznávala práva jednotlivcům, její porušení bylo dostatečně závažné, existence škody byla prokázána a existuje přímá příčinná souvislost) musí být splněny kumulativně. To potvrdil Soudní dvůr např. v rozsudku ve věci **C-122/01**.¹¹⁶ Pro rozhodovací činnost Soudního dvora to znamená, že pokud jedna z podmínek založení mimosmluvní odpovědnosti orgánů Unie není splněna, musí být žaloba zamítnuta v plném rozsahu, aniž by bylo nutné zkoumat ostatní podmínky.¹¹⁷

¹¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 12. 2002. Komise Evropských společenství proti Camar Srl a Tico Srl. Věc C-312/00 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2002 I-11355.

¹¹³ Jednalo se o opatření přijaté Komisí na základě čl. 16 odst. 3 nařízení Rady (EHS) č. 404/93 ze dne 13. 2. 1993 o společné organizaci trhu s banány. Úř. věst. L 47, 25. 2. 1993, s. 1 - 11.

¹¹⁴ Body 53 - 55.

¹¹⁵ Bod 73.

¹¹⁶ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 5. 2003. T. Port GmbH & Co. KG proti Komisi Evropských společenství. Věc C-122/01 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2003 I-04261. Bod 54.

¹¹⁷ Rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 10. 1999. Atlanta AG a další proti Komisi Evropských společenství a Radě Evropské unie. Věc C-104/97 P. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-06983, bod 65, a ze dne 28. 11. 2002. Scan Office Design SA proti Komisi Evropských společenství. Věc T-40/01. Sbírka soudních rozhodnutí 2002 II-05043. Bod 18.

Odpovědným za porušení povinnosti může být i Evropský ombudsman, byť v jeho případě je odpovědnost značně omezená s ohledem na zvláštní povahu jeho činnosti. Rozsudek ve věci **C-234/02 P**¹¹⁸ je zajímavý i z toho důvodu, neboť nebyla posuzována závadnost správního aktu, ale postupu při nakládání se stížnostmi. Porušení povinnosti může podobně představovat i nečinnost unijního orgánu, a to ve smyslu nevydání příslušného aktu¹¹⁹, tak i procesního pochybení.¹²⁰ Ve věci **C-167/06 P**¹²¹ se podobně Soudní dvůr zabýval mimosmluvní odpovědností Společenství při zacházení se stěžovateli ze strany Komise. Žalobci, fyzické osoby, se neúspěšně domáhali odškodnění nemajetkové újmy, kterou údajně utrpěli v důsledku toho, jak Komise vyřídila jejich stížnosti týkající se financování biologické čistírny odpadních vod v řecké Preveze, a také v důsledku porušení jejich petičního práva. Poté, co nedostali odpověď na svoji stížnost od Komise, podali petici Petičnímu výboru. Komise informovala Petiční výbor, že před povolením čistírny nedošlo k posouzení vlivů podle směrnice EIA, proto s Řeckem zahájila řízení. Po setkání s řeckými úřady však změnila názor - a žalobci podali stížnost na vyřizování stížnosti Evropskému ombudsmanovi. Podle ombudsmana se Komise dopustila pochybení, protože žalobce dostatečně neinformovala. Soudní dvůr nicméně vyšel z toho, že rozhodnutí Evropského ombudsmana nejsou závazná, Komise neporušila práva žalobců, když rozhodnutí ombudsmana nijak nereflektovala. Podobně neměla podle Soudního dvora Komise povinnost informovat žalobce o změně svého uvážení a pokračování financování záměru. Dílčí pochybení Komise pak v souhrnu nepostačují ke vzniku odpovědnosti za porušení práva Společenství.¹²² K obdobným závěrům dospěl Soudní dvůr (Soud prvního stupně) ve věci **T-86/08**¹²³ při posuzování žaloby

¹¹⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 2004. Evropský veřejný ochránce práv proti Franku Lambertsovi. Věc C-234/02 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 I-02803.

¹¹⁹ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise Evropských společenství proti CEVA Santé Animale SA a Pfizer Enterprises Sàrl. Věc C-198/03 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-06357.

¹²⁰ Např. nevypořádání se se střetem zájmů v rámci postupu při výběru nabídek - viz rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 17. 3. 2005. AFCon Management Consultants, Patrick Mc Mullin a Seamus O'Grady proti Komisi Evropských společenství. Věc T-160/03. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 II-00981.

¹²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 10. 2007. Ermioni Komninou a další proti Komisi Evropských společenství. Věc C-167/06 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-00141.

¹²² Body 51 - 52; 73.

¹²³ Usnesení Soudu prvního stupně ze dne 7. 9. 2009. Liga para Protecção da Natureza (LPN) proti Komisi Evropských společenství. Věc T-186/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 II-00136.

portugalského občanského sdružení na zrušení jednak rozhodnutí Komise, kterým Komise prohlásila, že má v úmyslu odložit stížnost žalobkyně týkající se údajné neslučitelnosti projektu na výstavbu přehradní hráze na řece Sabor (Portugalsko) se směrnicí o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a jednak údajného implicitního rozhodnutí Komise, kterým bylo odmítnuto žalobkyni poskytnout přístup k určitým dokumentům, jakož i žádost o náhradu škody.

Závažnost protiprávního postupu je třeba posuzovat vždy, odvíjí se však od míry uvážení, která je uniijnímu orgánu svěřena, nikoliv od povahy konkrétního vydaného aktu, tedy zda se jedná o akt správní či normativní.¹²⁴ Tento koncept může být odlišný od národních přístupů k náhradě škody, kdy za dostačující je považována nezákonnost vydaného aktu nebo úředního postupu, a tedy předpokladem uplatnění nároku na náhradu škody je zpravidla soudní rozhodnutí konstatující nezákonnost aktu či postupu.¹²⁵ V případě porušení uniijního práva takové soudní rozhodnutí bez dalšího nepostačuje.¹²⁶ Co se týče podmínky osobní dotčenosti, pak podle judikatury Soudního dvora právní norma přiznává práva jednotlivcům tehdy, pokud vytváří práva, která vnitrostátní soudy musejí chránit, takže má přímý účinek,¹²⁷ nebo pokud vytváří takovou výhodu, jež může být kvalifikována jako nabyté právo,¹²⁸ jehož funkcí je ochrana zájmů jednotlivců,¹²⁹ nebo pokud přiznává práva ve prospěch jednotlivců, jejichž obsah může být dostatečně určen.¹³⁰

¹²⁴ Viz zejména již zmíněný rozsudek ve věci C-352/98 P. Nebo např. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 6. 1990. Sofrimport SARL proti Komisi Evropských společenství. Věc C-152/88. Sbírka soudních rozhodnutí 1990 I-02477.

¹²⁵ Otázkou, která se nabízí, je aplikace podmínek vzniku odpovědnosti za porušení uniijního práva na povinnost členských států odstranit následky protiprávního jednání. Zde se totiž patrně podmínka závažnosti protiprávního postupu neuplatní. Viz WENNERÅS, P. *The Enforcement of EC Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 146.

¹²⁶ Viz např. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 29. 6. 2000. Medici Grimm KG proti Radě Evropské unie. Věc T-7/99. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 II-02671.

¹²⁷ Již uvedený rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, bod 54.

¹²⁸ Viz rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 29. 1. 1998. Edouard Dubois et Fils SA proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství. Věc T-113/96. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 II-00125. Body 63 až 65.

¹²⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 5. 1978. Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG a další proti Radě a Komisi Evropských společenství. Spojené věci 83 a 94/76, 4, 15 a 40/77. Sbírka soudních rozhodnutí 1978 01209. Bod 5.

¹³⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 10. 1996. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula a Trosten Knor proti Spolkové republice

Se zajímavou argumentací přišla společnost Arcelor SA vyrábějící ocel ve věci **T-16/04**,¹³¹ kdy brojila proti směrnici o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Podle ní ohledně příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním Unie a škodou v posuzované věci platí, že „členský stát nemá prostor pro uvážení ohledně provedení sporných ustanovení a povinností z nich plynoucích pro hospodářské subjekty do vnitrostátního práva, a že tedy jakákoli případná škoda, která jí vznikla, je přičitatelná údajnému protiprávnímu jednání zákonodárce Společenství. V tomto ohledu nelze přijmout argumenty Parlamentu, Rady a Komise, podle nichž musela žalobkyně k přípustnosti návrhu „doložit“ nebo „prokázat“ takovou příčinnou souvislost, jelikož takové posouzení spadá do přezkumu opodstatněnosti uvedeného návrhu, a nikoli jeho přípustnosti.“¹³² Soudní dvůr (Tribunál) ovšem konstatoval, že žalobkyně neprokázala, že by zákonodárce Společenství tím, že přijal napadenou směrnici, jednal protiprávně, nebo se dokonce dopustil dostatečně závažného porušení právního pravidla, které jí přiznává práva. Dále již se k ostatním podmínkám zakládajícím mimosmluvní odpovědnost nevyslovil. Pouze o den později rozhodoval Soudní dvůr (Tribunál) ve věci **T-429/05**¹³³ o žalobě na náhradu škody vzniklé v důsledku přijetí rozhodnutí Komise o zrušení registrací humánních léčivých přípravků obsahujících amfepramon.¹³⁴ Žalobkyně upozorňovala na dílčí porušení práva Společenství (porušení článku 11 směrnice 65/65 a zásady proporcionality), ke kterým ovšem Tribunál dospěl k závěru, že přestože se o porušení práva jedná, pak tato pochybení nemohou založit mimosmluvní odpovědnost Společenství, jelikož nepředstavují dostatečně závažná porušení norem určených k přiznání práv jednotlivcům, a to ani při jejich

Německo. Spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94. Sbírka soudních rozhodnutí 1996 I-04845. Bod 22.

¹³¹ Rozsudek Tribunálu ze dne 2. 3. 2010. Arcelor SA proti Evropskému parlamentu a Rada Evropské unie. Věc T-16/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2010 II-00211. Především body 96 - 123.

¹³² Bod 137.

¹³³ Rozsudek Tribunálu ze dne 3. 3. 2010. Artegoda GmbH proti Evropské komisi. Věc T-429/05.

Sbírka soudních rozhodnutí 2010 II-00491.

¹³⁴ Evropská komise. Rozhodnutí ze dne 9. 3. 2000 o zrušení registrací humánních léčivých přípravků obsahujících amfepramon. K (2000) 453.

kumulativním účinku.¹³⁵ Tento závěr potvrdil i Soudní dvůr v řízení o opravném kasačním prostředku ve věci **C-221/10 P**.¹³⁶

Odlišně ve vztahu k otázce příčinné souvislosti postupoval Soudní dvůr (Tribunál) ve věci **T-561/08**,¹³⁷ kdy posuzoval žalobu na náhradu škody utrpěné újmami v důsledku údajně nelegálního přijetí různých právních předpisů Komisí na základě směrnice o uvádění biocidních přípravků na trh,¹³⁸ nebo podpůrně v důsledku údajného nepřijetí nezbytných opatření Komisí k tomu, aby bylo zaručeno právo na ochranu údajů poskytnutých při provádění uvedené směrnice. Škoda měla žalobci vzniknout při prodeji podílu na obchodní společnosti, jejíž činnost byla přijetím nové regulace omezena. Tribunál nejprve konstatoval, že škoda musí vzniknout v přímé souvislosti s přijetím vadného právního aktu - a v posuzovaném případě klesl obrat předmětné společnosti v důsledku nižšího zájmu jejích odběratelů. Aniž by se tak Tribunál zabýval zákonností přijatých právních předpisů, žalobu zamítl.

Náhrady nemajetkové újmy se neúspěšně domáhali i žalobci ve věci **T-42/04**.¹³⁹ Tato škoda měla být způsobena tím, že Komise odložila stížnost žalobců na nesplnění povinností vyplývajících z práva životního prostředí Společenství Řeckem, které by podle žalobců mohlo vést k zahájení řízení pro nesplnění povinností. Neúspěšná byla ve věci **T-198/05**¹⁴⁰ (a následně **C-374/07 P**)¹⁴¹ i obchodní společnost, která se domáhala náhrady škody způsobené tím, že Komise nezavedla systém, který by jí povolil dovážet do Evropské unie methylbromid pro kritická použití. Nepodařilo se jí totiž prokázat existenci

¹³⁵ Body 140 - 142.

¹³⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 4. 2012. Artegoda GmbH proti Evropské komisi et Spolková republika Německo. Věc C-221/10 P. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

¹³⁷ Rozsudek Tribunálu ze dne 18. 10. 2011. Jürgen Gutknecht proti Evropské komisi. Věc T-561/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 II-00364.

¹³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/8/ES ze dne 16. 2. 1998 o uvádění biocidních přípravků na trh. Úř. věst. L 123, s. 1.

¹³⁹ Usnesení Soudu prvního stupně ze dne 13. 1. 2006. Ermioni Komninou a další proti Komisi Evropských společenství. Věc T-42/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 II-00004.

¹⁴⁰ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 22. 5. 2007. Mebrom NV proti Komisi Evropských společenství. Věc T-198/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 II-00051.

¹⁴¹ Usnesení Soudního dvora ze dne 20. 1. 2009. Mebrom NV proti Komisi Evropských společenství. Věc C-374/07 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-00003.

škody.¹⁴² Nemohl tak uspět ani alternativní návrh, aby Soud prvního stupně uložil Komisi, aby se na přesné výši náhrady škody se žalobkyní domluvila.¹⁴³ K podobným závěrům dospěl Soudní dvůr (Soud prvního stupně) ve věci **T-238/07**¹⁴⁴ ohledně návrhu na náhradu škody spojeném s návrhem na zrušení rozhodnutí Komise ohledně plánů sledování reziduí předložených třetími zeměmi.¹⁴⁵

Na základě výše uvedeného je možné dospět k závěru, že přestože jsou závěry Soudního dvora k odpovědnosti členských států a Unie vzájemně přenositelné, nelze pomíjet některé rozdíly, které jejich naplňování přináší v praxi. Ty pramení především ze skutečnosti, že zatímco o odpovědnosti Unie a jejích orgánů rozhoduje stejně jako o náhradě škody Soudní dvůr, v případě odpovědnosti členských států jsou příslušné národní soudy k rozhodování podle vnitrostátního práva.¹⁴⁶ I v tomto směru se tak mohou vedle sebe uplatnit různá pojetí odpovědnosti a také být přiznána rozdílná náhrada škody podle toho, zda se porušení unijního práva dopustí členský stát nebo Unie a její orgány - a v důsledku mohou vznikat disproporce z pohledu adresáta právní normy či správního aktu. Pokud například Unie poruší unijní právo opatřením obecné povahy, jak jej chápe Soudní dvůr, je náhrada škody možná jen ve výjimečných případech z důvodu restriktivního pojetí osobní dotčenosti fyzických a právnických osob. Národní

¹⁴² Podobně ohledně ukončení projektu spolufinancovaného finančním nástrojem 'LIFE' usnesení Soudního dvora ze dne 12. 7. 2012. *Power-One Italy SpA* proti Evropské komisi. Věc C-372/11 P. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněno.

¹⁴³ Možnost tohoto postupu Soudní dvůr dovodil v případě, kdy je prokázána škoda, nicméně není možné určit její přesnou výši. K tomu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 5. 1992. *J. M. Mulder a další a Otto Heinemann* proti Radě Evropských společenství a Komisi Evropských společenství. Spojené věci C-104/89 a C-37/90. Sbírka soudních rozhodnutí 1992 I-03061, bod 37, a rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 31. 1. 2001. *Rendert Jansma* proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství. Věc T-76/94. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 II-00243, bod 102.

¹⁴⁴ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 9. 7. 2009. *Ristic AG a další* proti Komisi Evropských společenství. Věc T-238/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 II-00117.

¹⁴⁵ Evropská Komise. Rozhodnutí 2007/362/ES ze dne 16. 5. 2007, kterým se mění rozhodnutí 2004/432/ES o schválení plánů sledování reziduí předložených třetími zeměmi podle směrnice Rady 96/23/ES. Úř. věst. L 138, s. 18.

¹⁴⁶ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 6. 2001. *Gervais Larsy* proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-118/00. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 I-05063.

koncepce se může lišit a umožňovat náhradu škody i v případě opatření obecné povahy, a to nejen v případě porušení práva.¹⁴⁷

3.4 ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ POVINNOSTI PODLE ČL. 258 SFEU

Řízení pro porušení povinnosti představuje vyústění sledování aplikace unijního práva, nejsou-li vyjasněny pochybnosti o tom, že členský stát nesplnil své povinnosti.

Podle článku 258 SFEU má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru. Vzhledem k tomu, že cílem čl. 258 SFEU je účinně odstranit nesplnění povinností členskými státy a jeho důsledky,¹⁴⁸ je i případná následná žaloba pro porušení povinnosti, která se týká budoucích a možných nesplnění povinností nebo se omezuje na žádost o výklad unijního práva, nepřipustná.

Ke konci roku 2011 probíhalo 1 775 řízení o nesplnění povinnosti. Jejich počet postupně klesá; v roce 2010 jich bylo 2 100 a v roce 2009 téměř 2 900. Největší podíl tvoří agendy životního prostředí (17 %), dopravy (15 %), vnitřního trhu (15 %) a daní (12 %).¹⁴⁹ Stoupá ovšem počet zahájených řízení z důvodu

¹⁴⁷ Viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS: „... v samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se taková náhrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů. Znamená to tedy, že územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak že otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny)“

¹⁴⁸ Viz již rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1973. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc 70-72. Sbírka soudních rozhodnutí 1973 00813. Bod 13. Blíže viz např. HORSPOOL, M.; HUMPHREYS, M. *European Union law*. 5. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 232. Nebo ANDERSEN, S. *The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 44.

¹⁴⁹ Otázkou je započítávání porušení povinností z oblastí s překrývajícím se chráněným zájmem s ochranou životního prostředí. Komise například v roce 2011 zahájila řízení proti 23 členským státům ve věci opožděného provedení Směrnice 2009/33/ES

opožděného provedení směrnic; Komise jich v roce 2011 zahájila 1 185, v roce 2010 a v roce 855 a v roce 2009 531. Během roku 2011 Komise uzavřela 203 případů porušení práva poté, co zaslala dopis s výzvou, dalších 167 případů bylo vyřešeno poté, co bylo členskému státu zasláno odůvodněné stanovisko; 29 případů bylo uzavřeno (nebo staženo ve fázi soudního řízení) poté, co se Komise rozhodla postoupit věc Soudnímu dvoru. Celkem bylo uzavřeno 399 případů porušení práva, protože členský stát prokázal soulad s právem EU. Soudní dvůr v roce 2011 vydal 62 rozsudků podle článku 258 SFEU, z čehož 53 soudních rozhodnutí (85 %) bylo ve prospěch Komise. Členské státy obvykle přijímají opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora Evropské unie včas, ke konci roku 2011 ovšem Komise pokračovala v 77 řízeních o nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 2 SFEU, 36 se týkalo životního prostředí. Ze všech řízení podle čl. 260 SFEU se nejvíce týkalo Řecka (13), Itálie (12) a Španělska (8).¹⁵⁰

Co se týče přímo oblasti životního prostředí, pak v roce 2011 bylo zahájeno 114 řízení pro porušení povinnosti, 58 se týkalo pozdní transpozice, 23 z nich se týkalo rámcové směrnice o odpadech. Komise podala 18 žalob k Soudnímu dvoru. 4 se týkaly nepřijetí plánů údržby vodních toků podle rámcové směrnice v oblasti vodní politiky,¹⁵¹ 3 se týkaly nevydávání rozhodnutí podle směrnice o IPPC. Ke konci roku 2011 nebylo vyhověno 56 rozsudkům Soudního dvora.¹⁵²

Počet dlouhodobých porušování povinností členskými státy je tak poměrně vysoký. Srovnáme-li počet 604 podaných stížností a 376 případů, kdy Komise začala jednat s členskými státy, s počtem podaných žalob z oblasti životního prostředí, je patrné, že Soudní dvůr posuzuje pouze velmi nízký zlomek z problematických případů.

o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel a řízení proti 12 členským státům kvůli směrnici 2009/53/ES regulující registraci léčivých přípravků.

¹⁵⁰ Evropská komise. Dvacátá devátá výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU (2011). 30. 11. 2012. KOM (2012) 714 v konečném znění, s. 5 - 9.

¹⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1 - 73.

¹⁵² Evropská komise. Dvacátá devátá výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU (2011). 30. 11. 2012. KOM (2012) 714 v konečném znění, s. 51

Smolek uvádí,¹⁵³ že řízení, která Komise zahajuje, představují pouze nepatrný zlomek jejich celkového množství,¹⁵⁴ přičemž by bylo iluzí se domnívat, že Komise je schopná zachytit, resp. prosadit byť jen zlomek toho, co je obvykle přičítáno schopnosti států vymoci povinnosti vyplývající z jejich právních řádů. Samotná hrozba odsuzujícího rozsudku je však podle něj stimulem a motivem pro členské státy ke zvýšené aktivitě.

Zahájení řízení závisí na uvážení Komise, které předchází možnosti jednotlivců nebo členských států účinně požadovat po Komisi, aby řízení zahájila.¹⁵⁵ Rozhodnutí Komise, že řízení pro porušení povinnosti zahájí či nikoliv, zásadně nemůže být podle Soudního dvora protiprávní a vyloučena je i odpovědnost Unie v důsledku takového rozhodnutí. Může vzniknout pouze odpovědnostní vztah mezi jednotlivcem a členským státem, který se porušení povinnosti dopustil.¹⁵⁶

¹⁵³ Viz např. SMOLEK, M. „*Infringementy*“ - *bezzubé psisko na členské státy?* [online]. Jiné právo, 3. 9. 2008 [vid. 29. 5. 2012]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/09/infringementy-bezzub-psisko-na-lensk.html>

¹⁵⁴ K tomu viz tisková zpráva Unie, která uvádí, že „okolo 95 % případů porušení povinnosti je vyřízeno ještě před tím, než se dostanou k Soudnímu dvoru.“ A v téže zprávě: „Nícméně ve více než 90 % případů porušení povinnosti členské státy splní své povinnosti před podáním žaloby.“ Vlastní překlad. Evropská unie. *EU law: Commission acts to ensure that European legislation is fully and properly implemented* [online]. MEMO/11/408, 16. 6. 2011 [vid. 29. 5. 2012]. Dostupné z:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/408&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁵⁵ Viz např. Usnesení Soudního dvora ze dne 12. 1. 2011. Heinz Helmuth Eriksen (C-205/10 P), Bent Hansen (C-217/10 P) a Brigit Lind (C-222/10 P) proti Evropské komisi. Spojené věci C-205/10 P, C-217/10 P a C-222/10 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 I-00001. Bod 14. Postoj Generálních advokátů je však otevřenější. Viz např. stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho přednesené dne 16. 11. 2006. Věc C-523/04 Komise Evropských společenství proti Nizozemskému království. Poznámka pod čarou č. 49: „...*pravomoci svěřené Komisi podle článku 226 ES plní funkci nástroje s ohledem na základní úlohu ochránce Smlouvy, která je jí udělena podle článku 221 ES, a že tudíž, i když má Komise prostor pro uvážení, pokud jde o dobu a podmínky zahájení jednotlivých fází řízení, nelze vyloučit, že v podstatě má povinnost jednat. V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Trabucchiho ve věci Geddo (2/73, Recueil, s. 685) a stanovisko generálního advokáta Albera ve věci Komise v. Řecko (C-260/98, Recueil, s. I-6537, bod 72) a Komise v. Irsko, (C-358/97, Recueil, s. I-6301, bod 83).*“

¹⁵⁶ Usnesení Soudu prvního stupně ze dne 14. 1. 2004. Makedoniko Metro a Michaniki AE proti Komisi Evropských společenství. Věc T-202/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 II-00181. Body 43 - 44. Komentář viz např. BROWN, A. Inadmissibility of a Challenge to the

Výjimky jsou ovšem přípustné, jak Soudní dovodil v případě mimosmluvní odpovědnosti: „*Pokud tudíž Komise v rámci pravomocí, které má na základě článku 226 ES, volně posuzuje možnost zahájit či nezahájit řízení o nesplnění povinnosti vůči členskému státu, aniž by musela svou volbu odůvodnit (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2001, Komise v. Portugalsko, C-70/99, Recueil, s. I-4845, bod 17) a pokud členskému státu tedy může za stejných podmínek zaslat odůvodněné stanovisko v rámci výkonu svých pravomocí, nelze vyloučit, že by za zcela výjimečných okolností mohla některá osoba prokázat, že je takové odůvodněné stanovisko stiženo protiprávností, která tvoří dostatečně závažné porušení právní normy, která jí může způsobit škodu.*“¹⁵⁷ Tak tomu bude například tehdy, pokud posouzení uvedená v odůvodněném stanovisku jdou nad rámec určení existence nesplnění povinnosti členského státu nebo pokud jiná jednání Komise v souvislosti s řízením o nesplnění povinnosti překročí jí svěřené pravomoci (zaviněné vyzrazení obchodního tajemství nebo utajených informací).¹⁵⁸

Dále je pro velkou část řízení podle čl. 258 SFEU a jednání před zahájením tohoto řízení typická neveřejnost za účelem zachování důvěrnosti jednání Komise s členskými státy. Ta je důležitá pro možnost vedení dynamického dialogu a předcházení politizaci řešených problémů, kdy zbývá dostatek prostoru pro manévrování a vysvětlování sporných otázek. Pochopitelná je i snaha členských států vyhnout se právní nejistotě dopadu případného porušení povinnosti do vnitrostátní praxe. Na druhou stranu je opodstatněná i snaha jednotlivců o zpřístupnění dokumentů, jejichž obsah pro ně může mít zásadní význam. Zde je třeba zdůraznit, že stěžovatel není stranou řízení pro porušení povinnosti a nemůže do tohoto řízení nijak zasahovat.¹⁵⁹

Netransparentnost vznáší pochybnosti o průběhu jednání mezi Komisí a členskými státy a brání zapojení veřejnosti i odborné diskuzi. Kontrola

Commission's Decision to Close its' File on Thessaloniki Metro. *Public Procurement Law Review*. 2004, s. 91 - 94.

¹⁵⁷ Rozsudek Tribunálu ze dne 18. 12. 2009. Jean Arizmendi a další proti Radě Evropské unie a Evropská komise. Spojené věci T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 a T-484/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 II-04883. Bod 68.

¹⁵⁸ Body 76 - 78.

¹⁵⁹ Viz Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Evropskému ombudsmanovi. On relations with the complainant in respect of infringements of community law. COM (2002) 141 v konečném znění.

vyřizování stížností a vytvářené správní praxe při posuzování jednání členských států je obtížná.

Komise informuje veřejnost v zásadě teprve o zahájení řízení pro porušení povinností, a to prostřednictvím kusých tiskových zpráv. Komise sice sama uvádí,¹⁶⁰ že pokud se nerozhodne jinak, informuje o vývoji (všech) řízení o porušení povinností, nicméně poskytované informace mají pouze podobu indikace stavu, ve kterém se řízení momentálně nachází. Podrobnější informace k dispozici nejsou. Uplatní se totiž ust. čl. 4 odst. 2 nařízení 1049/2001/ES,¹⁶¹ podle kterého odeprou unijní orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo mimo jiné k porušení ochrany soudního řízení a právního poradenství a cílů inspekce, vyšetřování a auditu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění. Podle konstantní judikatury Soudního dvora by mohlo zpřístupnění dokumentů týkajících se stadia šetření během jednání mezi Komisí a členským státem narušit řádný průběh řízení o porušení povinností, protože členskému státu by nebylo umožněno, aby dobrovolně dosáhl souladu s unijním právem. Tento požadavek důvěrnosti přetrvává i po zahájení řízení před Soudním dvorem, jelikož nelze vyloučit, že jednání mezi Komisí a členským státem mohou pokračovat až do vyhlášení rozsudku.¹⁶² Po vyhlášení rozsudku nelze vyloučit, že členský stát bude ve svém neplnění povinností pokračovat, což může Komisi vést k zahájení řízení podle čl. 260 SFEU. Nicméně za takové situace musí Komise provést nové šetření,

¹⁶⁰ Evropská komise. Recent Commission decisions [online]. [vid. 15. 3. 2013]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_en.htm

¹⁶¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1049/2001/ES ze dne 30. 5. 2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Úř. věst. L 145/43, 31. 5. 2001, s. 331.

¹⁶² Ke starší úpravě viz rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 5. 3. 1997. WWF UK (World Wide Fund for Nature) proti Komisi Evropských společenství. Věc T-105/95. Sbírka soudních rozhodnutí 1997 II-00313, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 14. 10. 1999. The Bavarian Lager Company Ltd proti Komisi Evropských společenství. Věc T-309/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 II-03217, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 11. 12. 2001. David Petrie, Victoria Jane Primhak, David Verzoni a další proti Komisi Evropských společenství. Věc T-191/99. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 II-3677, rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 9. 1998. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-191/95. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-05449.

které zahrnuje nový postup před zahájením soudního řízení a vede případně k novému předložení věci Soudnímu dvoru.¹⁶³

Ačkoliv je Komise ze své pozice odpovědná Evropskému parlamentu, tak ani jemu neposkytuje žádné bližší informace o jednání se členskými státy. Evropský parlament proto uvádí, že je třeba vynaložit další úsilí na zvýšení transparentnosti a posílení vzájemných vztahů, pokud jde o komunikaci mezi Parlamentem a Komisí; například by bylo možno poskytnout lepší přístup k informacím o stížnostech, spisech týkajících se řízení o nesplnění povinnosti a o dalších mechanismech prosazování práva, aniž by byl ohrožen účel vyšetřování, a že převažující veřejný zájem by mohl ospravedlnit přístup k těmto informacím, zejména pak v případech, kdy se jedná o ohrožení lidského zdraví a nevratné poškození životního prostředí. Na rozdíl od členských států nemá Evropský parlament ani po opakovaných žádostech přístup k databázi EU Pilot.¹⁶⁴ Evropský Parlament také na Komisi několikrát neúspěšně apeloval, aby přijala procesní právní předpis ve formě nařízení podle článku 298 SFEU, který by upravil různé aspekty řízení o nesplnění povinnosti a řízení ve fázi jemu předcházející, včetně oznámení, závazných časových lhůt, práva na slyšení, povinnosti odůvodnit rozhodnutí a práva každé osoby na přístup ke své složce, a to za účelem posílení práv občanů a zaručení transparentnosti.¹⁶⁵

3.5 ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ POVINNOSTI PODLE ČL. 259 SFEU

Podle článku 259 SFEU má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, může věc předložit Soudnímu dvoru Evropské unie. Cílem řízení zavedeného článkem 259 SFEU je určit, zda je jednání členského státu v rozporu s unijním právem, a přimět tento členský stát, aby v tomto jednání ustal.¹⁶⁶

¹⁶³ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. 9. 2007. Association de la presse internationale ASBL (API) proti Komisi Evropských společenství. Věc T-36/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 II-03201. Bod 137.

¹⁶⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 21. 11. 2012 o dvacáté osmé výroční zprávě o kontrole uplatňování práva EU. 2010. 2011/2275(INI). Bod 15 - 16.

¹⁶⁵ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. 9. 2011 o dvacáté sedmé výroční zprávě o kontrole uplatňování práva Evropské unie. 2009. 2011/2027(INI). Bod 18.

¹⁶⁶ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 1979. Gouvernement français proti Komisi Evropských společenství. Spojené věci 15 a 16/76. Sbírka soudních rozhodnutí 1979 00321, bod 27. Dále rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 12. 2007. Komise Evropských společenství

Dříve, než členský stát podá proti jinému členskému státu žalobu pro údajné nesplnění povinnosti, která pro něj vyplývá ze Smluv, předloží věc Komisi, která vydá odůvodněné stanovisko, nebo věc předloží Soudnímu dvoru bez stanoviska.

Od roku 1952 do roku 2013 bylo k Soudnímu dvoru podáno celkem pouze 6 žalob postupem podle čl. 259 SFEU (resp. podle 227 SES a ještě dříve podle čl. 170 SES), což představuje naprosté minimum z celkového počtu podaných žalob pro porušení povinnosti členskými státy. Důvod je zřejmý - politická citlivost upozorňování na pochybení jiného členského státu vycházející ze suverenity členských států ve vztahu k Evropské unii vyústila v dlouhodobě dodržovaný zvyk „nežalovat na sebe navzájem“. Důvody porušení povinnosti jsou totiž často rovněž politického charakteru, případně vycházejí z ekonomických či geografických specifik konkrétního členského státu. Proto i pokud je členskému státu známo, že jiný členský stát porušuje povinnosti vyplývající z unijního práva, pak formalizovaný projev nelibosti vůči takovému jednání lze označit v diplomatické rovině za *chuce*. Dále platí, že žádný z členských států nemá zcela čisté svědomí, tedy že se mu nedaří plnit všechny povinnosti. Podání žaloby proti jinému členskému státu se tak může lehce otočit vůči němu. Nadto i v rámci postupu podle čl. 259 SFEU dochází k předložení věci Komisi a nikoliv k jejímu obejití. Proto členské státy místo postupu podle čl. 259 SFEU raději apelují na Komisi, aby zahájila řízení podle čl. 258 SFEU.

Dojde-li již k předložení věci členským státem Soudnímu dvoru, pak se tak děje zpravidla v politicky exponovaných a citlivých kauzách, což dobře ilustruje poslední dosud podaná žaloba postupem dle čl. 259 SFEU a posouzená Soudním dvorem ve věci **C-364/10**.¹⁶⁷ Ta vychází ze skutkového pozadí pozvání maďarského prezidenta L. Sólyoma slovenským sdružením k návštěvě Komárna dne 21. srpna 2009¹⁶⁸ a účasti slavnostního odhalení sochy svatého Štěpána. Podání neúspěšné žaloby předcházela výměna několika diplomatických nót

proti Spolkové republice Německo. Věc C-456/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-10517, bod 25. A dále rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 2010. Švédské království proti Association de la presse internationale ASBL (API) a Evropská komise (C-514/07 P), Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropské komisi (C-528/07 P) a Evropská komise proti Association de la presse internationale ASBL (API) (C-532/07 P). Spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2010 I-08533, bod 119.

¹⁶⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 10. 2012. Maďarsko proti Slovenské republice. Věc C-364/10. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

¹⁶⁸ 21. srpen je na Slovensku citlivým datem, jelikož dne 21. 8. 1968 došlo k invazi vojsk Varšavské smlouvy, mezi nimiž byla i maďarská vojska, do Československa.

a bránění vstupu maďarského prezidenta na Slovensko. Neúspěšná žaloba byla podána ze zástupného důvodu tvrzeného porušení práva svobodného pohybu na území členských států.¹⁶⁹ Podobný politický spor mezi Polskem a Litvou, byť neřešený podáním žaloby postupem podle čl. 259 SFEU, nýbrž na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, posuzoval Soudní dvůr v poslední době také ve věci **C-391/09**.¹⁷⁰ Tento spor se týkal způsobu zápisu jmen matrikou města Vilnius a souladu takového postupu s čl. 21 SFEU. Také předchozí žaloby podané podle čl. 259 SFEU zasahovaly politicky citlivé otázky. Až k rozhodnutí Soudního dvora dospěly pouze tři z nich. Věc **141/78**¹⁷¹ se týkala sporu mezi Spojeným královstvím a Francií o hranice rybolovu, věc **C-388/95**¹⁷² sporu mezi Belgií a Španělskem o původ označení vín Roja, věc **C-145/04**¹⁷³ sporu mezi Španělskem a Spojeným královstvím o to, zda se mohou občané Gibraltaru účastnit voleb do Evropského parlamentu.

Z výše uvedeného vyplývá, že řízení podle čl. 259 SFEU nemá z pohledu prosazování unijního práva životního prostředí valný význam. Nicméně nelze pominout, že otázky ochrany životního prostředí a především lidského zdraví jsou značně exponované a konfliktní v případě hrozících negativních příhraničních vlivů. Nelze proto vyloučit, že některý z členských států využije možnost podat žalobu postupem podle čl. 259 SFEU, pokud dojde k vyostření sporu s jiným členským státem a Komise nebude reagovat podle jeho představ. Příkladem může být otázka provozu jaderné elektrárny Temelín a spor mezi Rakouskem a Českou republikou, který se přenesl i do řízení před Soudním dvorem při posuzování

¹⁶⁹ Viz také Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota přednesené dne 6. 3. 2012. Věc C-364/10. Maďarsko proti Slovenské republice. Body 47 - 65.

¹⁷⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011. Malgožata Runevič-Vardyn a Łukasz Paweł Wardyn proti Vilniaus miesto savivaldybės administracija a další. Věc C-391/09. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 I-03787.

¹⁷¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 10. 1979. Francouzská republika proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska. Věc 141/78. Sbírka soudních rozhodnutí 1979 02923.

¹⁷² Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 5. 2000. Belgické království proti Španělskému království. Věc C-388/95. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 I-03123.

¹⁷³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 9. 2006. Španělské království proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska. Věc C-145/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-07917.

předběžných otázek ve věcech již zmíněných v kapitole k mezinárodním aspektům odpovědnosti v právu životního prostředí (C-343/04¹⁷⁴ a C-115/08¹⁷⁵).

Z výše uvedeného vyplývá, že v praxi je jediným žalobcem v případě porušení povinností členským státem Komise, což jde proti původnímu smyslu řízení pro porušení povinnosti, které původně spočívalo v posouzení, který z rozdílných výkladů unijního práva zastávaných členskými státy je správný. Dumbrovský¹⁷⁶ uvádí, že konstitucionalizace unijního systému zavrhlá mezinárodněprávní způsob řešení sporů, ze kterého se stal centralizovaný správní vynucovací mechanismus. Oprávněnost takového řešení ale nijak neplyne ze změn, ke kterým v Unii došlo, proto je nejzásadnějším problémem řízení pro porušení povinnosti to, že jeho samotný rámec je chybný. Tento názor, byť jistě správný, však zůstává ve sféře akademické kritiky právě s ohledem na historický vývoj, který Unie absolvovala, a který ji přenesl z prostředí tradičních mezinárodních institutů do nynější situace, kdy není politicky ani prakticky představitelný návrat ke kořenům integračních snah.

3.6 ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ POVINNOSTI PODLE ČL. 260 SFEU

Řízení pro porušení povinnosti podle čl. 260 SFEU upravuje mechanismus, který se uplatní tehdy, pokud se členský stát neřídí rozhodnutím Soudního dvora. Podle článku 260 SFEU shledá-li Soudní dvůr, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora. Má-li Komise za to, že dotčený členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora, může předložit věc Soudnímu dvoru poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotčený členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr, že dotčený členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále. Předloží-li Komise Soudnímu dvoru věc podle článku 258 SFEU z důvodu, že dotčený stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální

¹⁷⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 5. 2006. Land Oberösterreich proti ČEZ as. Věc C-343/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-04557.

¹⁷⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 10. 2009. Land Oberösterreich proti ČEZ as. Věc C-115/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-10265.

¹⁷⁶ DUMBROVSKÝ, T. Řízení o porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise. *Jurisprudence*. 2011, č. 5, s. 10 - 11.

částku nebo penále, již je dotýčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí.

V řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU zrušila Lisabonská smlouva ve fázi postupu před zahájením soudního řízení fázi vydání odůvodněného stanoviska. Druhým zcela novým nástrojem zavedeným Lisabonskou smlouvou je možnost Komise sankci navrhnout již v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. Sankce je následně uložena v témže rozsudku, kterým se konstatuje nesplnění povinnosti členského státu sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem. Prvně využila Komise možnosti předložit Soudnímu dvoru řízení týkající se opožděného provedení s žádostí o finanční sankce podle čl. 260 odst. 3 SFEU koncem roku 2011. Navrhované denní penále se od té doby pohybovalo mezi 44 876,16 eury a 215 409,60 eury. Paušální platby nebyly požadovány.¹⁷⁷

Postup upravený v čl. 260 odst. 2 SFEU by měl být v praxi rychlejší, neboť průměrná délka řízení navrhovaná ve sdělení z roku 2005 by se měla automaticky zkrátit na 8 až 18 měsíců.¹⁷⁸ V tomto směru jsou však jakékoliv závěry předčasné. Dříve řízení poskytovalo dlouhou lhůtu v řádu měsíců a někdy i let, než členské státy pocítí důsledky porušení povinnosti vyplývající pro ně z unijního práva.¹⁷⁹ Průměrná doba mezi vydáním odůvodněného stanoviska a vyhlášením rozsudku Soudního dvora byla v roce 2007 šest let¹⁸⁰ a je třeba upozornit na praxi spočívající v nerespektování rozsudku Soudního dvora, kdy dochází k dalšímu prodloužení

¹⁷⁷ Evropská komise. Dvacátá devátá výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU (2011). 30. 11. 2012. KOM (2012) 714 v konečném znění, s. 5.

¹⁷⁸ Viz bod 3 Sdělení Komise - Evropa přinášející výsledky - uplatňování práva společenství. 5. 9. 2007 [KOM (2007) 502 v konečném znění], kde Komise k řízení podle bývalého článku 228 Smlouvy o ES uvedla, že „s *ohledem na specifické okolnosti výjimečných případů by měla být přiměřená lhůta v řízeních, která mají zajistit dodržování dřívějšího rozsudku Soudního dvora, v průměru 12 až 24 měsíců*“. Mezi specifické okolnosti patří zejména případy, kdy výkon dřívějšího rozsudku představuje přijetí opatření za účelem rozvoje nebo posílení infrastruktury na daném území nebo splnění závazků k výsledku.

¹⁷⁹ Blíže viz HEDEMANN-ROBINSON, M. Article 228(2) EC and Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments. *European Energy and Environmental Review*. 2006, č. 15, s. 341.

¹⁸⁰ HEDEMANN-ROBINSON, M. *Enforcement of European Union Environmental Law*. Londýn: Routledge, 2007, s. 481.

této doby. To je v oblasti ochrany životního prostředí kritické, neboť může dojít k nevratnému zásahu.

Co se týče vztahu řízení podle čl. 258 a 260 SFEU,¹⁸¹ pak platí, že tato řízení sledují stejný účel, kterým je zajištění účinného uplatňování práva Unie. To nic nemění na tom, že se jedná o řízení odlišná, která mají různé cíle. Cílem řízení podle čl. 258 SFEU je určit, že jednání členského státu je v rozporu s právem Unie, a přimět tento členský stát, aby v tomto jednání ustal. Cíl řízení podle článku 260 SFEU je omezen, jelikož směřuje pouze k tomu, přimět členský stát, který je v prodlení, aby vyhověl rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti.¹⁸² Jakmile Soudní dvůr rozsudkem vydaným podle článku 258 SFEU určí, že členský stát nesplnil své povinnosti, je předmětem dalších jednání mezi tímto členským státem a Komisí již pouze otázka, zda jsou splněny podmínky nezbytné pro podání žaloby podle článku 260 SFEU. Smírné řešení již není možné.¹⁸³ Syllová v této souvislosti hovoří o dvoufázové soudní kontrole, kdy první fází je rozsudek o porušení práva, druhou fází je sankční řízení.¹⁸⁴

V obou typech řízení pro porušení povinnosti je cílem Komise v řízení před Soudním dvorem prokázat porušení povinnosti členským státem. Oblast unijního práva životního prostředí přináší vyšší nároky na unesení důkazního břemene, a to zejména v situaci, kdy závěr o porušení povinnosti vychází z odborných podkladů.

Pro ilustraci tohoto problému je možno odkázat na rozsudek Soudního dvora ve věci **C-335/2007**,¹⁸⁵ ve kterém se Soudní dvůr zabýval na základě žaloby pro porušení povinnosti otázkou, zda směrnice 91/271¹⁸⁶ stanoví obecnou povinnost

¹⁸¹ Nutno poznamenat, že řízení o porušení práva může být rovněž zahájeno na základě jiných ustanovení unijního práva, např. článku 106 SFEU ve spojení s články 101 a 102 SFEU.

¹⁸² Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-304/02. Sběrka soudních rozhodnutí 2005 I-06263. Bod 80.

¹⁸³ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 2010. Švédské království proti Association de la presse internationale ASBL (API) a Evropská komise (C-514/07 P), Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropské komisi (C-528/07 P) a Evropská komise proti Association de la presse internationale ASBL (API) (C-532/07 P). Spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P. Sběrka soudních rozhodnutí 2010 I-08533. Body 118 - 121.

¹⁸⁴ SYLLOVÁ, J. et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 826.

¹⁸⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Finské republice. Věc C-335/07. Sběrka soudních rozhodnutí 2009 I-09459.

¹⁸⁶ Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. 5. 1991 o čištění městských odpadních vod. Úř. věst. L 135, s. 40.

požadovat snižování množství dusíku při vypouštění městských odpadních vod z každé čistírny z aglomerací s populačním ekvivalentem vyšším než 10 000 PE (populační ekvivalent).¹⁸⁷ Komise nebyla schopna čelit závěrům vědeckých studií předložených Finskem a Švédskem, na základě kterých Soudní dvůr dospěl k závěru, že směrnice 91/271 výše uvedenou povinnost nestanovuje, přestože jsou odpadní vody z čistíren městských odpadních vod vypouštěny do recipientů, které se nacházejí v citlivé oblasti. Faktorem určujícím, zda má být sníženo množství dusíku nebo fosforu, je citlivost těchto recipientů společně s posouzením místní situace.¹⁸⁸ Právě znalost místní situace a s ní spojený vědecký výzkum na vysoké úrovni sehrál v tomto případě klíčovou roli, neboť Komise logicky nedisponuje konkrétními údaji o sporné oblasti, ani potřebným výzkumným aparátem. Nepodařilo se jí proto unést důkazní břemeno,¹⁸⁹ že Finsko mělo v Botnické zátoce povinnost zavést terciární čištění od dusíku. Komise neuspěla ani v souběžně vedeném řízení¹⁹⁰ o žalobě proti Švédsku, kde se Soudní dvůr zabýval obdobnými otázkami. Dospěl sice k závěru, že Švédsko porušilo své povinnosti, pouze však z důvodu, že to Švédsko samotné uznalo s tím, že některé čistírny nebyly v rozhodné době dostatečně technicky vybaveny. Ohledně jednotlivých žalobních bodů však nebyla Komise schopna argumentaci Švédska a předloženým závěrům vědeckých studií oponovat.

Z výše uvedeného vyplývá, že sledování aplikace unijního práva za účelem zahájení řízení pro porušení povinnosti podle čl. 260 SFEU spočívá ve sledování toho, zda členský stát rozsudku Soudního dvora vyhověl, nebo porušení povinností nadále trvá. Za tímto účelem Komise využívá v zásadě stejné informační zdroje jako při zjišťování, zda k porušení povinnosti došlo, tentokrát ovšem přizpůsobené okolnostem konkrétního případu.

¹⁸⁷ Směrnice 91/271 stanoví, že členské státy na základě místní situace posoudí, které látky - fosfor anebo dusík - přispívají k eutrofizaci, a přijmou v souladu s tímto posouzením příslušná opatření týkající se čištění.

¹⁸⁸ Viz body 37 - 40.

¹⁸⁹ K povinnosti unést důkazní břemeno viz např. zejména rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 5. 1982. Komise Evropských společenství proti Nizozemskému království. Věc 96/81. Sbírka soudních rozhodnutí 1982 01791, bod 6; a ze dne 26. 4. 2007. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc C-135/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-03475, bod 26.

¹⁹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Švédskému království. Věc C-438/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-09517.

3.7 SYSTEMATICKÉ PORUŠOVÁNÍ POVINNOSTÍ

Návaznost sledování aplikace unijního práva a následného řízení pro porušení povinnosti členským státem spočívá v tom, že je z celkového kontextu vnitrostátní právní situace odděleno konkrétní pochybení a posouzeno Soudním dvorem. Jak již bylo uvedeno, tvoří případy, které se z prvotního stádia neformální komunikace s Komisí dostanou až do řízení před Soudním dvorem, výraznou menšinu mezi všemi případy porušení povinností. Tato skutečnost se negativně odráží při prosazování unijního práva, neboť nejsou postihována obecná a trvající porušení povinností. V oblasti ochrany životního prostředí jsou přitom případy systematického porušování povinností poměrně častým jevem.

V tomto směru znamenal výrazný posun rozsudek Soudního dvora ve věci **C-494/01**.¹⁹¹ V tomto případě Komise namítala, že Irsko nepřijalo veškerá opatření k provedení směrnice o odpadech a že neodpovědělo uspokojivě na žádost týkající se operace s odpady ve Fermoy v hrabství Cork. Cílem komise bylo upozornit na systematickou a trvalou praxi ilegálních skládek odpadu fungujících po celém Irsku. Irská vláda namítala, že stížnosti, na něž se odvolávala Komise v odůvodněném stanovisku, musí vymezovat předmět sporu. Jednak se nelze na podporu žaloby dovolávat jiných skutečností nebo stížností, které nebyly Irsku sděleny během postupu před zahájením soudního řízení, a jednak není Komise oprávněna vyvozovat z přezkumu jednotlivých stížností obecné závěry a předpokládat údajné systematické nedostatky tohoto členského státu. Soudní dvůr postup Komise podpořil: „*V těchto různých ohledech je k předmětu projednávaného sporu třeba zaprvé uvést, že aniž by byla dotčena povinnost Komise dostát v jednom nebo druhém případě důkaznímu břemenu, které nese, nic jí a priori nebrání současně stíhat zjištění nesplnění povinností plynoucích z ustanovení směrnice z důvodu postoje, který zaujaly orgány členského státu s ohledem na konkrétní situace, které jsou zvláštním způsobem určeny, a zjištění nesplnění uvedených povinností z důvodu, že tyto orgány přijaly obecnou praxi, která je s těmito ustanoveními v rozporu a jejímž znázorněním jsou případně uvedené zvláštní situace.*“¹⁹² Soudní dvůr tak vytvořil koncept obecného porušení povinnosti pro případ, že žaloba směřuje rovněž k tomu, aby bylo konstatováno nesplnění povinnosti obecné povahy ze strany příslušných vnitrostátních orgánů. V takovém případě nemusí mít okolnost, že byly napraveny nedostatky uvedené v tom či onom konkrétním případě, nutně za následek, že obecný a trvalý postoj

¹⁹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 4. 2005. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-494/01. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-03331.

¹⁹² Bod 27.

těchto orgánů, který by případně osvědčoval tyto specifické nedostatky, skončil.¹⁹³ Soudní dvůr tak posoudil jednotlivé případy tvrzeného porušení povinnosti a dospěl k závěru, že závadná praxe byla dostatečně prokázána. Závěry Soudního dvora v případě irských ilegálních skládek se shodují se stanoviskem generálního advokáta v této věci,¹⁹⁴ nicméně s jednou podstatnou odlišností. Generální advokát Geelhoed při analýze kritérií, která mohou být použita k popisu strukturálního porušení povinnosti členským státem, vybral jako rozhodující dobu trvání, závažnost a četnost porušení (porušování) povinnosti.¹⁹⁵

Soudní dvůr však kritérium závažnosti pominul, z čehož je možné dovodit, že každé systematické porušování unijního práva je ze své podstaty závažné, pokud je prokázán dostatečný počet případů a dostatečná doba trvání porušování povinnosti. Tato kritéria jsou posuzována s ohledem na konkrétní skutkové a právní okolnosti případu. Příkladem, kdy se neplnění povinností stalo trvalou záležitostí, podává například starší rozsudek Soudního dvora ve věci **C-265/95**.¹⁹⁶ Zde Francie nepřijala opatření proti bránění volnému pohybu zboží po dobu trvající déle než deset let. Ve věci **C-420/02**¹⁹⁷ označil Soudní dvůr za trvající čtyřleté prodlení Řecka s přijetím opatření k odstranění odpadů ukládaných na místě Péra Galini v územním obvodu nómos Héraklion.

Z odůvodnění přitom vyplývá, že ohrožení životního prostředí a lidského zdraví hraje roli při posuzování dostatečnosti doby trvání porušení povinnosti: „V zásadě tudíž není možné z nesouladu faktické situace s cíli stanovenými v článku 4 prvním pododstavci směrnice přímo vyvozovat, že dotyčný členský stát nutně nesplnil povinnosti vyžadované tímto ustanovením, totiž že nepřijal nezbytná opatření, aby zajistil, že odpady se budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí. Přetrvávání této faktické situace však, zejména pokud způsobuje značné zhoršení životního prostředí v průběhu delší doby bez zásahu příslušných orgánů, může ukazovat, že členské státy překročily volné uvážení, které jim přiznává toto ustanovení“.¹⁹⁸

¹⁹³ Viz zejm. body 32 - 37.

¹⁹⁴ Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda přednesené dne 23. 9. 2004. Věc C-494/01. Komise Evropských společenství proti Irsku.

¹⁹⁵ Body 45 - 48.

¹⁹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 12. 1997. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-265/95. Sběrka soudních rozhodnutí 1997 I-06959.

¹⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 11. 2004. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc C-420/02. Sběrka soudních rozhodnutí 2004 I-11175.

¹⁹⁸ Bod 22.

V uvedeném sporu Komise s Irskem ohledně odstraňování odpadů dospěl Soudní dvůr také k závěru, že existence nesplnění povinnosti se musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku.¹⁹⁹ To se později Komisi ne vždy podařilo.

Například ve věci **C-342/05**²⁰⁰ posuzoval Soudní dvůr praxi finských orgánů v oblasti lovu vlků. Zde bylo prokazování závadné praxe na první pohled jednodušší, ale ve výsledku neúspěšné. Soudní dvůr vyšel ze statistických údajů o stavu vlků ve Finsku i skutečnosti, že je vlk ve Finsku zařazen mezi ohrožené druhy. Následně konstatoval, že udělení výjimky k lovu vlka je podle směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin výjimečně možné, pokud je náležitě prokázáno, že odstřel nemůže zhoršit nepříznivý stav vlků. Komise předložila dvě rozhodnutí finských orgánů, která lov povolují, aniž by se splněním výše uvedených podmínek zabývala. Ta Soudní dvůr označil za rozporná s unijním právem, nicméně uvedl, že vzhledem k tomu, že Komise napadala správní praxi finských orgánů jako celek, musela by předložit podobná rozhodnutí z doby, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, což se nestalo. Komise na taková rozhodnutí sice odkázala, ovšem pouze aby zdůraznila pokroky, kterých bylo mezitím dosaženo v této oblasti finskými orgány. Soud proto v této části žalobu zamítl.

Výše uvedený závěr Soudního dvora ohledně vzniku a trvání závadné praxe neznamená, že by členský stát, kterému je vytýkáno systematické porušování svých povinností, nemohl svá pochybení napravit. Dostatečná je ovšem opět náprava systematická, ne výběrová. Podmínka prokázání pochybení Komisí zůstává zachována, proto musí Komise Soudnímu dvoru předložit takové podklady, které by prokazovaly, že se v posuzované skutečně jedná o systematické, stálé a obecné pochybení, nikoliv o souhrn několika podobných případů.²⁰¹ Nesmí se tedy jednat o pouhou domněnku; nesplnění povinnosti musí být prokázáno pouze dostatečně doloženým a podrobným prokázáním praxe vytýkané vnitrostátním správním orgánům nebo soudům a přičitatelné dotčenému členskému státu. Důkazní materiály budou pochopitelně jiné povahy než v rámci žaloby pro

¹⁹⁹ Bod 29.

²⁰⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 6. 2007. Komise Evropských společenství proti Finské republice. Věc C-342/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-04713.

²⁰¹ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 4. 2004. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-387/99. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 I-03751. Bod 42.

nesplnění povinnosti týkající se výhradně obsahu vnitrostátního ustanovení.²⁰² Pokud ovšem pokud Komise předloží dostatečné poznatky o skutečnostech, ke kterým došlo na území žalovaného členského státu, přechází na tento členský stát důkazní břemeno, aby zpochybnil předložené údaje a důsledky, jež z nich vyplývají.²⁰³

Ke stejnému závěru jako v případě Irska dospěl Soudní dvůr ohledně závadné praxe při odstraňování odpadů i v případě Itálie ve věci **C-135/05**.²⁰⁴ Italská vláda namítala, že žaloba Komise by měla být prohlášena za nepřipustnou z důvodu obecné a neurčité povahy tvrzeného nesplnění, která uvedené vládě znemožňuje předložit konkrétní obhajobu jak po skutkové, tak i právní stránce. Podle italské vlády Komise neidentifikovala držitele odpadu nebo provozovatele skládek ani vlastníky lokalit s opuštěnými odpady. Komise proti tomu přímo odkázala na vše zmíněný rozsudek Soudního dvora ve věci **C-494/01**. K žalobě přiložila podrobnou tabulku s analýzou italských skládek v jednotlivých oblastech. Soudní dvůr jí přisvědčil, že Itálie obecným a trvajícím způsobem neplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice o odpadech. Podobně ve věci **C-297/08**²⁰⁵ namítala Komise nepřijetí opatření nezbytných k využívání nebo odstraňování odpadů v italském regionu Kampánie, který zahrnuje 551 obcí. Itálie uznala, že v tomto regionu neexistuje dostatečný počet zprovozněných zařízení, ať už se jedná o skládky, spalovny nebo zařízení k výrobě energie z odpadu. Namítala však, že jí nelze takové nesplnění povinnosti přičíst, neboť jeho příčinou jsou události vyšší moci, například odpor obyvatel proti umístění skládek, trestná činnost v regionu, nesplnění povinností ostatními smluvními stranami, pokud jde o uvedení do

²⁰² Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 2005. Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Věc C-287/03. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-03761. Body 27 - 28. Nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 10. 2007. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-248/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-09261. Bod 72: „....jelikož zde vznesené žalobní důvody se netýkají obsahu vnitrostátních předpisů, nejsou relevantní pro posouzení opodstatněnosti Irskem uváděných argumentů týkajících se efektivity vnitrostátních právních předpisů, kterými byla směrnice provedena, a doplňující povahy, vzhledem k této směrnici, vnitrostátních právních předpisů týkajících se územního plánování.“

²⁰³ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 11. 1999. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc C-365/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-07773. Body 84 a 86.

²⁰⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 4. 2007. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc C-135/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-03475.

²⁰⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 3. 2010. Evropská komise proti Italské republice. Věc C-297/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2010 I-01749.

provozu určitých zařízení. Tyto argumenty Soudní dvůr odmítí²⁰⁶ a naopak přisvědčil Komisi, že se jedná o závadnou praxi. Zajímavé z pohledu dozoru Komise je, že součástí žaloby byly i výstřižky z novin.²⁰⁷

Z posledně uvedeného rozsudku vyplývá, že je dostačující, aby se závadná praxe týkala pouze části území členského státu. To potvrdil Soudní dvůr v dalších rozhodnutích, například v rozsudku ve věci **C-160/08**²⁰⁸ dospěl k závěru, že systematické porušování povinností se může týkat pouze několika z německých spolkových zemí.²⁰⁹ Za geograficky značně omezenou lze považovat i závadnou britskou praxi, kterou Soudní dvůr zabýval ve věci **C-301/10**.²¹⁰ Nedostatky v čištění městských odpadních vod se týkaly londýnské aglomerace (čistírný odpadních vod v Beckton, Crossness a Mogden), nedostatky v odvádění odpadních vod pak aglomerace Sunderland (Whitburn) a londýnské aglomerace (stokové soustavy Beckton a Crossness). Tento případ byl specifický, neboť povinnost uložená členskými státy směrnicí o čištění městských odpadních vod z roku 1991 je značně vágní - vyžaduje totiž „dostatečnou účinnost“ čištění odpadních vod, aniž by tento pojem specifikovala. Soudní dvůr dospěl k závěru, že „(j)e nesporné, že aby bylo dosaženo cíle ochrany životního prostředí, musí se pojem „dostatečná účinnost“, ač není vyjádřen číselnou hodnotou, chápat tak, že znamená, že za běžných klimatických podmínek a při zohlednění sezónních rozdílů musejí být všechny městské odpadní vody odváděny a čištěny. V důsledku toho může být nečištění městských odpadních vod tolerováno pouze za okolností vymykajících se

²⁰⁶ K tomu viz rozsudky Soudního dvora ze dne 1. 10. 1998. Komise Evropských společenství proti Španělskému království. Věc C-71/97. Sběrka soudních rozhodnutí 1998 I-05991. Bod 15; a ze dne 7. 4. 1992. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc C-45/91. Sběrka soudních rozhodnutí 1992 I-02509. Body 20 a 21; a ze dne 9. 12. 2008. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-121/07. Sběrka soudních rozhodnutí 2008 I-09159, bod 72.

²⁰⁷ Bod 108.

²⁰⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 4. 2010. Evropská komise proti Spolkové republice Německo. Věc C-160/08. Sběrka soudních rozhodnutí. 2010 I-03713.

²⁰⁹ Bod 111: „Z výše uvedeného vyplývá, že praxe tvrzená Komisí musí být považována za prokázanou, pokud jde o spolkové země Sasko-Anhaltsko, Severní Porýní-Vestfálsko, Dolní Sasko a Sasko.“

²¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 10. 2012. Evropská komise proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska. Věc C-301/10. Sběrka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

*běžným podmínkám a pravidelné vypouštění nevyčištěných městských odpadních vod by bylo v rozporu se směrnicí 91/271.*²¹¹

Soudní dvůr odmítl tvrzení o existující závadné praxi například ve věci **C-441/02**,²¹² která se týkala voleného pohybu občanů členských států: „...podle informací, které vyplývají z návrhu na zahájení řízení, jedenáct rozhodnutí uvedených Komisí přijato mezi březnem 1993 (věc *Sassano*) a listopadem 1997 (věc *Pugliese*), tedy v průběhu téměř pěti let. Soudní dvůr tak v žádném případě nemůže dojít k závěru, že existuje obecná a stálá praxe, která by byla v rozporu s právem Společenství, jelikož Komise, která se nemůže opírat o žádnou domněnku, nebyla schopna předložit skutečnosti nezbytné pro vyvrácení tvrzení německé vlády, podle kterého se jedná o ojedinělá rozhodnutí, a nikoliv o obecnou a stálou praxi.“²¹³ Podobně neuspěla Komise ani ve věci **C-156/04**,²¹⁴ která se týkala celního režimu a registrace dovážených vozidel: „V každém případě, s ohledem na vysoký počet občanů Společenství, jakož i řeckých státních příslušníků majících bydliště v jiných členských státech, kteří se ročně vydávají autem do Řecka, osm individuálních případů, na které odkazuje Komise, i kdyby byly považovány za prokázané, představuje jednoznačně nedostačující procento, se zřetelem k požadavkům stanoveným judikaturou Soudního dvora pro prokázání existence ustálené správné praxe zakládající nesplnění povinnosti.“²¹⁵ Komise neuspěla ani v žalobě proti Irsku ve věci **C-248/05**.²¹⁶ Namítala, že Irsko nepřijalo opatření nezbytná k dosažení souladu se směrnicí o ochraně podzemních vod před znečišťováním některými nebezpečnými látkami.²¹⁷ Podle Soudního dvora nestačí obecné zprávy o kontaminaci vodních zdrojů, protože neprokazují právně dostačujícím způsobem příčinnou souvislost mezi kontaminací a přítomností látek ze seznamu směrnice. Ze zeměpisně omezeného, nesprávného uplatňování

²¹¹ Body 53 - 54.

²¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 4. 2006. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-441/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-03449.

²¹³ Bod 99.

²¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 2007. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc C-156/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-04129.

²¹⁵ Bod 51.

²¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 10. 2007. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-248/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-09261.

²¹⁷ Směrnice Rady 80/68/EHS ze dne 17. 12. 1979 o ochraně podzemních vod před znečišťováním některými nebezpečnými látkami. Úř. věst. 1980, L 20, s. 43.

směrnice nelze vyvodit existenci správní praxe týkající se nepřímého vypouštění splaškových vod ze septických nádrží do podzemních vod.²¹⁸

Z výše uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr umožnil postihovat systematické porušování povinností, jedná-li se o trvalou závadnou praxi, kterou je Komise schopna prokázat. V oblasti unijního práva životního prostředí se jedná o účinný nástroj prosazování unijního práva, neboť se zaměřuje na nejobtížnější sledovatelnou fázi uplatňování unijního práva, kde porušení povinností mají zpravidla povahu vadné správní praxe vycházející z formálně správně implementovaného unijního práva.

3.8 UKLÁDÁNÍ FINANČNÍCH SANKCÍ SOUDNÍM DVOREM

Možnost uložit peněžité sankce členskému státu, který nevykonal rozsudek konstatující nesplnění povinností, byla zavedena na základě iniciativy Spojeného království²¹⁹ Maastrichtskou smlouvou, jež v tomto smyslu pozměnila článek 171 Smlouvy o EHS (současný čl. 260 SFEU).

Podle čl. 260 odst. 2 SFEU má-li Komise za to, že dotýčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, může předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotýčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotýčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.

Podle čl. 260 odst. 3 předloží-li Komise Soudnímu dvoru věc podle článku 258 z důvodu, že dotýčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotýčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr, že došlo k porušení povinností, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí. Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem Evropské unie v jeho rozsudku.

Primárním cílem tohoto ustanovení je zajistit, aby členské státy bez výhrady plnily povinnosti, které pro ně vyplývají ze Smlouvy, tím, že napraví závadnou

²¹⁸ Body 111 - 115.

²¹⁹ JACOBS, F. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. *Journal of Environmental Law*. 2006, sv. 18, č. 2, s. 201.

situaci v nejkratší možné lhůtě. Nemožnost uložení sankce byla považována za jednu z největších slabostí řízení pro porušení povinnosti.²²⁰ Platí, že finanční sankce míří primárně na dosažení souladu s unijním právem, za určitých okolností ale může mít také preventivní, odrazující účinek.²²¹ Z pohledu prosazování unijního práva životního prostředí se jedná o efektivní nástroj, neboť mimo jiné zajišťuje ochranu environmentálních zájmů ekonomickými prostředky.

3.8.1 Druhy sankcí

Podle současné úpravy může Soudní dvůr uložit členskému státu uložit zaplacení jednorázové paušální částky nebo placení penále (opakované plnění). Platí, že uložení penále je v zásadě odůvodněno pouze potud, pokud neplnění povinnosti spočívající v tom, že nebylo vyhověno předchozímu rozsudku, trvá až do posouzení skutkového stavu Soudním dvorem.²²² K uložení jednorázové paušální částky přistoupí Soudní dvůr tehdy, jeví-li se takový postup jako obzvláště vhodný, aby přiměl členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat. Uložení zaplacení paušální částky spočívá spíše na posouzení dopadů nesplnění povinností členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, jímž bylo původně určeno.²²³

Tyto dva druhy sankcí je přitom možné uložit i kumulativně, jak dovodil Soudní dvůr v rozsudku ve věci **C-304/02**,²²⁴ o kterém bude řeč dále:

„To, zda bude použito jednoho nebo druhého z uvedených opatření, závisí na způsobilosti každého z nich naplnit v závislosti na okolnostech případu sledovaný účel. Zatímco uložení penále se jeví jako obzvláště vhodné, aby přimělo členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, uložení zaplacení paušální částky spočívá spíše

²²⁰ GLACHANT, M. *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States*. Edward Elgar Publishing, 2001, s. 19.

²²¹ Viz stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda přednesené dne 29. 4. 2004, Věc C-304/02, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Body 87 - 88.

²²² Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 7. 2009, Komise v. Řecko. C-369/07. Sběrka soudních rozhodnutí 2009 I-05703. Bod 59 a citovaná judikatura.

²²³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 12. 2008. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-121/07. Sběrka soudních rozhodnutí 2008 I-09159. Bod 58.

²²⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-304/02. Sběrka soudních rozhodnutí 2005 I-06263.

na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, jímž bylo původně určeno. Za těchto podmínek není vyloučeno použití oba druhy sankcí stanovené v čl. 228 odst. 2 ES, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu a současně má tendenci nadále přetrvávat.“²²⁵

Tento závěr lze bezpochyby přenést za účelem výkladu ustanovení čl. 260 odst. 3 SFEU, byť směřuje k řízení nyní upravením ve čl. 260 odst. 2 SFEU. Není bez zajímavosti, že se jednalo o minoritní názor mezi členskými státy. Dánská, nizozemská a finská vláda a vláda Spojeného království se připojily k názoru Komise, opačný názor vyjádřily vlády francouzská, belgická, česká, německá, řecká, španělská, irská, italská, kyperská, maďarská, rakouská, polská a portugalská.²²⁶

Soudní dvůr může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále podle čl. 260 odst. 2 SFEU tehdy, shledá-li, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku. Je zde tedy podmínka, že Soudní dvůr dříve rozhodl, že daný členský stát porušil povinnosti plynoucí ze Smlouvy a zároveň tomuto státu byla dána příležitost napravit své pochybení. V době mezi prvním rozsudkem a druhým rozsudkem, který stanoví, že prvním rozsudku nebylo vyhověno, porušení trvá. Částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem, navrhuje Komise.

Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost bylo řízení o žalobě pro nesplnění povinností vyhovět rozsudku Soudního dvora, kterým se určuje, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva, upraveno článkem 228 odst. 2 ES. Postup před zahájením soudního řízení stanovený v tomto článku byl složen ze dvou na sebe navazujících částí, a to z výzvy zaslané dotyčnému členskému státu a z vydání odůvodněného stanoviska zaslání tomuto členskému státu. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost čl. 260 odst. 2 SFEU tak došlo ke zjednodušení této části řízení.²²⁷

Ve druhém případě může Soudní dvůr uložit členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále podle čl. 260 odst. 3 SFEU z důvodu, že dotyčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním

²²⁵ Body 81 - 82.

²²⁶ Body 76 - 79.

²²⁷ Blíže viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 12. 2012. Evropská komise proti Španělskému království. Věc C-610/10. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný. Body 39 - 42.

postupem. Jedná se o zcela nový nástroj zavedený Lisabonskou smlouvou, kdy Komise může sankci navrhnout již v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. Sankce je následně uložena v témže rozsudku, kterým se konstatuje nesplnění povinnosti členského státu sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem. Nadto může Soudní dvůr uložit členskému státu zaplacení paušální částky nebo penále pouze do té výše, která nepřekročí výši navrženou Komisí.

Jak uvádí Vedder,²²⁸ změny zavedené Lisabonskou smlouvou představují odklon od dosavadní judikatury Soudního dvora, který v několika dřívějších rozsudcích vydaných podle tehdejšího čl. 228 odst. 2 SES (současný čl. 260 odst. 2 SFEU) uvedl, že nemůže být vázán návrhem Komise o finančních důsledcích spojených se zjištěním, že členský stát nevyhověl jeho dřívějšímu rozsudku. Takové návrhy jsou podle něj pouze užitečným referenčním bodem pro Soudní dvůr při výkonu jeho diskreční pravomoci podle tohoto ustanovení.²²⁹ V rozsudku ve věci **C-387/97**²³⁰ Soudní dvůr konstatoval, že pokyny Komise pro výpočet penále pomáhají zajistit, aby Komise jednala způsobem transparentním, předvídatelným a slučitelným se zásadou právní jistoty, a že mají za účel dosažení přiměřenosti částek, které navrhuje.

Ze sdělení Komise²³¹ k provádění tohoto ustanovení lze vysledovat praktický dopad čl. 260 odst. 3 SFEU. Účel své nově nabyté pravomoci shledává Komise v zajištění obecných cílů unijního práva a silnější stimulaci členských států k jeho provádění, ale také v ochraně evropských občanů, jimž z těchto právních předpisů vyplývají subjektivní práva. Míra ohrožení práv jednotlivců tak může být jedním z rozhodujících faktorů pro stanovení navrhované sankce.

²²⁸ VEDDER, H. The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy. *Journal of Environmental Law*. 2010, sv. 22, č. 2, s. 296.

²²⁹ Viz již uvedené rozsudky ve věci Komise v. Řecko (C-387/97, bod 89) a ve věci Komise v. Španělsko (C-278/01, bod 41).

²³⁰ Již uvedený rozsudek ve věci Komise v. Řecko (C-387/97, bod 87).

²³¹ Evropská komise. Sdělení Komise - Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Úř. věstník 2011/C 12/01.

3.8.2 Výpočet navrhovaných sankcí

Podle současné úpravy může Soudní dvůr uložit členskému státu uložit zaplacení jednorázové paušální částky nebo placení penále (opakované plnění). Tyto dva druhy sankcí je přitom možné uložit i kumulativně, jak dovodil Soudní dvůr v rozsudku ve věci **C-304/02**,²³² o kterém bude řeč dále:

„To, zda bude použito jednoho nebo druhého z uvedených opatření, závisí na způsobilosti každého z nich naplnit v závislosti na okolnostech případu sledovaný účel. Zatímco uložení penále se jeví jako obzvláště vhodné, aby přimělo členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, uložení zaplacení paušální částky spočívá spíše na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, jímž bylo původně určeno. Za těchto podmínek není vyloučeno použít oba druhy sankcí stanovené v čl. 228 odst. 2 ES, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu a současně má tendenci nadále přetrvávat.“²³³

Soudní dvůr může členskému státu uložit zaplacení **paušální částky nebo penále podle čl. 260 odst. 2 SFEU** tehdy, shledá-li, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku. Je zde tedy podmínka, že Soudní dvůr dříve rozhodl, že daný členský stát porušil povinnosti plynoucí ze Smlouvy a zároveň tomuto státu byla dána příležitost napravit své pochybení. V době mezi prvním rozsudkem a druhým rozsudkem, který stanoví, že prvnímu rozsudku nebylo vyhověno, porušení trvá. Částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem, navrhuje Komise.

Platí, že uložení penále je v zásadě odůvodněno pouze pokud, pokud neplnění povinností spočívající v tom, že nebylo vyhověno předchozímu rozsudku, trvá až do posouzení skutkového stavu Soudním dvorem.²³⁴ K uložení jednorázové paušální částky přistoupí Soudní dvůr tehdy, jeví-li se takový postup jako obzvláště vhodný, aby přiměl členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat. Uložení zaplacení paušální částky vychází spíše z posouzení dopadů nesplnění povinností

²³² Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-304/02.

²³³ Body 81 - 82.

²³⁴ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-369/07. Bod 59.

členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, jímž bylo původně určeno.²³⁵

Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost bylo řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti vyhovět rozsudku Soudního dvora, kterým se určuje, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva, upraveno článkem 228 odst. 2 ES. Postup před zahájením soudního řízení stanovený v tomto článku byl složen ze dvou na sebe navazujících částí, a to z výzvy zasláné dotyčnému členskému státu a z vydání odůvodněného stanoviska zasláného tomuto členskému státu. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost tak došlo ke zjednodušení této části řízení ve čl. 260 odst. 2 SFEU.²³⁶

Ve druhém případě může Soudní dvůr uložit členskému státu uložit zaplacení **paušální částky nebo penále podle čl. 260 odst. 3 SFEU** z důvodu, že dotyčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem. Jedná se o zcela nový nástroj zavedený Lisabonskou smlouvou, kdy Komise může sankci navrhnout již v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. Sankce je následně uložena v témže rozsudku, kterým se konstatuje nesplnění povinnosti členského státu sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem. Nadto může Soudní dvůr uložit členskému státu zaplacení paušální částky nebo penále pouze do té výše, která nepřekročí výši navrženou Komisí.

Jak uvádí Vedder,²³⁷ změny zavedené Lisabonskou smlouvou představují odklon od dosavadní judikatury Soudního dvora, který v několika dřívějších rozsudcích vydaných podle tehdejšího čl. 228 odst. 2 SES (současný čl. 260 odst. 2 SFEU) uvedl, že nemůže být vázán návrhem Komise o finančních důsledcích spojených se zjištěním, že členský stát nevyhověl jeho dřívějšímu rozsudku. Takové návrhy jsou podle něj pouze užitečným referenčním bodem pro Soudní dvůr při výkonu jeho diskreční pravomoci podle tohoto ustanovení.²³⁸ V rozsudku ve věci **C-387/97**²³⁹ Soudní dvůr konstatoval, že pokyny Komise pro výpočet penále pomáhají zajistit, aby Komise jednala způsobem transparentním,

²³⁵ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-121/07. Bod 58.

²³⁶ Blíže viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 12. 2012. Evropská komise proti Španělskému království. Věc C-610/10. Sběrka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný. Body 39 - 42.

²³⁷ VEDDER, 2010, op. cit., s. 296.

²³⁸ Viz již uvedené rozsudky Soudního dvora ve věcech C-387/97 (bod 89) a C-278/01 (bod 41).

²³⁹ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-387/97, bod 87.

předvídatelným a slučitelným se zásadou právní jistoty, a že mají za účel dosažení přiměřenosti částek, které navrhuje.

Ze sdělení Komise²⁴⁰ k provádění tohoto ustanovení lze vysledovat praktický dopad čl. 260 odst. 3 SFEU. Účel své nově nabyté pravomoci shledává Komise v zajištění obecných cílů unijního práva a silnější stimulaci členských států k jeho provádění, ale také v ochraně evropských občanů, jimž z těchto právních předpisů vyplývají subjektivní práva. Míra ohrožení práv jednotlivců tak může být jedním z rozhodujících faktorů pro stanovení navrhované sankce.

Výše navržené sankce se stanoví na základě tří základních kritérií: závažnosti porušení povinnosti, doby trvání porušení a nutnosti zajistit, aby sankce měla odrazující účinek a nedocházelo k opětovnému porušování povinností. Výpočet konkrétní výše ukládané sankce ovšem není jednoduchý. V roce 1996 zveřejnila Komise první sdělení,²⁴¹ které obsahuje základní východiska pro stanovení výše finanční sankce. Podle sdělení nepokládala Komise za nutné navrhopvat uložení pokuty v každém případě - to se týká zejména méně vážných porušení povinností členskými státy, případně situací, kdy není pravděpodobné porušování povinností, nicméně zastávala názor, že *„penále představuje nejvhodnější prostředek k zajištění co nejrychlejšího ukončení porušování práva, což je vlastním cílem celého řízení o porušení smlouvy“*.

V roce 1997 následovalo druhé sdělení Komise, které se týkalo způsobu výpočtu penále.²⁴² Obsahovalo již vymezení hledisek posuzování vážnosti porušení povinnosti - příkladný výčet toho, co si Komise představuje pod vágními pojmy důležitosti porušené právní normy a dopadu porušení povinnosti na další zájmy. V roce 2001 přijala Komise interní rozhodnutí, kterým stanovila koeficient délky porušení k výpočtu penále.²⁴³ Ačkoliv se Komise ve výše uvedeném sdělení z roku 1996 nevzdala možnosti uložit zaplacení paušální částky za porušení povinnosti, navrhovala od té doby výhradně ukládání penále. V dalším sdělení z roku 2005²⁴⁴ ovšem uznala, že tuto praxi je třeba změnit, neboť členské státy zpravidla zjednájí nápravu teprve v pozdním stádiu, ne-li v poslední fázi řízení pro porušení

²⁴⁰ Evropská komise. Sdělení - Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Úř. věst. 2011/C 12/01.

²⁴¹ Evropská komise. Sdělení - Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty. Úř. věst. C 242, 21. 8. 1996, s. 6.

²⁴² Evropská komise. Sdělení - Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to article 171 of the EC Treaty. Úř. věst. C 63, 28. 2. 1997, s. 2.

²⁴³ Evropská komise. Rozhodnutí ze dne 2. 4. 2011. PV (2001) 1517/2.

²⁴⁴ Evropská komise. Sdělení Komise - Použití článku 228 Smlouvy o ES. SEK/2005/1658.

povinnosti. Jestliže Komise navrhne Soudnímu dvoru uložení penále pro nevyhovění rozsudku teprve po jeho vynesení, je pozdní zjednání nápravy zcela beztrestné, a tudíž od tohoto opoždění účinně neodrazuje. Pouhé uložení penále, aniž by bylo současně požadováno zaplacení paušální částky, by mohlo být považováno za souhlas s tím, že členský stát beztrestně pokračuje v porušování práva poté, co Soudní dvůr konstatoval, že uvedený členský stát neplní své povinnosti. Podle Komise již samo prodlení při výkonu rozsudku Soudního dvora představuje závažné porušení zásady legality a právní jistoty v právní společnosti.²⁴⁵ Proto se Komise rozhodla vždy navrhopvat jak uložení penále za každý následující den prodlení, v němž stát nevyhoví rozsudku, tak i zaplacení paušální částky.

Hlediska závažnosti porušení povinnosti za účelem výpočtu výše finanční sankce našla uplatnění i při stanovení priorit, kterým případům se Komise věnuje dříve a s větší intenzitou. Po prvotním obecnějším vymezení těchto případů v tzv. Bílé knize správy²⁴⁶ Komise připodobnila jejich výběr hlediskům závažnosti porušení povinnosti. Podle sdělení Komise z roku 2007²⁴⁷ by tak měla být prioritou stanovena u těch případů porušení právních předpisů, které představují největší riziko, mají rozsáhlý dopad na občany a podniky a podle Soudního dvora působí dlouhodobě. Tyto kategorie představují neoznámení vnitrostátních opatření, kterými se provádějí směrnice do vnitrostátního práva, nebo nesplnění jiných oznamovacích povinností; porušení práva Společenství, včetně případů nesouladu, které se týkají zásad nebo mají dalekosáhlý negativní dopad na občany, jako např. záležitosti týkající se uplatňování zásad vyplývajících ze Smlouvy a hlavních prvků rámcových nařízení a směrnic; dodržování rozhodnutí Soudního dvora, kterými prohlásil existenci porušení právních předpisů.

Penále vyměřené členskému státu se vypočítává shodně v případě čl. 260 odst. 2 i čl. 260 odst. 3 SFEU postupem podle bodů 14 až 18 sdělení z roku 2005. Komise se rozhodla i nadále uplatňovat tato pravidla a kritéria stejným způsobem, jako tomu bylo ve věcech zahájených podle bývalého článku 228 SES, které se týkaly neoznámení opatření, jimiž se provádějí směrnice.

Výpočet penále je založen v zásadě na počtu dní prodlení počítaných ode dne, kdy byl rozsudek žalovanému členskému státu oznámen, až do doby, kdy tento stát

²⁴⁵ Bod 10.1.

²⁴⁶ Viz Evropská komise. European Governance - A White Paper (Bílá kniha správy). KOM (2001) 0428 v konečném znění. 25. 7. 2001. Úř. věst. C 287, 12. 10. 2001, s. 1 - 29.

²⁴⁷ Evropská komise. Sdělení Komise - Evropa přinášející výsledky - uplatňování práva společenství. 5. 9. 2007. KOM (2007) 502 v konečném znění.

ukončí porušování práva. Výše denní sazba penále se vypočte jako jednotná základní paušální sazba (640 eur) vynásobená koeficientem závažnosti porušení povinnosti (1 - 20 podle závažnosti) a koeficientem doby trvání (1 - 3 podle délky). Získaný součin se vynásobí pevným koeficientem členského státu, který zohledňuje platební schopnost tohoto státu a počet jeho hlasů v Radě (od 0,34 u Malty po 21,12 u Německa). Konkrétní výše koeficientů a jednotné základní paušální sazby jsou upraveny ve sdělení Komise.²⁴⁸ Zvláště, pokud členský stát v souladu se zásadou loajální spolupráce a stávající praxe oznámí, že neprovedl úplné oznámení, může to představovat polehčující okolnost, která povede k použití nižšího koeficientu závažnosti, než tomu je v případech úplného neoznámení prováděcích opatření.²⁴⁹

Paušální částka je vede toho jednorázovou pokutou, která postihuje členský stát za neplnění rozsudku vydaného podle čl. 258 SFEU za dobu od jeho vyhlášení až do vydání rozsudku o pokutě podle čl. 260 SFEU. Vypočítá se tak, že se jednotná základní paušální sazba vynásobí koeficientem závažnosti porušení povinnosti, koeficientem členského státu (stejným jako u výpočtu penále) a počtem dní, kdy trval protiprávní stav. V podstatě se tak jedná o penále vyměřené zpětně a postihující neschopnost členského státu přizpůsobit se rozsudku Soudního dvora, ovšem s rozdílem v tom, že pro stanovení paušální částky stanovila Komise minimální pevnou paušální částku, která tvoří nejnižší možnou výši navrhované paušální částky (od 179 000 eur v případě Malty po 11 192 000 eur v případě Německa). Zároveň Komise vyjádřila svůj úmysl navrhovat současně s podáním každé žaloby k Soudnímu dvoru pro porušení povinnosti členského státu alespoň právě minimální pevnou paušální částku.²⁵⁰

Pro Soudní dvůr ovšem výše uvedený postup výpočtu finanční sankce není závazný. Povaze pravidel stanovených Komisí podle Soudního dvora se blíže věnuje následující kapitola o ukládaných pokutách v oblasti unijního práva

²⁴⁸ Aktuálně sdělení Komise ze dne 31. 8. 2012 Updating of data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice in infringement proceedings (Aktualizace údajů, které se používají k výpočtu paušální částky a pokuty při řízení o nesplnění povinnosti). C (2012)6106 v konečném znění.

²⁴⁹ Evropská komise. Sdělení - Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU . Úř. věst. 2011/C 12/01. Bod 25.

²⁵⁰ Evropská komise. Sdělení k použití článku 228 SES ze dne 20. 9. 2006. COM (2005)1658.

životního prostředí. Co se nákladů řízení týče, Smolek²⁵¹ uvádí, že se v rámci řízení probíhajících mezi členskými státy a Komisí se totiž uplatňuje nepsané pravidlo, podle kterého si tyto subjekty vzájemně žádné náklady řízení nenárokují. Ze strany Soudního dvora nedochází k požadavku na úhradu nákladů, neboť pracuje z rozpočtu Společenství (Unie).²⁵²

3.8.3 Uložené sankce v oblasti unijního práva životního prostředí

První rozsudek na základě tehdejšího čl. 228 ES vynesl Soudní dvůr teprve sedm let poté, co byla Komisi přiznána možnost navrhopvat uložení finanční sankce, ve věci **C-387/97**.²⁵³ Následovaly rozsudky ve věcech **C-278/01**²⁵⁴ a **C-304/02**,²⁵⁵ přičemž vždy se jednalo o porušení unijního práva životního prostředí. Prvním případem, kdy byla udělena finanční sankce novému členskému státu po velkém rozšíření v roce 2004, byl rozsudek ve věci **C-241/11**.²⁵⁶ Nejednalo se ovšem o případ z oblasti ochrany životního prostředí. Tento případ je ovšem zajímavé zmínit, protože šlo o první pokutu uloženou České republice a především pravděpodobně o největší rozdíl mezi sankcí navrhovanou Komisí a uloženou paušální částkou (3 364 891 eur a 250 000 eur). Jak totiž bude vysvětleno dále, Soudní dvůr se při ukládání sankce nedrží přesně výpočtu Komise.

Ve věci **C-387/97**²⁵⁷ Komise tvrdila, že Řecko nesplnilo povinnosti vyplývající z rozsudku Soudního dvora ve věci **C-45/91**,²⁵⁸ protože nepřijalo plány zpracování toxického a nebezpečného odpadu v oblasti Chania na Krétě. Navrhla pokutu v podobě paušální částky ve výši 24 600 eur za každý den zpoždění. V návaznosti na kapitulu o sledování aplikace unijního práva lze zmínit, že Komise se o prvotním porušení povinnosti dozvěděla na základě upozornění na existenci skládky při ústí řeky Kouroupitos v září 1987. Řecko přislíbilo vybudovat nová zařízení pro ukládání odpadu a uvedlo, že potřebné práce budou trvat do srpna 1988. Tuto odpověď neshledala Komise dostatečnou a zahájila s Řeckem formální

²⁵¹ SMOLEK, M. „*Infringementy*“ - *bezzubé psisko na členské státy?* [online]. Jiné právo, 3. 9. 2008 [vid. 29. 5. 2012]. Dostupné z:

<http://jinepravo.blogspot.cz/2008/09/infringementy-bezzub-psisko-na-lensk.html>

²⁵² Tamtéž.

²⁵³ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-387/97.

²⁵⁴ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-278/01.

²⁵⁵ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-304/02.

²⁵⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 6. 2013. Evropská komise proti České republice. Věc C-241/11. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

²⁵⁷ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-387/97.

²⁵⁸ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-45/91.

řízení pro porušení povinnosti, které trvalo několik let. Řecko sdělilo Komisi, že mezi lety 1989 a 1991 bylo vypracováno několik studií o možnostech odpadového hospodaření v předmetné lokalitě, ovšem realizace plánovaných záměrů byla odložena kvůli protestům místních občanů. Po vydání prvního rozsudku Soudního dvora Řecko nikterak neinformovalo Komisi o tom, jakým způsobem tomuto rozsudku vyhovělo. Teprve ve sdělení z roku 1994 uvedlo, že byl vydán předběžný souhlas s výstavbou dvou skládek odpadu a v přípravě je i řízení o posouzení vlivů na životní prostředí, a v dalším sdělení z roku 1995 doplnilo, že místní rada již vybrala příhodné místo pro umístění skládky. V pořadí druhou žalobu podala Komise 14. 11. 1997, odpadové směrnice přitom měly být implementovány Řeckem nejpozději 1. 1. 1981.

Z výše uvedené rekapitulace je patrné, proč právě v tomto případě poprvé Komise využila možnosti navrhnout finanční sankci za porušení unijního práva. Řecko v řízení před Soudním dvorem namítalo nepřipustnost žaloby, protože ustanovení o ukládání sankcí nabylo účinnosti v době, kdy už bylo řízení pro porušení povinnosti zahájeno. Soudní dvůr mimo jiné z předložených podkladů vyvodil, že značná část odpadů z původní skládky byla v době řízení o druhé žalobě stále na místě, blízko moře a bez jakékoliv ochrany. Poté, co konstatoval, že Řecko nevyhovělo prvnímu rozsudku, posoudil jako oprávněný návrh na uložení sankce. Potvrdil přitom východiska Komise, že finanční sankce musí být přiměřená okolnostem a úměrná zjištěnému porušení práva i platební schopnosti dotyčného členského státu s tím, že sdělení Komise přispívají k právní jistotě členských států.

Rozsudek Soudního dvora ve věci **C-278/01**²⁵⁹ ukázal, že je sankce třeba volit tak, aby mohly být vhodně přizpůsobeny předvídatelným změnám okolností. V této věci se Komise domáhala určení, že Španělsko nepřijalo opatření nezbytná pro zajištění jakosti vnitrozemských vod ke koupání podle čl. 3 směrnice o jakosti vod ke koupání,²⁶⁰ jak vyžadoval rozsudek Soudního dvora ve věci **C-92/96**.²⁶¹ Vedle toho Komise navrhovala penále ve výši 45 600 eur za každý den prodlení. V žalobě namítala, že doba tří koupacích sezón je dostatečná pro nápravu závadného stavu a také že Španělsko se snažilo provést rozsudek nikoli zlepšením jakosti vod, nýbrž úskočným jednáním spočívajícím ve snížení počtu zmíněných oblastí. Soudní dvůr tento argument označil jako irrelevantní pro shledání nesplnění

²⁵⁹ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-278/01.

²⁶⁰ Směrnice Rady 76/160/EHS ze dne 8. 12. 1975 o jakosti vod ke koupání. Úř. věst. 1976, L 31, s. 1.

²⁶¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 2. 1998. Komise Evropských společenství proti Španělskému království. Věc C-92/96. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-00505.

povinnosti.²⁶² K výpočtu sankce Soudní dvůr uvedl, že „*návrhy Komise nemohou vázat Soudní dvůr a představují pouze užitečný opěrný bod. Soudnímu dvoru při výkonu jeho posuzovací pravomoci přísluší, aby stanovil paušální částku nebo penále takovým způsobem, aby byly jednak přizpůsobené okolnostem, a jednak přiměřené zjištěnému nesplnění povinností, jakož i platební schopnosti dotčeného členského státu.*“²⁶³ V posuzované věci pak bylo třeba podle Soudního dvora zkoumat periodicitu navrhovaného penále, jeho konstantní nebo degresivní povahu a konečně i přesný výpočet tohoto penále. Protože podle směrnice se zjišťování stavu vod ke koupání provádí na ročním základě, zvolil Soudní dvůr ročně ukládané penále. Zohlednil názor generálního advokáta, že je pro členské státy obzvlášť obtížné dospět k úplnému provedení směrnice. Proto je možné dospět ke značnému pokroku ohledně zlepšení jakosti vod, aniž by bylo plně vyhověno požadavkům směrnice.

Soudní dvůr tudíž zvolil za základ částku navrhovanou Komisí, kterou vynásobil na celý rok (12 483 000 eur). Jelikož byla částka založena na úvaze, že se porušení povinnosti týká 20 % dotčených oblastí určených ke koupání, vydělil Soudní dvůr získanou částku dvaceti k získání částky odpovídající 1 % nesouladných oblastí, tzn. 624 150 eur ročně. Španělsku uložil povinnost, aby zaplatilo penále ve výši 624 150 eur ročně pro každé procento oblastí určených ke koupání, jejichž nesoulad s mezními hodnotami stanovenými podle směrnice bude zjištěn pro dotčený rok.

Sofistikovanější výpočet penále použil Soudní dvůr rovněž v rozsudku ve věci **C-496/09**,²⁶⁴ která se netýká unijního práva životního prostředí. Zde uložil Itálii, aby zaplatila penále ve výši násobku základní částky 30 milionů eur a procentního podílu protiprávních neslučitelných podpor, které ještě nebyly vráceny, nebo toto vrácení nebylo na konci dotyčného období prokázáno, vypočítaného v poměru k celkové částce, která nebyla dosud vrácena k datu vyhlášení tohoto rozsudku, a to za každé pololetí, v němž došlo k prodlení při provádění opatření nezbytných ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci C-99/02, v období od vyhlášení tohoto rozsudku až do splnění povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku ze dne 1. dubna 2004 (nadto uložil Soudní dvůr Itálii paušální částku ve výši 30 milionů eur).

²⁶² Body 33 - 34.

²⁶³ Bod 41.

²⁶⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 11. 2011. Evropská komise proti Italské republice. Věc C-496/09. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

3.8.4 Kumulace sankcí

Ve věci **C-304/02**²⁶⁵ Soudní dvůr vyložil další ze zásadních otázek výkladu tehdejšího čl. 228 SES - zda je možné členskému státu uložit zároveň penále i paušální částku. Komise požadovala uložení penále ve výši 316 500 eur za každý den, kdy byla Francie v prodlení s provedením rozsudku ve věci **C-64/88**.²⁶⁶

Tehdy Francie neprovedla v letech 1984 - 1988 kontrolní opatření rybolovu, zejména nezajistila dostatečnou kontrolu velikosti ok rybářských sítí, vedlejších úlovků, prodeje podměrečných ryb, a nestíhala porušení předpisů. Od roku 1991 inspektoři Komise při několika inspekcích provedených ve francouzských přístavech konstatovali zlepšení situace, ale zároveň i přetrvávající nedostatky. Po vydání odůvodněného stanoviska v roce 1996 stanovila Komise Francii lhůtu dvou měsíců na přijetí veškerých opatření a upozornila ji na možnost uložení finanční sankce. Zatímco Francie Komisi informovala o přijatých opatřeních, prováděla Komise další inspekce ve francouzských přístavech. V roce 2000 vydala Komise doplňující odůvodněné stanovisko, ve kterém vymezila rozsah přetrvávajících problémů. Další provedené inspekce přes ujišťování Francie potvrdily porušování povinností, načež Komise podala žalobu k Soudnímu dvoru. Ten konstatoval přetrvávání praxe nabízení podměrečných ryb k prodeji, nedostatečné kontroly i stíhání porušení předpisů. Odmítl argumentaci francouzské vlády, podle které bylo snížení počtu kontrol odůvodněno zlepšenou kázní rybářů.

K možnosti souběhu penále a paušální částky Soudní dvůr dospěl k závěru, že *„(c)ílem řízení stanoveného v čl. 228 odst. 2 ES je přimět členský stát, který je v prodlení, aby splnil povinnosti vyplývající z rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti, a tím zajistit účinné používání práva Společenství. Obě opatření stanovená tímto ustanovením, totiž paušální částka a penále, směřují k tomuto samému cíli. To, zda bude použito jednoho nebo druhého z uvedených opatření, závisí na způsobilosti každého z nich naplnit v závislosti na okolnostech případu sledovaný účel. Zatímco uložení penále se jeví jako obzvláště vhodné, aby přimělo členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, uložení zaplacení paušální částky spočívá spíše na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, jímž bylo původně určeno. Za těchto*

²⁶⁵ Již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-304/02.

²⁶⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 1991. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-64/88. Sbírka soudních rozhodnutí 1991 I-02727.

*podmínek není vyloučeno použít oba druhy sankcí stanovené v čl. 228 odst. 2 ES, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu a současně má tendenci nadále přetrvávat.*²⁶⁷ Zajímavé je, že dánská, nizozemská, finská a britská vláda ve svých vyjádřeních sdílely závěr Soudního dvora. Oproti tomu francouzská, belgická, česká, německá, řecká, španělská, irská, italská, kyperská, maďarská, rakouská, polská a portugalská vláda uplatňovaly názor opačný.

Soudní dvůr dále potvrdil své předchozí závěry o tom, že není vázán návrhem Komise - a může tedy uložit členskému státu zaplacení paušální částky, když Komise v tomto směru neučinila žádný návrh: „...jakmile je v rámci kontradiktorního řízení učiněno zjištění o přetrvávání nesplnění povinnosti podle práva Společenství, musí práva na obhajobu, která je třeba členskému státu v prodlení přiznat co se týče uvažovaných peněžitých sankcí, zohledňovat sledovaný cíl, totiž zajištění a zaručení znovunastolení dodržování souladu s právem.“²⁶⁸ S tímto názorem se vedle Komise ztotožnily i česká, maďarská a finská vláda. Francouzská, belgická, dánská, německá, řecká, španělská, irská, italská, nizozemská, rakouská, polská a portugalská vláda byly opačného názoru. Soudní dvůr nicméně přistoupil na způsob výpočtu penále, který navrhla Komise, pouze jej založil na půlroční periodicitě. Uložil tak Francii penále ve výši 57 761 250 eur za každé šestiměsíční období počínaje vyhlášením rozsudku, na konci kterého nebudou zcela splněny povinnosti vyplývající z původního rozsudku. Nadto Soudní dvůr uložil Francii bez jakéhokoli podrobnějšího výpočtu s odkazem dlouhou dobu trvání porušování povinností a dotčené veřejné a soukromé zájmy zaplacení paušální částky ve výši 20 000 000 eur.

Rozsudkem Soudního dvora z roku 2005 však celá věc neskončila. Komise od října do prosince 2005 provedla pět inspekcí, tři z nich neohlášené, a další dvě začátkem roku 2006. Kromě toho se ve dnech 18. července a 12. října 2005 konaly dvě schůzky mezi útvary Komise a francouzskými orgány. Komise měla za to, že Francie opět nevyhověla rozsudku Soudního dvora v plném rozsahu, a v důsledku toho jí dne 2. března 2006 oznámila rozhodnutí ve věci žádosti o zaplacení částky ve výši 57 761 250 eur.²⁶⁹ Francie podala žalobu na zrušení tohoto rozhodnutí, ve

²⁶⁷ Body 80 - 82.

²⁶⁸ Bod 93.

²⁶⁹ Evropská komise. Rozhodnutí ze dne 1. 3. 2006 ve věci žádosti o zaplacení penále dlužného na základě rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005, Komise v. Francie (C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263). K (2006) 659 v konečném znění. Viz rozsudek Tribunálu ze dne 19. 10. 2011. Francouzská republika proti Evropské komisi. Věc T-139/06. Sbíрка soudních rozhodnutí 2011 II-07315. Body 9 - 15.

kteře uplatnila čtyři žalobní důvody - nedostatek pravomoci Komise vymáhat penále, porušení práva na obhajobu, nesprávné posouzení opatření, která Francie přijala, a že Komise měla stanovit nižší částku penále. Soudní dvůr těmto námitkám nevyhověl (věc **T-139/06**²⁷⁰), když dospěl k závěru, že Francie v podstatě zpochybňuje kvalitu inspekci provedených Komisí, aniž však předkládá důkaz. Potvrdil tak povinnost Francie uhradit sankci v plné výši. Tento rozsudek pomohl ujasnění povahy ukládaných finančních sankcí, když Soudní dvůr odlišil „fixní penále“ a „degresivní penále“. Uvedl, že v této věci stanovil „fixní penále“ nikoliv „degresivní penále“, jak to učinil ve výše uvedeném rozsudku ve věci C-278/01.

Možnost uložit zároveň penále i paušální částku pochopitelně změnila praxi Komise v navrhování finančních sankcí, a tento přístup se promítl i do dalších věcí posuzovaných Soudním dvorem. Některé z nich byly rovněž z oblasti unijního práva životního prostředí.

Další posun v přístupu k ukládání finančních sankcí představuje rozsudek Soudního dvora ve věci **C-121/07**.²⁷¹ Tehdy Komise navrhovala uložení penále ve výši 366 744 eur Francii za každý den prodlení se splněním povinností vyplývajících z rozsudku ve věci **C-419/03**,²⁷² týkajícího se neprovedení ustanovení směrnice 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů, a dále paušální částku ve výši 43 660 eur za každý den prodlení se splněním výše uvedených povinností, až do dne splnění povinností, pokud k tomu dojde dříve, než bude vydán rozsudek v projednávané věci, nebo do dne, nebo do dne, kdy bude vydán rozsudek v projednávané věci, pokud povinnosti nebudou k tomuto dni splněny v plném rozsahu. Nebylo sporu o tom, že Francie své povinnosti nesplnila. Návrh na penále však označil Soudní dvůr za bezpředmětný, protože Francie v mezidobí přijala potřebnou právní úpravu, a zdůraznil donucující povahu tehdejšího čl. 228 ES.

Podstatné je, že Komise upozornila na nutnost přizpůsobit řízení podle tehdejšího čl. 228 odst. 2 ES zvláštním okolnostem každého případu a zároveň obecnějším okolnostem. Těmi měla na mysli dlouhodobou praxi, kdy Francie plní požadavky předchozího rozsudku až před ukončením soudního řízení, aby se

²⁷⁰ Již uvedený rozsudek Tribunálu ve věci Věc T-139/06.

²⁷¹ Již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-121/07.

²⁷² Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 2004. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-419/03. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nepublikováno.

vyhnula sankci v podobě penále.²⁷³ Odlišně od penále, které plní přesvědčovací funkci, pokud jde o trvalé nesplnění povinnosti, a které je určeno k předcházení jeho přetrvávání po vydání rozsudku Soudního dvora, je paušální částka, která je splatná nezávisle na přístupu dotyčného členského státu k uvedenému nesplnění povinnosti po vydání takového rozsudku, určena více k potrestání minulého jednání. Komise předložila podrobný výpočet paušální částky, kdy vycházela z trvání a charakteru porušení povinnosti s tím, že by Soudní dvůr neměl paušální částku ve výši 20 milionů eur uloženou výše zmíněným rozsudkem ve věci C-304/02 považovat za referenční bod pro jiné věci, jelikož tato částka měla symbolický charakter, který lze vysvětlit zvláštními procesními okolnostmi uvedené věci.²⁷⁴

Soudní dvůr k výpočtu paušální částky uvedl, že pokyny Komise skutečně mohou přispívat k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně kroků přijímaných Komisí, to však nic nemění na tom, že Soudní dvůr není takovými pravidly vázán. Dále Soudní dvůr přihlédl k tomu, že ve specifické oblasti GMO bylo proti Francii vydáno již několik rozsudků na základě článku 226 SES, i k tomu, že Francie plnila své povinnosti teprve po zahájení řízení o žalobě. Provedení předmětné směrnice přitom v zásadě vyžadovalo pouze přijetí vnitřních normativních ustanovení, přitom může-li nevyhovění rozsudku Soudního dvora přivodit újmu životnímu prostředí a ohrozit lidské zdraví, vykazuje takové nesplnění povinnosti zvláštní stupeň závažnosti. Soudní dvůr ovšem zohlednil, že směrnice vychází z předchozí úpravy, takže se nejedná o případ, že by neexistovala žádná opatření, která sledují cíle unijní úpravy. Dále přihlédl ke skutečnosti, že bez ohledu na svou opožděnost zajistila prováděcí opatření z března 2007 dosti důsledné provedení směrnice 2001/18, jelikož pouhá tři ustanovení této směrnice zůstala podle Komise až do dne 27. června 2008 provedena pouze nedokonale. Vnitrostátní problémy a záměr přijmout ambicióznější reformu, než je reforma,

²⁷³ Viz bod 31, ve kterém je popsáno, že Komise v období od 12. 1996 do 10. 2005 zaslala 296 výzev dopisem na základě článku 228 ES, z nichž 50 Francii, a 125 odůvodněných stanovisek, z nichž 25 tomuto členskému státu. Komise v průběhu tohoto období 38krát rozhodla, že na základě tohoto ustanovení zahájí řízení před Soudním dvorem, přičemž se 7 z těchto rozhodnutí týkalo Francie, a řízení před Soudním dvorem skutečně zahájila ve 23 případech, z čehož 6 zahájených řízení se týkalo uvedeného členského státu. Pouze v 6 takto zahájených řízeních byl vydán rozsudek Soudního dvora, neboť ve všech ostatních případech došlo před ukončením soudního řízení k opožděnému vyhovění rozsudku. Situace má navíc tendenci se zhoršovat, jelikož Komise byla v období od 1. 1. do 24. 10. 2005 nucena vydat 50 výzev dopisem na základě uvedeného článku 228 ES.

²⁷⁴ Body 33 - 43.

kterou vyžaduje směrnice 2001/18, však svědčí o tom, že cílem Francie nebylo zdržování s plněním svých závazků.²⁷⁵ Soudní dvůr proto uložil zaplatit paušální částku ve výši 10 milionů eur, v nižší než navrhované výši. Zdůvodnění uložení výše paušální částky předchozí praxí členského státu však není vyloučeno, naopak - například v již zmíněném rozsudku ve věci C-496/09 Soudní dvůr vyšel mimo jiné ze skutečnosti, že proti Itálii již bylo vydáno několik rozsudků, kterými bylo konstatováno nesplnění povinností z důvodu, že nezajistila bezodkladné a účinné vrácení podpor vyplacených na základě režimů prohlášených za protiprávní a neslučitelné se společným trhem.²⁷⁶

3.8.5 Polehčující okolnosti

Při ukládání finanční sankce v jiných případech zohlednil Soudní dvůr i další skutečnosti. Rozsudkem ve věci **C-374/11**²⁷⁷ uložil Soudní dvůr Irsku pro nesplnění povinností ze směrnice o 75/442/EHS o odpadech penále ve výši 12 000 eur za každý den prodlení s provedením opatření nezbytných ke splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku ve věci **C-188/08**,²⁷⁸ a zároveň paušální částku ve výši 2 000 000 eur. Soudní dvůr zde výslovně zohlednil při určení výše pokuty dopady hospodářské krize.²⁷⁹ Stejnou polehčující skutečnost shledal Soudní dvůr i ve věci **C-279/11**, kterou rozhodl ve stejný den. V té Irsko rovněž namítalo, že při nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku Soudního dvora ve věci **C-66/06**²⁸⁰ ohledně porušení vyplývajících ze směrnice EIA by mu neměla být uložena paušální částka především z důvodu omezené platební schopnosti. Soudní dvůr mu uložil paušální částku ve výši 1,5 milionu eur.

²⁷⁵ Body 66 - 88.

²⁷⁶ Bod 90.

²⁷⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 12. 2012. Evropská komise proti Irsku. Věc C-374/11. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

²⁷⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-188/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-00172.

²⁷⁹ Bod 44: „*In the present case, the data provided by Ireland, which have not been substantively disputed by the Commission, show that that Member State's capacity to pay was reduced in the context of economic crisis (see also, to that effect, judgment of 19 December 2012 in Case C-279/11 Commission v Ireland [2012] ECR I-0000, paragraph 79).*“

²⁸⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 11. 2008. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-66/06. Sbírka soudních rozhodnutí 2008 I-00158.

V rozsudku jen o týden starším, ve věci **C-610/10**,²⁸¹ která se netýkala oblasti unijního práva životního prostředí, ovšem Soudní dvůr žádné takové hledisko neuplatnil, když uložil Španělsku za nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci **C-499/99**²⁸² vysoké penále ve výši 50 000 eur za každý den prodlení s provedením opatření a nadto paušální částku ve výši 20 milionů eur. Rozhodnutí v této věci je však zajímavé i z jiného důvodu. Odpovídá totiž na otázku, zda je postup před zahájením soudního řízení, jenž byl zahájen před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, tedy před 1. prosincem 2009, ale který pokračuje i po tomto datu, upraven článkem 228 odst. 2 ES nebo článkem 260 odst. 2 SFEU. Španělsko podporované Českou republikou totiž zpochybňovalo přípustnost projednávání žaloby z důvodu, že Komise nezaslala odůvodněné stanovisko na základě čl. 228 odst. 2 ES, přičemž toto ustanovení je v projednávání věci použitelné, neboť řízení bylo zahájeno dne 20. listopadu 2009, tj. před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Toto ustanovení přitom stanoví povinnost jak zaslání výzvy dotyčného členskému státu, tak oznámení odůvodněného stanoviska tomuto státu. Proto v rozsahu, v němž by čl. 260 odst. 2 SFEU bylo možné vykládat v tom smyslu, že ruší tu část řízení, jež se týkala vydání odůvodněného stanoviska, by retroaktivní použití tohoto ustanovení na řízení zahájené před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost bylo v rozporu se zásadou právní jistoty, zásadou zákazu zpětné účinnosti norem upravujících méně příznivé sankce a zásadou legality trestných činů a trestů.²⁸³ Soudní dvůr však dospěl k závěru, že ustanovení, která upravují postup před zahájením soudního řízení, spadají pod procesní pravidla a netýkají se povinností členských států vyplývajících ze smluv a sankcí, které jim mohou být při nesplnění těchto povinností uloženy. Členským státům byly plně známy jak jejich povinnost přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora, kterým se určuje

²⁸¹ Již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-610/10.

²⁸² Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 7. 2002. Komise Evropských společenství proti Španělskému království. Věc C-499/99. Sbírka soudních rozhodnutí 2002 I-06031.

²⁸³ Body 32 - 33. Vedle toho Španělsko argumentovalo, že z rozsudku Soudního dvora ve věci C-387/97 vyplývá, že pravidla zakotvená v novém ustanovení Smlouvy se použijí pouze tehdy, pokud všechny fáze postupu před zahájením soudního řízení proběhly po vstupu této Smlouvy v platnost. Protokol č. 36 o přechodných ustanoveních, který je připojen ke SFEU, mimoto neobsahuje žádné ustanovení umožňující použití čl. 260 odst. 2 SFEU na řízení zahájené před vstupem této Smlouvy v platnost.

nesplnění povinnosti státem, tak důsledky, které by nesplnění této povinnosti mohlo mít.²⁸⁴

Zajímavé je i odůvodnění výše uložené sankce v rozsudku ve věci **C-270/11**,²⁸⁵ byť se netýká oblasti unijního práva životního prostředí. Soudní dvůr zde jakožto polehčující okolnost výslovně zohlednil skutečnost, že Švédsko dosud nikdy neopomnělo splnit povinnosti vyplývající z rozsudku vydaného Soudním dvorem na základě článku 258 SFEU.²⁸⁶

To se ovšem mění, neboť Soudnímu dvoru byla předložena další žaloba proti Švédsku z důvodu neplnění povinností stanových rozsudkem Soudního dvora. V této věci vedené jako **C-243/13**²⁸⁷ navrhuje Komise uložit Švédsku zaplatit pokutu ve výši 14 912 eur za každý den, kdy opatření nezbytná k provedení rozsudku Soudního dvora ve věci C-607/10²⁸⁸ (směrnice o IPPC) nebyla přijata, a paušální částku ve výši 4 893 eur za každý den, kdy opatření nezbytná k provedení rozsudku Soudního dvora ve věci C-607/10 nebyla přijata.

²⁸⁴ Body 46 - 56. Podobně se ve věci C-407/09, která se netýká unijního práva životního prostředí, domáhalo Řecko snížení navržené paušální částky z důvodu, že faktor 4,27 použitý Komisí k vyjádření platební schopnosti Řecké republiky, který byl stanoven na základě hospodářských údajů za rok 2008, neodpovídá současné hospodářské situaci, neboť hrubý domácí produkt Řecka se v průběhu let 2009 a 2010 ještě výrazně snížil. Kromě toho platební schopnost státu nelze správně posoudit bez zohlednění zejména schodku veřejných financí a veřejného zadlužení tohoto státu nebo v něm zaznamenané míry inflace. Soudní dvůr k tomu uvedl, že je třeba zohlednit platební schopnost uvedeného členského státu, jak se jeví s ohledem na poslední hospodářské údaje předložené k posouzení Soudnímu dvoru. Dále však zohlednil skutečnost, že řecké orgány odpověděly se zpožděním jak na výzvu dopisem, tak na odůvodněné stanovisko, a taky že kroky vyžadované k úplnému odstranění nesplnění povinnosti podle rozsudku ve věci C-26/07 nebyly nijak zvláště obtížné, a konečně že neplnění povinností přetrvávalo po značně dlouhou dobu 29 měsíců. Řecku uložil zaplacení paušální částky ve výši 3 milionů eur. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 31. 3. 2011. Evropská komise proti Řecké republice. Věc C-407/09. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 I-02467. Podobně argumentovala Itálie ve věci C-496/09. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 11. 2011. Evropská komise proti Italské republice. Věc C-496/09. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný. Bod 65.

²⁸⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013. Evropská komise proti Švédskému království. Věc C-270/11. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

²⁸⁶ Bod 55.

²⁸⁷ Žaloba podaná dne 30. 4. 2013 - Evropská komise v. Švédské království (Věc C-243/13).

²⁸⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 3. 2012. Evropská komise proti Švédskému království. Věc C-607/10. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

3.8.6 Podané žaloby

V současné době čeká u Soudního dvora na posouzení několik dalších žalob z oblasti unijního práva životního prostředí, ve kterých Komise navrhuje uložení finanční sankce členskému státu na základě čl. 260 odst. 3 SFEU. Ve všech případech Komise rovněž navrhuje, aby Soudní dvůr uložil členským státům náhradu nákladů řízení.

Ve věci **C-310/12**²⁸⁹ namítá Komise neprovedení směrnice o odpadech Maďarskem a neinformování Komise. Navrhuje uložení povinnosti platit penále za nesplnění povinnosti uvědomit Komisi o přijatých vnitrostátních předpisech ve výši 27 316,80 eur denně od data vyhlášení rozsudku. Porušení stejných povinností namítá Komise i ve věci **C-307/12**²⁹⁰ vůči Bulharsku (penále ve výši 15 200,80 Eur za den). Ve věci **C-245/12**²⁹¹ namítá Komise, že Polsko porušilo povinnosti vyplývající ze směrnice 2008/56/ES strategii pro mořské prostředí.²⁹² Navrhuje uložit penále za nesdělení opatření provádějících směrnici ve výši 93 492 Eur denně. Proti Polsku směřuje i žaloba ve věci **C-48/12**.²⁹³ V té Komise namítá neinformování a neprovedení směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší²⁹⁴ a navrhuje uložit penále ve výši 71 521,38 Eur za každý den. Ve věci **C-305/12**²⁹⁵ se Komise domáhala uložení penále Slovensku ve výši 17 136 Eur za den. Žalobu však vzala zpět.²⁹⁶

Lze usuzovat, že návrh na uložení finanční sankce se stává běžnou součástí žalob podaných Komisí. Ta pokračuje v postupu, ke kterému se zavázala, tedy že bude plně podporovat využití sankčních nástrojů s cílem předejít a potlačit případy porušování unijního práva.

²⁸⁹ Žaloba podaná dne 27. 6. 2012 - Evropská komise v. Maďarsko. Věc C-310/12.

²⁹⁰ Žaloba podaná dne 25. 6. 2012. Evropská komise v. Bulharská republika. Věc C-307/12.

²⁹¹ Žaloba podaná dne 16. 5. 2012 - Evropská komise v. Polská republika. Věc C-245/12.

²⁹² Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. 6. 2008, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí). Úř. věst. L 164, s. 19.

²⁹³ Žaloba podaná dne 31. 1. 2012 - Evropská komise v. Polská republika. Věc C-48/12.

²⁹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Úř. věst. L 152, s. 1.

²⁹⁵ Žaloba podaná dne 26. 6. 2012 - Evropská komise v. Slovenská republika. Věc C-305/12.

²⁹⁶ Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 28. 1. 2013. Evropská komise v. Slovenská republika. Věc C-305/12. Úř. věst. C 273, 8. 9. 2012.

3.8.7 Překážka věci rozsouzené a zásada *non bis idem* v řízení pro porušení povinnosti

V souvislosti se sankčními nástroji prosazování unijního práva životního prostředí je vhodná i krátká zmínka o překážce věci rozsouzené a zásadě *non bis idem*.

Překážka věci rozsouzené brání dalšímu rozhodování o věci, která již byla posouzena. Váže se tak pouze ke skutkovým a právním otázkám, které byly skutečně nebo nutně rozhodnuty předmětným soudním rozhodnutím. Netýká se pouze výroku zrušujících soudních rozhodnutí, ale váže se k odůvodnění, které je nezbytnou oporou jeho výroku a je od něj proto neoddělitelné.²⁹⁷ K posouzení překážky věci rozsouzené přistupuje soud z vlastní povinnosti a přezkoumává skutkový a právní rámec řízení za účelem zjištění, zda jsou z hlediska právního a skutkového totožná. Zásada *non bis idem* vedle toho zapovězuje, aby byla též osobě za stejné protiprávní jednání vícekrát uložena sankce za účelem ochrany téhož právního zájmu.

V oblasti unijního práva životního prostředí může být obtížné jak zjištění, tak i klasifikace jednání členského státu. V závislosti na konkrétním porušení povinnosti může vyvstat spor, zda se jedná stále o tutéž věc, nebo je možné postihnout členský stát opakovaně. Pro členské státy je tak zásadní, jakým způsobem zásadu *non bis idem* vnímá a vykládá Soudní dvůr v řízení pro porušení povinnosti. Takový výklad se totiž může lišit od vkladu vnitrostátního. U překážky věci rozsouzené až takový problém nevystává.

S ohledem na výše uvedené není proto divu, že se Soudní dvůr poprvé zabýval uplatněním zásady *non bis in idem* v řízení pro porušení povinnosti právě v souvislosti s otázkami porušení povinnosti v souvislosti s unijním právem životního prostředí, v rozsudku ve věci **C-526/08**.²⁹⁸ V této věci Lucembursko

²⁹⁷ Viz např. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 1. 7. 2009. ThyssenKrupp Stainless AG proti Komisi Evropských společenství. Věc T-24/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 II-02309. Bod 113.

²⁹⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 6. 2010. Evropská komise proti Lucemburskému velkovévodství. Věc C-526/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2010 I-06151. Soudní dvůr se zabýval námitkami rozporu se zásadou *non bis in idem* v řízení o nesplnění povinnosti a vždy je odmítl s argumentem, že se nejedná o totožný skutek. Nikdy však Soudní dvůr výslovně nerozhodl, zda se tato zásada vůbec vztahuje na řízení o nesplnění povinnosti. V rozsudku ze dne 8. 9. 2005, Komise Evropských společenství proti Španělskému království (C-416/02, Sb. rozh. s. I-7487, zejm. bod 65), zůstala tato otázka nezodpovězena, přestože

namítalo nepřipustnost žaloby z důvodu porušení tehdejšího článku 226 ES, neboť je v rozporu se zásadou překážky věci rozsouzené a zásadou *non bis in idem* s odkazem na starší věc **C-266/00**,²⁹⁹ kdy jí rovněž bylo vytýkáno porušení směrnice o dusičnanech z roku 1991. Podle Lucemburska měla Komise využít postupu podle tehdejšího čl. 228 odst. 2 ES a neměla zahajovat nové řízení na základě článku 226 ES. Výklad Lucemburska by znamenal, že i deklaratorní rozsudek Soudu vydaný na základě čl. 226 nebo nyníjšího čl. 258 SFEU, tedy v *prvním* řízení pro porušení povinnosti, má povahu sankce. Komise namítala, že se na projednávanou věc zásada *non bis in idem* nevztahuje, neboť se nejedná o sankční řízení správní nebo trestní povahy, případně že není splněna podmínka totožnosti skutků, pachatele a chráněného právního zájmu. Soudní dvůr dospěl k závěru, že „(p)okud jde o zásadu *non bis in idem*, i kdyby bylo možné se této zásady v projednávaném případě dovolávat, je její použití v projednávané věci v každém případě vyloučeno z důvodu neexistence totožnosti z hlediska skutkového a právního mezi touto věcí a věcí, ve které byl vydán rozsudek Komise v. Lucembursko.“³⁰⁰

Není jasné, zda tímto závěrem Soudní dvůr potvrdil možnost uplatnění zásady *non bis in idem* v řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU. Zajímavé je, že před rozhodnutím ve věci vyzval Soudní dvůr členské státy a unijní instituce, aby se na jednání konaném dne 2. prosince 2009 vyjádřily k námitce nepřipustnosti z důvodu porušení zásady *non bis in idem*. Kromě Lucemburska a Komise se tohoto jednání zúčastnily Dánsko, Německo, Řecko, Francie, Itálie, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Finsko, Švédsko, Spojené království a Parlament.³⁰¹ To ukazuje, že se nejedná o jednoduchou otázku. V odůvodnění rozsudku Soudní dvůr odkázal pouze na vyjádření k překážce věci rozsouzené, když uvedl, že rozhodl po vyjádření těchto států a institucí a s přihlédnutím k němu. Konstatoval, že „(p)okud jde o zásadu překážky věci rozsouzené, jak účastníci řízení, tak členské státy, které předložily svá vyjádření, a Evropský parlament uvedli, že se tato zásada může

na ni generální advokátka ve svém stanovisku upozorňovala a klonila se k závěru, že se tato zásada vůbec v řízení pro porušení povinnosti neuplatní. Viz stanovisko generální advokátky Stix-Hackl ze dne 12. 5. 2005, Věc C-416/02, Komise Evropských společenství proti Španělskému království. Bod 155. V rozsudku ve věci C-526/08 tak poprvé dospěl Soudní dvůr k jasnějším závěrům.

²⁹⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2001. Komise Evropských společenství proti Lucemburskému velkovévodství. Věc C-266/00. Sběrka soudních rozhodnutí 2001 I-02073.

³⁰⁰ Bod 36.

³⁰¹ Viz stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené dne 28. 1. 2010. Věc C-526/08. Evropská komise proti Lucemburskému velkovévodství. Bod 14.

vztahovat na řízení o nesplnění povinnosti.³⁰² To není nijak překvapivé, neboť již dříve Soudní dvůr dovodil, že se překážka věci rozsouzené vztahuje i na řízení pro porušení povinnosti, není tedy možné opětovně posuzovat stejné závadné jednání členského státu.³⁰³

Generální advokátka uvádí, že některé členské státy byly toho názoru, že zásada *non bis in idem* se na řízení o nesplnění povinnosti podle tehdejšího článku 226 ES nevztahuje, protože toto řízení nevede k uložení sankce, ale pouze k objektivnímu zjištění (generální advokátka se k tomuto závěru přiklonila³⁰⁴). Naproti tomu zejména Polsko zdůraznilo, že řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES tvoří s postupem k vymáhání práva podle článku 228 ES jeden celek, když penále a paušální částku podle čl. 228 odst. 2 ES označil Soudní dvůr za sankci,³⁰⁵ na kterou se zásadně vztahuje zásada *non bis in idem*.³⁰⁶

³⁰² Bod 24.

³⁰³ Viz již uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci C-224/01, dále rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 3. 2006. Rosmarie Kapferer proti Schlank & Schick GmbH. Věc C-234/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-02585, bod 20. Nebo ze dne 3. 9. 2009. Amministrazione dell'Economia e delle Finanze a Agenzia delle entrate proti Fallimento Olimpiclub Srl. Věc C-2/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-07501, bod 22. Nebo ze dne 12. 6. 2008. Komise Evropských společenství proti Portugalské republice. Věc C-462/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2008 I-04183, bod 23.

³⁰⁴ Body 32 - 34 stanoviska: „Podle článku 50 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i podle článku 4 dodatkového protokolu č. 7 k EÚLP, se tato zásada vztahuje na trestní řízení, do kterého lze zahrnout také správní delikt ní právo, například sankční řízení podle práva hospodářské soutěže. Také článek 54 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích má za cíl ochranu občanů Unie před novým trestním stíháním pro tentýž skutek v jiném smluvním státě. Naproti tomu řízení stanovené v čl. 228 odst. 2 ES je zvláštní soudní řízení za účelem výkonu rozsudků Soudního dvora, jinými slovy řízení o výkonu rozhodnutí. Sankce ukládané při výkonu rozsudku jsou jiné povahy než trestní sankce. Výkon rozhodnutí sice nelze opakovat, ale v případě potřeby lze za účelem výkonu dotyčného titulu opakovat donucovací opatření. Nejdůležitější omezení vykonávacích opatření představuje zásada proporcionality. Při uplatňování obecných požadavků této zásady nesmí vykonávací opatření, ani jejich opakování, překročit meze toho, co je vhodné a nezbytné k výkonu prvního rozsudku, přičemž se rozumí, že když se nabízí výběr z několika vhodných opatření, je třeba použít to, které je nejméně omezující, a způsobené obtíže nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům.“

³⁰⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-304/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-06263. Bod 84.

Názor Polska je třeba odmítnout, neboť rozhodnutí v řízení podle čl. 258 SFEU tvoří pouze nutný předpoklad zahájení řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU. Jedná se o samostatná řízení s odlišným cílem, jak již bylo uvedeno. Výsledkem řízení podle čl. 258 SFEU je zamítnutí žaloby nebo deklaratorní rozhodnutí, že se členský stát dopustil porušení povinnosti. Pokud členský stát i nadále porušuje své povinnosti, pak je třeba rozlišit, zda se jedná o pokračující jednání, které představuje nevyhovění rozsudku Soudního dvora, nebo o porušení povinnosti jiné, nové. V závislosti na tom je nutno zahájit *nové* řízení podle čl. 258 SFEU nebo řízení *navazující* podle čl. 260 odst. 2 SFEU. Přestože závěr Soudního dvora neposkytuje jasné vodítko, pak je nutné odmítnout použití zásady *non bis in idem* v řízení podle čl. 258 SFEU. Oproti tomu se tato zásada bezesporu uplatní v případě rozhodnutí podle čl. 260 odst. 2 SFEU, kdy může Soudní dvůr uložit členskému státu finanční sankci. Překážka věci rozsouzené se logicky uplatní jak v řízení podle čl. 258 SFEU, tak i v řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU.

Pochybnosti o souladu se zásadou *non bis in idem* vzbuzuje i již uvedená možnost kumulativního ukládání finančních sankcí Soudním dvorem.³⁰⁷ Zde je nutno dospět k závěru, že uložení obou druhů sankce zároveň, tedy penále i paušální částky, není v rozporu se zásadou *non bis in idem*, protože se nejedná o dvě různé sankce, ale o dvě odlišné složky jediné sankce, které umožňují přizpůsobit trest povaze závažného jednání.

3.9 ZÁVĚR

Povinnost členských států a Unie řídit se unijním právem je stanovena primárním unijním právem, ze kterého vychází i odpovědnost za porušení této povinnosti. V případě jednotlivců je snahou Unie alespoň dílčí sjednocení vnitrostátních systémů jejich odpovědnosti právem sekundárním. Slabinou takto upravené odpovědnosti za porušení unijního práva je, že hmotněprávní úprava odpovědnosti v primárním právu zcela absentuje. Podmínky vzniku odpovědnosti dovodil Soudní dvůr, nicméně v případě odpovědnosti členských států za porušení unijního práva ponechává posouzení jejich naplnění na

³⁰⁶ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené dne 28. 1. 2010. Věc C-526/08. Evropská komise proti Lucemburskému velkovévodství. Body 29 - 31.

³⁰⁷ RAMÍREZ-CÁRDENAS DÍAZ, J. D. Failing to Comply With EU Law: Procedures, Sanctions & Potential Solutions [online]. Prezentace k přednášce. Ankara, 10. - 12. 5. 2011, s. 35 [vid. 25. 2. 2013]. Dostupné z: http://www.abgs.gov.tr/files/EKYB/egitim_materyalleri/failing_to_comply_with_eu_law.pdf

národních soudech. Lze proto doporučit sjednocení základních aspektů odpovědnosti členských států i Unie, což by umožnilo členským státům reflektovat unijní úpravu s cílem zajištění právní jistoty jednotlivců. Nyní je v praxi nutné posuzovat odlišným způsobem (a s odlišným výsledkem například při vyčíslení náhrady škody) případ, kdy se unijní orgán nebo instituce dopustí porušení unijního práva, kdy se členský stát dopustí porušení unijního práva a kdy se členský stát dopustí porušení vnitrostátního práva. Ve všech těchto případech se přitom porušení práva může projevit srovnatelným způsobem ve sféře dotčené osoby. Může se jednat například o ochranné opatření za účelem ochrany veřejného zdraví, které se projeví omezením podnikatelské činnosti konkrétního podnikatele. V prvním případě bude posuzován vznik odpovědnosti podle podmínek a jejich obsahu, jak je dovodil Soudní dvůr. Ve druhém případě bude vznik odpovědnosti posuzován podle podmínek dovozených Soudním dvorem a jejich obsah podle vnitrostátního pojetí odpovědnosti. Ve třetím případě bude vznik odpovědnosti posuzován podle podmínek a jejich obsahu dle vnitrostátní úpravy. Aplikace konceptu odpovědnosti podle Soudního dvora se nadto jeví jako velmi obtížná v oblasti ochrany životního prostředí z důvodu složitého prokazování příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti členského státu a škodou způsobenou jednotlivci.

Plnění povinností členskými státy i Uníí a jejími orgány a institucemi je podmínkou jednotné a účinné aplikace unijního práva. Z toho plyne, že důsledkem donucení (potrestání) členského státu, aby plnil své povinnosti, je, že členský stát provádí unijní právo zamýšleným způsobem, tedy že nutí jednotlivce k jeho dodržování a trestá jeho porušování. Rozhodovací činnost Soudního dvora má tak vliv nejen na vztah mezi Uníí a jednotlivými členskými státy, ale zprostředkovaně i na jednotlivce a vztahy mezi nimi a členskými státy. Přitom platí, že finanční sankce míří primárně na dosažení souladu s unijním právem, za určitých okolností ale může mít také preventivní, odrazující účinek.

Z pohledu prosazování unijního práva životního prostředí se jedná o efektivní nástroj, neboť mimo jiné zajišťuje ochranu environmentálních zájmů ekonomickými prostředky. Jak vyplývá z analýzy judikatury Soudního dvora, je opakované ukládání finančních sankcí jediným prostředkem, jakým ze členské státy přimět k tomu, aby se vyrovnaly s dlouhodobými problémy v oblasti ochrany životního prostředí. To umožňuje jednak způsob výpočtu finanční sankce, který zohledňuje vedle závažnosti porušení povinnosti a délky trvání porušení povinnosti i platební schopnosti členského státu, jednak možnost uložit současně penále i paušální částku. Je patrné, že pro členské státy je výše ukládaných sankcí poměrně vysoká, proto je splněna i preventivní, odrazující funkce sankce. Soudní dvůr přitom tenduje k ukládání vysokých finančních sankcí za porušení povinnosti

v oblasti ochrany životního prostředí, neboť se kromě nedostatečné implementace jedná zpravidla o dlouhodobá porušování povinností, a zároveň k přizpůsobení sankce konkrétním okolnostem případu daným přírodními zákonitostmi nebo například frekvencí prováděných inspekcí. Na druhou stranu Soudní dvůr nevyhodnocuje porušení povinnosti v oblasti ochrany životního prostředí za výrazně závažná.

Současné nastavení sankčního systému má i několik nedostatků. S výjimkou případu, kdy členský stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, je možné postihnout jen přetrvávající porušování povinností, tzn. nevyhovění rozsudku Soudního dvora. Uložení finanční sankce tak předchází řízení pro porušení povinnosti a následně další řízení, tentokrát pro nevyhovění rozsudku Soudního dvora. Časové období mezi zahájením těchto řízení přináší možnost, že členské státy mohou poměrně dlouho porušovat unijní právo, aniž by jim hrozil jakýkoliv trest. Ke zvýšení odrazující funkce finančních sankcí tak začala Komise pravidelně navrhopvat jejich uložení, čímž se do určité míry změnila povaha řízení před Soudním dvorem z řízení vyjednávacího na řízení sankční.

Z pohledu členských států je pak problematické, že není dopředu možné určit výši sankce, která jim hrozí, čímž dochází k oslabení principu právní jistoty. Při zvažování rizik spojených s porušováním unijního práva tak nemohou členské státy vážit potenciální výhody s přesnou výší finanční sankce, a ani Komise nemůže při neformálním jednání odrazovat členské státy od závadného jednání jistotou uložení sankce. Přestože Soudní dvůr schvaluje, že Komise transparentním způsobem upravuje a předem deklaruje výpočet výše navrhované finanční sankce, neboť tím přispívá k právní jistotě členských států, sám se jasných kritérií nedrží. Při ukládání penále sice zpravidla vychází z výpočtu Komise, paušální částky, které v některých případech dosahují velmi vysokých částek, však ukládá libovolným způsobem. Řešením není vázanost Soudního dvora návrhem Komise, nýbrž alespoň základní odůvodnění úvah, které Soudní dvůr vedly k uložení paušální částky v konkrétní výši.

Odpovědnosti jednotlivců se tato kapitola nevěnovala, nicméně je vhodné alespoň stručné zhodnocení její úpravy z širšího pohledu prosazování unijního práva životního prostředí. Jak výstižně uvádí Stejskal,³⁰⁸ právní regulace těch stránek odpovědnosti, které jsou nejaktuálnější a nejméně popsáné, se doplňuje

³⁰⁸ STEJSKAL, V. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 3, s. 10.

takřkajíc „za chodu“. Převažuje přístup dílčí či pragmatický než komplexní. Úlohou Evropské unie, pokud považovala harmonizaci v tomto směru za nezbytnou, však bylo takovému trendu vytvořením společné úpravy zabránit. Jejím výchozí pozice byla přitom výhodná v tom, že všechny členské státy se s odpovědností za škody na životním prostředí vypořádaly, byť odlišným způsobem. Nutné je zdůraznit, že naprostá většina členských států využívá modifikované systémy právní odpovědnosti, ale nevytváří zvláštní odpovědnostní systém pro oblast škod na životním prostředí. Je tak otázkou, zda není zvláštní regulace odpovědnosti v oblasti unijního práva životního prostředí spíše kontraproduktivní. Z pohledu prosazování unijního práva totiž přináší menší užitek než sjednocení kontrolních a dozorových systémů, ke kterému doposud (především ve vztahu k vnitrostátním inspekcím) nedošlo. Přitom bez jednotných a účinných dozorových a kontrolních mechanismů nedojde k uplatnění odpovědnostních vztahů a tedy ani k postihu závažného jednání. A zatímco zajištění účinnosti dozorových mechanismů představuje pro členské státy značnou zátěž a s tím spojené implementační problémy, náklady spojené se samotným trestáním již tak vysoké nejsou. Na rozdíl od trestání poškozování životního prostředí, které je zpravidla vnímáno jako v zájmu členského státu, jsou požadavky na výkon státní správy považovány jako unijní příkaz rozporný se státními zájmy. Jak trefně poznamenává Glachant,³⁰⁹ Unie může čelit obtížím při vyvažování zájmu jednotlivých členských států, jejichž politické systémy se vyvíjely mnohem delší dobu a mohou být vnímány jako více legitimní při střetu s „*bureaucrates bruxellois*“. To platí i v oblasti odpovědnosti v právu životního prostředí. Za stávající situace neumožňuje unijní právo sjednocení výše sankcí za porušení unijního práva životního prostředí jednotlivci. Důležitější se však zdá zajištění toho, aby bylo porušování unijního práva odhaleno a alespoň nějakým způsobem potrestáno. Nicméně Unie již k regulaci odpovědnosti v oblasti životního prostředí přistoupila a nelze očekávat žádný odklon z nastoleného trendu. Harmonizační snahy však musí být zvláště opatrné a směřovat od obecné úpravy k úpravě konkrétní. Jako vhodné se jeví sjednocení základních aspektů odpovědnosti za porušení unijního práva - vymezení pachatele a závažných jednání, druhu odpovědnosti, hodnocení příčinné souvislosti. Zároveň se musí jednat o úpravu jasnou, bez nadbytečných výjimek.

³⁰⁹ GLACHANT, M. *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States*. Edward Elgar Publishing, 2001, s. 19.

KAPITOLA 4: ODPOVĚDNOST SPRÁVNĚPRÁVNÍ

4.1 ÚVOD

Správněprávní odpovědnost je jednou z forem právní odpovědnosti. V jejím případě jde, podobně jako v případě trestněprávní odpovědnosti, o tzv. delikt ní odpovědnost, tj. o odpovědnost za protiprávní chování, v daném případě za protiprávní jednání subjektů správního práva, resp. správněprávních vztahů. Podobně jako u právní odpovědnosti obecně i v případě vzniku správněprávní odpovědnosti musí být splněny základní předpoklady - za prvé musí tu být určité chování správněprávního subjektu, za druhé toto chování musí být protiprávní (v případě delikt ní odpovědnosti musí navíc naplňovat v zákoně popsanou tzv. skutkovou podstatu deliktu), za třetí následek tohoto jednání, jímž je narušení (mnohdy je za následek považováno již i jen ohrožení, tj. *možnost* narušení) společenských vztahů chráněných správním právem a tedy logicky, a to za čtvrté, i příčinná souvislost mezi prvním a třetím z uvedených předpokladů. V případě, že zákon vyžaduje ke vzniku právní odpovědnosti ještě i předpoklad pátý, jímž je zavinění jednajícího subjektu, hovoříme pak o odpovědnosti za zavinění, tj. o odpovědnosti subjektivní. V opačném případě jde o odpovědnost objektivní.

Pro úplnost a zároveň pro vyloučení možnosti případného nedorozumění dodáváme, že vycházíme z tzv. sekundárního, resp. retrospektivního pojetí právní odpovědnosti, podle něhož vznik odpovědnosti následuje až teprve jako důsledek porušení primární povinnosti. V tomto pojetí má teprve porušení primární právní povinnosti za následek vznik nového právního vztahu - vztahu odpovědnostního - jehož obsahem je povinnost subjektu, který svou primární (z prvního vztahu vyplývající) povinnost porušil, snášet nepříznivé následky, které s takovým porušením právních povinností spojuje zákon. Tyto nepříznivé následky obecně označované jako „sankce“ nemusí být vždy trestající (trestní) povahy. Mohou být také jen povahy napravující nebo obnovující. Mnohdy bývají sankce trestní se sankcemi netrestními používány v kombinaci.

Naproti tomu pojetí vycházející z tzv. aktivního chápání právní odpovědnosti (tzv. primární odpovědnosti) vychází z předpokladu, že právní odpovědnost vzniká již v momentu vzniku povinnosti primární, tedy ještě v době, kdy nebyla porušena. Tomuto pojetí lze dát za pravdu potud, že v jí uváděné situaci právní odpovědnost sice může existovat již v okamžiku vzniku primární povinnosti (jestliže ji zákon upravuje), ale jen jako možnost pro případ, že bude subjektem, jemuž je primární povinnost uložena, porušena. Jako právní vztah však i v tomto případě vznikne až jako důsledek porušení primární právní povinnosti.

V souvislosti se správněprávní odpovědností se mnohdy setkáváme i s označením „správní právo trestní“. Zahrnuje jak odpovídající správní právo hmotné, tak související správní právo procesní a organizační. Vlastně je správní právo jediným právním odvětvím, které obsahuje své vlastní „trestní právo“. Toto označení nese tato část správního práva patrně proto, že v něm sankce trestní povahy převládají.³¹⁰

Správněprávní odpovědnost je v oblasti ochrany životního prostředí formou právní odpovědnosti nejfrekvencovanější. Je to důsledek přístupu zákonodávce, který ochranu životního prostředí svěřil v první řadě orgánům veřejné správy - jim především náleží aplikace příslušných zákonů, kontrola plnění jimi nebo na jejich základě uložených povinností a nakonec i uplatňování vůči jejich porušovatelům nápravných i sankčních důsledků s tímto porušováním spojených.

Možnost uplatnění správněprávní odpovědnosti však z účasti na ochraně životního prostředí nevylučuje ostatní formy právní odpovědnosti - trestněprávní (v případě, že deliktní chování určitého subjektu, a nejen správněprávního, naplní skutkovou podstatu trestného činu (přčinu nebo zločinu), nebo má za následek vznik škody na majetku, zdraví nebo dokonce životě (majetkoprávní odpovědnost), nebo odpovědnost za tzv. ekologickou újmu.³¹¹

Ani správněprávní odpovědnost není zcela homogenní. V této souvislosti se přidržíme, až na drobnou a nepodstatnou odchylku, členění uvedeného v učebnici

³¹⁰ Více a podrobněji o tom viz např. PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. Brno: nakladatelství DOPLNĚK, Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 8. doplněné a aktualizované vydání, s. 385 - 393.

³¹¹ V současné právní úpravě vymezují pojem *ekologická újma* hned dva zákony. Prvním z nich (i z hlediska časového) je ZOŽP. Ten ekologickou újmu definuje ve svém ust. § 10 jako ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů poškozením jejich složek nebo vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti. Mnohem později přijatý ZEÚ ve svém ustanovení § 2 ekologickou újmu vymezuje jako měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí. Současně uvádí, co rozumí zdroji, které mohou být postiženy ekologickou újmou. Jsou to chráněné druhy volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodní stanoviště, podzemní nebo povrchové vody včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a půda. Navíc v uvedeném ustanovení současně i vymezuje, v čem spočívají nepříznivé změny nebo zhoršení uvedených částí životního prostředí. Konečně další omezení působnosti této formy právní odpovědnosti v životním prostředí souvisí s tím, že zákon stanoví, že může být důsledkem nikoli jakékoli lidské činnosti, ale pouze provozní činností uvedené v příloze č. 1 cit. zákona, případně další činností v příloze neuvedené, pokud je taková činnost provozována v rozporu s právními předpisy. Podrobněji viz příslušná část této studie.

P. Průchy uvedené již v poznámce pod čarou č. 1, a to především z důvodu přehlednosti tohoto členění. Nepochybně v úvahu přichází i jiná členění, jak ostatně uvedený autor sám ve svém citovaném díle uvádí a na ně odkazuje. Jako každé členění, které přináší teorie, je výsledkem zorného úhlu, z něhož autor na zkoumanou oblast systému (podsystemu) práva nahlíží a zvolených kritérií, podle nichž ji posuzuje, hodnotí a srovnává. Pochopitelně, že rozlišující znaky, jimiž se jednotlivé části zkoumané oblasti systému práva (v tomto případě správněprávní odpovědnosti) od sebe vzájemně odlišují, musí objektivně v platné právní úpravě existovat.

Pro námi sledovaný účel tedy v systému správněprávní odpovědnosti rozlišujeme

- odpovědnost za přestupky a
- odpovědnost za jiné správní delikty.³¹²

Jak jsme již výše uvedli, vznik jak odpovědnosti za přestupky, tak vznik odpovědnosti za jiné správní delikty, vyžaduje splnění prvních čtyř ze shora uvedených obecných předpokladů vzniku právní odpovědnosti v jejím tzv. sekundárním pojetí. Požadavek splnění ještě i pátého předpokladu, tj. zavinění jednatelického subjektu, je znakem odpovědnosti za přestupek. Naopak splnění tohoto předpokladu se nevyžaduje v případě odpovědnosti za jiný správní delikt.

V případě tzv. deliktů odpovědnosti, již je i správněprávní odpovědnost, musí být jednání subjektu, které je zákonem považováno za protiprávní, popsáno v zákoně jako tzv. skutková podstata - přestupku nebo jiného správního deliktu. V případě přestupku navíc musí být splněn ještě i formální znak tohoto předpokladu, jímž je výslovné označení takového jednání v zákoně jako „přestupek“. Subjektem, který se takového jednání může dopustit, je osoba fyzická a v jejím případě lze ještě rozlišit na fyzickou osobu nepodnikající a fyzickou osobu podnikající, nebo osoba právnická. S osobami fyzickými nepodnikajícími zákon obvykle spojuje odpovědnost za přestupky. Naopak s fyzickými osobami podnikajícími a s osobami právnickými pak odpovědnost za jiné správní delikty. Odpovědnost za jiné správní delikty je s osobami fyzickými spojována, snad s výjimkou osob - pracovníků veřejnou správou kontrolovaných organizací, spíše výjimečně. Navíc jde o velmi různorodou skupinu subjektů. V ní lze vymezit správní delikty zaměstnanců právnických nebo fyzických osob (právní

³¹² V rámci druhé z obou uvedených skupin lze dále rozlišit a) odpovědnost za disciplinární delikty, b) odpovědnost za pořádkové delikty, c) odpovědnost za delikty fyzických osob a d) odpovědnost za delikty fyzických osob podnikajících a právnických osob.

odpovědnost jde zde spojena s porušením povinností, které mají tito pracovníci na příslušných úsecích činnosti jejich zaměstnavatelů. V současné úpravě se téměř nevyskytují, protože je nahradily přestupky. Druhá skupina, kterou lze označit jako „ostatní jiné správní delikty fyzických osob“, je velmi různorodá. Nevymezují je totiž jednotná kritéria.³¹³

Subjektem tzv. „jiných správních deliktů“ mohou být i právnické osoby a fyzické osoby podnikající. I když podobně jako v případě fyzických osob by bylo možné i právnické osoby rozlišit na podnikající a nepodnikající, z hlediska jejich deliktů způsobilosti, a tedy i odpovědnosti za ně, současná právní úprava mezi nimi nerozlišuje. Od okamžiku, kdy i fyzickým osobám bylo umožněno podnikání, sdílí tyto osoby s právnickými osobami stejný typ správněprávní odpovědnosti (za „jiné správní delikty“) založený na stejných předpokladech a sankcích.

Konečně znakem přestupku obecně, který jej odlišuje od dalšího typu deliktů odpovědnosti - odpovědnosti trestněprávní - je jeho materiální stránka. Tou se rozumí míra (stupeň) společenské škodlivosti jednání pachatele. Blíže v příslušné části pojednávající o trestněprávní odpovědnosti v ochraně životního prostředí.

4.2 PŘESTUPKY A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Jak již v úvodu bylo stručně naznačeno, vznik právní odpovědnosti za přestupky je podmíněn splněním základních předpokladů - určité chování (jednání nebo naopak nejednání tam, kde bylo povinností jednat) subjektu popsané v zákoně jako příslušná skutková podstata, protiprávnost tohoto chování (je v rozporu s právem), následek, tj. ohrožení nebo poškození určitého zájmu chráněného zákonem,³¹⁴ příčinná souvislost mezi jednáním a následkem a zavinění, tj. „vnitřní psychický stav jednajících osoby ke svému jednání a jeho následku. Má dvě složky - složku intelektuální (vědění - ví, že se dopouští protiprávního jednání anebo by to vzhledem k okolnostem a svým poměrům - svému vzdělání, postavení, funkci vědět měl - nedbalost vědomá a nedbalost nevědomá) a složku volní (chtěl, aby následek jeho jednání nastal anebo byl s tím, že nastane, srozuměn- úmysl přímý a úmysl nepřímý). Také jsme se již zmínili, že v případě přestupku musí být jednání

³¹³ Podrobněji o příčinách vzniku tohoto druhu správních deliktů a jejich členění viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. Praha: C. H. Beck, 8. vydání, 2012, s. 448 - 450.

³¹⁴ Ve skutkových podstatách přestupků na úseku ochrany životního prostředí velmi často stačí již jen ohrožení zákonem chráněného zájmu.

popsané jako určitá skutková podstata v zákoně také jako přestupek výslovně označeno (formální znak). Obecně platí, že ke spáchání přestupku postačuje zavinění z nedbalosti, pokud zákon výslovně nevyžaduje úmysl.

Určité předpoklady ke vzniku odpovědnosti za přestupek musí splňovat i samotný subjekt. Tím může být podle platné právní úpravy pouze fyzická osoba bez ohledu na její státní příslušnost, která byla v době, kdy se přestupku dopustila, přičetná a dosáhla věku alespoň patnácti let. V rozmezí 15 - 18 let je posuzována jako „osoba mladistvá“. Uplatňování odpovědnosti za přestupky vůči mladistvým upravuje § 19 PřeZ. Vylučuje projednání přestupku v příkazním řízení a horní hranice pokuty je snížena na polovinu s tím, že nesmí překročit 2 000 Kč. Trest zákazu činnosti může být uložen maximálně na dobu jednoho roku, a to ještě jen nebrání-li jeho výkon přípravě mladistvého na povolání.

I když má jednání pachatele všechny znaky přestupku, nelze je jako přestupek projednat, jestliže se jej dopustila osoba požívající výsad a imunit vyplývajících ze zákona nebo mezinárodního práva, ledaže by to zvláštní zákon přípouštěl. Pokud by sankce za přestupek byla osobě uložena ještě předtím, než nabyla uvedené výsady a imunity, nelze tyto sankce po dobu trvání výsad a imunit vykonat. To neplatí v případě poslanců a senátorů. Jejich přestupky se projednávají podle přestupkového zákona, jen pokud nepožádali orgán příslušný k projednávání přestupků v disciplinárním řízení podle zvláštního předpisu (§ 9 PřeZ). Tímto zvláštním předpisem je pro poslance zák. č. 123/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a pro senátory zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. V době dokončování této studie došlo v poslanecké sněmovně k přijetí zákona omezujícího imunitu poslanců a senátorů pouze na dobu jejich funkčního období.

Podle zvláštních zákonů jsou projednávány i přestupky, jichž se dopustily osoby, které podléhají vojenské kázeňské pravomoci a příslušníci bezpečnostních sborů (zák. č. zák. č. 221/1999 Sb. a zák. č. 361/2003 Sb.) nebo osoby ve výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence (§ 10 PřeZ). Pokud uvedená osoba přestala být osobou shora uvedenou, projedná se přestupek podle přestupkového zákona. Pochopitelně jen v případě, že již mezitím o jejím přestupku nebylo rozhodnuto podle zvláštního zákona.

Konečně přestupkový zákon má i negativní vymezení přestupku. V ust. § 2 odst. 2 stanoví, že přestupkem není jednání, jímž někdo

- přiměřeným způsobem odvrací přímo (bezprostředně) hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem, nebo
- přiměřeným způsobem odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto zákrokem nebyl způsoben zřejmě stejně

závažný následek než ten, který hrozil, a hrozící nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jiným způsobem.

Vše dosud o přestupcích uvedené je obsahem právní úpravy soustředěné v přestupkovém zákoně. Ten byl od doby svého vydání v r. 1990 již 77 krát měněn. I tak představuje v oblasti správněprávní odpovědnosti jediný právní pramen kodexového typu. Jinými slovy řečeno, jsou to právě jen přestupky, které mají alespoň po stránce procesní ucelenou právní úpravu. Méně to platí z hlediska hmotněprávního, protože především skutkové podstaty přestupků a sankce s nimi spojované ani zdaleka nejsou soustředěny v tomto zákoně. To platí v plné míře i o přestupcích v oblasti ochrany životního prostředí. I přes řadu jeho novelizací odpovídá stav zákona z hlediska do něho zařazených skutkových podstat tehdejší novelou trestního zákoníku vytvořenému rozhraní mezi přestupky a trestnými činy. Navíc už v době přijetí přestupkového zákona byla řada skutkových podstat přestupků na úseku ochrany životního prostředí upravena mimo přestupkový zákon, tj. v řadě zákonů speciálních (zvláštních). Přitom vlna nových zákonů v oblasti ochrany životního prostředí měla teprve přijít. Většina z nich pak s sebou přinášela i vlastní úpravu přestupků pro ten úsek vztahů, kterých se ten který nový zákon týkal.

Z uvedených důvodů proto dnes v přestupkovém zákoně, resp. v jeho zvláštní části, najdeme jen velmi omezený okruh skutkových podstat majících větší či menší vztah k životnímu prostředí. Jsou to především ustanovení § 29a soustředující skutkové podstaty přestupků na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst, ustanovení § 35 přestupky na úseku zemědělství a myslivosti (původně zde byla i jedna skutková podstata týkající se rybářství - neoprávněné chytání ryb), z větší části jsou to skutkové podstaty ustanovení § 29 soustředující přestupky na úseku zdravotnictví - viz skutkové podstaty uvedené v odst. 1 písm. b), c), e), f), h), i), j), n) a písm. o), z části i ustanovení § 21 obsahující skutkové podstaty přestupků proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě - viz odst. 1 písm. b), c), e) a písm. ch), a je doplňující § 46 označující za přestupky i porušování povinností stanovených jinými (zvláštními) právními předpisy na ochranu pořádku ve státní správě a pořádku v územní samosprávě včetně předpisů typu nařízení nebo obecně závazných vyhlášek obcí a krajů. Následují ustanovení § 23 se skutkovými podstatami na úseku dopravy a silničního hospodářství, zejména v jeho odst. 1 písm. d) a g), ustanovení § 30 s přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniami - odst. 1 písm. b), d), e), f), m), n) a p), ustanovení § 38 upravující přestupky na úseku geologie, zejména odst. 1 písm. b), ustanovení § 39 přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství - odst. 1 písm. c),

ustanovení § 41 přestupky na úseku energetiky, teplárenství a plynárenství (obě uvedené skutkové podstaty), ustanovení pod společným označením přestupky proti veřejnému pořádku - § 47 odst. 1 písm. b), d), e), h) a i), ustanovení § 47b odst. 1 písm. d), ustanovení § 48 označující za přestupky porušování povinností stanovených na ochranu veřejného pořádku v ustanoveních zvláštních předpisů, ustanovení § 50 upravující skutkové podstaty přestupků proti majetku - tam, kde hovoří o jeho poškození nebo zničení.

Připouštíme, že souvislost některých z vyjmenovaných skutkových podstat s ochranou životního prostředí je, i v případě, že je vyložíme velmi široce, jen nepřímá. Tím chceme říci, že mnohé z těchto skutkových podstat jsou primárně zaměřeny na ochranu jiných zájmů. Protože však chování naplňující tyto skutkové podstaty nebo jeho důsledky ohrožují nebo dokonce i poškozují životní prostředí - například uváděním alkoholu nebo jiných omamných či toxických látek do oběhu, resp. spotřeby, umožněním jejich úniku do prostředí a šířením v něm infekcí a epidemií, poškozováním nebo ničením něčího majetku, který je součástí některé ze složek životního prostředí apod.

Kromě jmenovitě uvedených skupin skutkových podstat přestupků v přestupkovém zákoně najdeme i ustanovení § 45. Toto ustanovení je ve srovnání s výše jmenovanými ustanoveními zákona zvláštní tím, že na rozdíl od nich neobsahuje skutkové podstaty přestupků vztahující se k určité oblasti životního prostředí nebo k určitým blíže specifikovaným činnostem, které by mohly životní prostředí negativně ovlivnit. V tomto směru se zcela odvolává na zvláštní právní předpisy týkající se ochrany životního prostředí. Pravidla chování jsou tedy obsažena mimo přestupkový zákon v příslušných zvláštních zákonech zaměřených na ochranu určité části životního prostředí nebo zaměřeném na právní regulaci činností, jejichž důsledky se mohou (a to bude prakticky vždy) negativně projevovat na životním prostředí - poškozovat nebo ničit je nebo vazby mezi jeho částmi. Přestupku se pak dopustí ten, kdo svým chováním tato pravidla poruší. Toto ustanovení, kterému se také říká „zbytková skutková podstata“, se tedy uplatní v případě, kdy ve vztahu k určitému pravidlu chování obsaženém ať již ve zvláštním zákoně nebo zvláštní části přestupkového zákona nenajdeme příslušný nepříznivý následek (sankci) za jeho porušení. Pro tyto případy jsou tedy určeny sankce v ustanovení § 45 přestupkového zákona.³¹⁵

Uvedené ustanovení sice svůj odkaz na ustanovení neobsahující skutkové podstaty uvedené ve zvláštní části přestupkového zákona, a proto odůvodňující

³¹⁵ Ustanovení § 45 PřZ je tedy v podstatě právní normou s blanketní dispozicí.

jeho aplikaci, omezuje na ust. § 21 až 44, tedy ustanovení paragrafu 45 předcházející, to ale neodůvodňuje případný závěr, že se nevztahuje i na případy přestupků uvedených v ustanoveních přestupkového zákona po paragrafu 45 následujících. Jinými slovy řečeno, jestliže subjekt poruší ustanovení zvláštního zákona týkající ochrany životního prostředí, přičemž tak činí prostřednictvím ustanovení na ochranu veřejného pořádku, ochranu občanského soužití nebo ochrany majetku, který současně také sám ve svých ustanoveních neobsahuje sankci za porušení takového ustanovení, a současně ji neobsahují ani ustanovení přestupkového zákona zařazená za jeho § 45, pak se ustanovení § 45 přestupkového zákona vztahuje i na tyto případy.

V současné době, přestože právní režim odpovědnosti za přestupky je soustředěn v relativně ucelené podobě v přestupkovém zákoně, většinu skutkových podstat přestupků nacházíme v již výše zmíněných zákonech k přestupkovému zákonu „zvláštních“, tj. těch, které se ve větší nebo menší míře věnují ochraně životního prostředí.³¹⁶ Dokonce lze i v poslední době pozorovat přesun skutkových podstat ze zákona přestupkového do zákona speciálního (zvláštního). Příkladem z poslední doby může být např. úplné zrušení ustanovení § 34 PřeZ obsahujícího úpravu skutkových podstat na úseku vodního hospodářství a jejich přesun a podstatné rozšíření jejich okruhu (z původních pěti v přestupkovém zákoně na současných sedmdesát sedm ve vodním zákoně). Naopak jsou to tedy především zvláštní zákony, které si v souvislostech vztahů, které upravují, skutkové podstaty přestupků samy vymezují. Ne všechny tak však činí. Tak je tomu např. v ZPF, který sám skutkové podstaty přestupků neuvádí, ale omezuje se ve svém § 20 odst. 5 na odkaz na zvláštní právní předpisy (zákony). Z poznámky pod čarou k citovanému ustanovení se čtenář dozví, že uvedenými zvláštními zákony jsou OZ a ObchZ, což jsou mimochodem zákony, na jejichž základě se vlastník poškozené nebo znehodnocené půdy může domáhat náhrady škody, pokud mu vznikla, a přestupkový zákon, který jediný z nich skutečně s problematikou přestupků přímo souvisí. Ponecháme-li stranou skutečnost, přestupkový zákon, pokud jde o úpravu přestupků, ve skutečnosti není ve vztahu k zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu zákonem zvláštním, ale obecným, ještě i pak je cit. odkaz ve vztahu k ustanovení, na které odkazuje (§ 35 odst. 1 písm. c) nepřesný. Odkazující ustanovení je formulováno tak, že za důvod k vzniku odpovědnosti považuje jakékoli poškození nebo znehodnocení půdy, která je součástí zemědělského půdního fondu, zatímco konkrétní skutkové podstaty

³¹⁶ Dokonce lze říci, že jen nepatrný okruh oblastí veřejné správy je v přestupkovém zákoně pokryt skutkovými podstatami přestupků.

v přestupkovém zákoně, které se ochrany půdy týkají, se týkají jen jejího znečištění nevhodným skladováním látek v ní jmenovaných, nebo takového jejího poškození nebo znehodnocení, které je důsledkem nesplnění povinností stanovených podle předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu. V druhém z uvedených případů by tedy vzniku odpovědnosti muselo předcházet rozhodnutí o uložení povinností na ochranu zemědělského půdního fondu. Dalšími zákony neobsahujícími úpravu přestupků jsou např. zákon č. 165/2012 Sb. o podporovaných zdrojích energie, zákon č. 110/1997 Sb. o potravinách a tabákových výrobcích, zákon č. 146/2002 Sb. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci, zákon č. 59/2006 Sb. o prevenci závažných havárií, ZOŽP, ZEÚ, zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích aj. Důvodem je zpravidla skutečnost, že již z povahy těmito zákony regulovaných činností je zřejmé, že je budou provádět právnické osoby, často navíc jako svou podnikatelskou, resp. provozní činnost. Jen výjimečně proto, že přestupky na určitém úseku upravuje již přestupkový zákon - viz jeho ustanovení § 47 - přestupky proti veřejnému pořádku, nebo § 46 - ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě.

Některé ze zvláštních předpisů upravují přestupky (správní delikty fyzických osob nepodnikajících) jen zčásti. Typickým představitelem takového zákona je zákon o lesích, který odpovědnost za přestupky používá prakticky jen v souvislosti s režimem tzv. „obecného užívání lesa“, jehož subjektem může být „každý“, tj. veřejnost. Komplikaci zde působí skutečnost, že cit. zákon v § 53 nejprve výslovně hovoří výslovně o přestupcích, v následujícím § 54 a § 55 však již bez jakéhokoli označení změny povahy správního deliktu pokračuje skutkovými podstatami, jichž se může dopustit každý, tedy nejen fyzické osoby nepodnikající, ale i podnikající a právnické osoby. V těchto ustanoveních (§ 54 a § 55) zjevně však již nejde o přestupky, ale o jiné správní delikty, a to i fyzických osob nepodnikajících.³¹⁷

³¹⁷ V těchto souvislostech se nabízí srovnání se zákonem č. 99/2004 Sb., o rybářství, který upravuje přestupky a vedle nich i správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících. I když uvedený zákon v § 30 odst. 1 písm. a) upravující skutkovou podstatu přestupku a v ust. § 31 odst. 1 písm. a) zařazeném již do textu označeného jako jiné správní delikty opakuje úplně stejný text a tedy stejnou skutkovou podstatu, nemůže vzniknout pochybnost o povaze správního deliktu, jehož se odlišní pachatelé stejným jednáním dopustili.

V řadě zvláštních předpisů je pak část věnovaná problematice správněprávní odpovědnosti za porušení právních povinností jimi ukládaných označována jako „Sankce“ nebo „Pokuty“, aniž v textu zákona je výraz „přestupek“ nebo „jiný správní delikt“ použit. Tak je tomu např. v zákoně č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, v zákoně č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, v zákoně č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin, v zákoně č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy, v zákoně č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, v atomovém zákoně, v zákoně č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, nebo v zákoně č. 281/2002 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní. Sankce je v nich zpravidla ukládána tomu, kdo příslušné ustanovení zákona porušil, aniž je rozlišováno, zda se jedná o osobu fyzickou, nebo osobu fyzickou podnikající, nebo osobou právnickou. V této souvislosti bychom chtěli připomenout názorové různice na téma převahy materiální nebo formální stránky v případě posouzení, zda právní akt má mít povahu opatření obecné povahy či nikoli, jestliže ze zákona nevyplývá jednoznačná odpověď. V tomto případě je situace podobná jen částečně, a to díky tomu, že přestupkový zákon v případě vymezení pojmu *přestupek* mj. uvádí i již shora zmíněný jeho formální znak, tj. že musí být jednání pachatele jako přestupek v zákoně označeno. Možná, že by stálo za to, kdyby v textu zákona jako výraz zdůraznění významu tohoto znaku pro vyloučení jakékoli pochybnosti o tom, zda se v daném případě o přestupek jedná či nikoli, byl výslovný dovětek, že v opačném případě, tzn., v případě kdy toto výslovné označení v zákoně chybí, jde vždy o jiný správní delikt. Na druhé straně budiž řečeno, že nerozlišovat mezi odpovědností právnických osob a fyzických osob podnikajících na straně jedné a odpovědností osoby fyzických nepodnikajících na straně druhé může být i záměrem zákonodárce v případech, kdy důsledky určitého jednání mohou mít na chráněný objekt obdobné důsledky. Zde je namístě ale i obecnější konstatování, že v současné době existující stejné postavení především z hlediska sankcí osob právnických a podnikajících osob fyzických je důsledkem toho, že následky činnosti subjektů obou uvedených skupin pro životní prostředí jsou v zásadě obdobné a současně závažnější, než následky činností fyzických osob nepodnikajících.

Skutečnost, že zvláštní zákon neobsahuje skutkové podstaty přestupků a že je nenajdeme dokonce ani ve zvláštní části přestupkového zákona, ještě neznamená, že porušení právní povinnosti uložené zvláštním zákonem, pokud se ho dopustí nepodnikající fyzická osoba (nebo sice podnikající, ale její chování s jejím podnikáním nesouvisí), nebude posuzováno jako přestupek. Pořád ještě pro oblast ochrany životního prostředí v úvahu přichází již výše uvedené ustanovení § 45 PřeZ (tzv. „zbytková skutková podstata“) obsahující i příslušnou sankci.

Řízení o přestupcích

Je zcela evidentní, že přestupkový zákon se ve svém obsahu soustřeďuje jen na velmi omezený okruh skutkových podstat, přičemž zdaleka ne všechny souvisí s ochranou životního prostředí. Zákon o přestupcích však vedle hmotněprávní úpravy přestupků ve své části třetí upravuje řízení o přestupcích, tj. stanoví procesní pravidla jejich projednávání a rozhodování o vině, o sankcích, případně dalších opatřeních či náhradě škody.

K projednávání přestupků jsou příslušné ty orgány, v jejichž obvodu (správním - místní příslušnost) a oboru (oblasti veřejné správy, kterou jim zákony ukládají chránit - věcná příslušnost) byl přestupek spáchán. Podle přestupkového zákona (§ 52) jsou to buď obecní úřady, nebo ty správní orgány, které určuje zvláštní zákon, a to zpravidla ten, který upravuje příslušnou skutkovou podstatu přestupku. Bližší vymezení působnosti obcí pak obsahuje ještě následující § 53 odst. 1 a 4 PřeZ. Obce mohou (fakultativně) jako svůj zvláštní orgán k projednávání přestupků zřizovat komise k projednávání přestupků. Pověřena k projednávání přestupků může být i komise rady obce - odst. 3 cit. ustanovení. Zde také přestupkový zákon ještě speciálně zmiňuje působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností ve dvou oblastech - ve věcech, které samy spravují a za druhé ve věcech, v nichž nejsou příslušné jiné orgány. Vlastně bychom ustanovení vymezující tuto druhou oblast zmíněných obecních úřadů mohli označit jako subsidiární.

Dopustil-li se pachatel více přestupků, projednávají se ve společném řízení. Může jít o přestupky podle téhož zákona anebo podle zákonů různých. Předpokladem ovšem je, že všechny tyto přestupky je příslušný projednat a rozhodnout o nich týž orgán. Podle § 12 odst. 2 PřeZ se pak ukládá sankce podle ustanovení vztahujícího se k tomu ze společně projednávaných přestupků, které obsahuje sankci nejpřísnější. Zákonodárce zde uplatnil tzv. absorpční zásadu. Také sankci v podobě zákazu činnosti lze uložit, jestliže ji připouští některý z projednávaných přestupků.

V případě, že o více přestupcích téhož pachatele nelze společné řízení konat, projedná se každý přestupek samostatně včetně rozhodnutí o vině a uložení sankce.

Problém s uplatňováním správně právní odpovědnosti obecně, a tedy i za přestupky, v případě souběhu může nastat ve spojení s problémem totožnosti skutku. Správněprávní trestání, stejně jako trestání soudní, je totiž založeno na zásadě zákazu dvojího trestání za tentýž skutek - *ne bis in idem*. Jinými slovy jde o případy, kdy je sporné, zda v daném případě se jedná o totožnost činu či nikoli. O závažnosti tohoto problému svědčí i judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten

snad dosud nejrozsáhleji o této problematice pojednal v odůvodnění svého rozsudku ze dne 27. srpna 2009, č. j. 4 As 30/2008 - 102.

Nejvyšší správní soud v úvodu odůvodnění svého právního názoru nejprve poukázal na prameny, v nichž je tato zásada nepřipouštějící dvojí souzení či trestání pro tentýž čin zakotvena. Jsou to nejen prameny vnitrostátní - čl. 40 odst. 5 LZPS, ale i mezinárodní úmluvy, které jsou pro Českou republiku ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR bezprostředně závazné a dokonce mají přednost před našimi zákony. Jsou to Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 14 odst. 7) a protokol č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (čl. 4 odst. 1). Uvedený soud pak konstatuje, že tuto zásadu je třeba vztáhnout nejen na trestání za trestné činy, v jejichž případech to výslovně stanoví trestní řád (§ 11 odst. 1 a § 11a TR), ale i na trestání za správní delikty, neboť rozhraničení mezi soudem stíhanými delikty (trestními činy) a delikty stíhanými orgány exekutivy (správními delikty) „... je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu“. Zde pak Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj dřívější rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27.

Pokud pak jde o vlastní stanovisko k aplikaci zásady *ne bis in idem*, vymezil NSS nejprve samotný problém. Ten spočívá v rozlišení toho, kdy jde ještě ve smyslu čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod „...o týž čin a kdy už jde o čin jiný“, na který již uvedená zásada nedopadá. Domnívá se, že principiálně lze vycházet z právní konstrukce totožnosti skutku. Hned však uvedený soud upozorňuje na to, že co se rozumí skutkem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) TR, který by byl totožný a pro který již tedy nelze opakovaně vést trestní stíhání, není zákonem v obecné rovině definováno, s výjimkou určitého specifického vymezení pokračujících trestných činů. To znamená, že vymezení obsahu *totožného činu* platná úprava ponechává soudní praxi. Východiskem pro ni pak je, že „*skutkem je v reálném světě existující událost charakterizovaná určitým jednáním a jeho následkem. Jde tedy o souhrn určitých skutkových okolností. Pro posouzení toho, zda jde o týž skutek, je přitom zcela irrelevantní právní posouzení daných skutkových okolností. Podstatné naopak je, že o týž skutek jde nejen při naprostém souladu v jednání i následku, ale též v případě úplné shody alespoň v jednání při rozdílném následku, stejně jako v případě úplné shody alespoň v následku při rozdílném jednání.*“ Navíc uvedený soud připustil totožnost skutku (činu) i v případě, že shoda v jednání nebo v následku je jen částečná, jestliže jde o shodu v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti určující jednání nebo následek z hlediska jeho v úvahu přicházející právní kvalifikace. Podle názoru uvedeného soudu jeden skutek představuje i souhrn

dílčích útoků tvořících pokračující jednání, avšak po procesní stránce je každý takový dílčí útok samostatným skutkem - srov. § 12 odst. 11 a 12 TŘ.

O několik let později se k téže problematice vrátil jiný senát Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudku ze dne 11. 1. 2011, č. j. 1 As 125/2011 - 163. Potvrdil, co již dříve vyslovil nejen jiný senát téhož soudu v rozsudku výše uvedeném, ale i v dalším rozsudku (pozdějším) ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 - 7 4. Přes trvající absenci výslovného potvrzení platnosti zásady *ne bis in idem* ve správně právním trestání potvrdil její platnost, a to nejen odkazem na předchozí judikaturu, ale i odkazem na judikaturu ESLP. Právě na judikatuře tohoto soudu popisuje, jak se postupně profilovaly různé přístupy k výkladu tzv. prvku *idem*. Nejprve se profilovala linie, která jako kritérium pro stanovení totožnosti skutku považovala totožnost jednání, v jiných rozsudcích pak to byla právní kvalifikace jednání, třetí přístup modifikoval druhý tak, že kladl důraz na podstatné prvky obou deliktů. Nakonec došlo ke sjednocení takto vnitřně nejednotné judikatury, a to rozsudkem velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009 Zolotukhin proti Rusku (číslo stížnosti 14939/03). V tomto rozhodnutí ESLP konstatoval, že Úmluva o ochraně lidských práv a svobod zakazuje stíhání pro „druhý trestný čin“ jestliže je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku.

To znamená, že je třeba vždy určit, jak vyložit pojem *totožnost skutku*.

Nejvyšší správní soud, s přihlédnutím k tradiční interpretaci uvedeného pojmu českou trestněprávní doktrínou (ani ta však není zcela jednotná³¹⁸) a s vědomím, že i výklad některých právních pojmů ESLP může mít autonomní povahu včetně toho, že uvedený soud v odůvodnění svého rozsudku Zolotukhin proti Rusku odmítl přístup kladoucí důraz na právní kvalifikaci deliktu, vyslovil názor, že „...za rozhodný komparátor pro stanovení prvku *idem* je nutno považovat skutek *de iure*, v souladu s výše citovanými doktrinálními závěry“.

Vzápětí Nejvyšší správní soud tento svůj závěr vysvětluje. Vychází ze skutečnosti, že bytostnou součástí systému správního trestání je skutečnost (a zde zdůrazňuje, že nejen v českém právu), že k řízení o jednotlivých správních deliktech jsou velmi často věcně příslušné různé právní orgány. Stejným

³¹⁸ Nejvyšší správní soud v této souvislosti v odůvodnění svého rozsudku odkazuje na odborné literární prameny autorů: NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné, Obecná část*, Praha: Wolters Kluwer, 2010, str. 335 - 336, nebo KRATOCHVÍL, V. a kol. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 184 - 185.

(totožným) jednáním pachatele totiž může dojít k vyvolání různých následků, včetně porušení nebo ohrožení zcela odlišných zájmů a hodnot, a tedy i ke spáchání různých deliktů stanovených různými právními předpisy a jimi také různě sankcionovaných. V takových případech je to právě konstrukce skutku *de iure* a nikoli *de facto*, která umožňuje postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. V opačném případě, tj. pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z těchto orgánů by mělo za následek vytvoření překážky, by řadě dalších zákonem chráněných zájmů a hodnot právní ochrana příslušnými orgány poskytnuta být nemohla. Dokonce by to mohlo vést k tomu, jak sám NSS v citovaném rozhodnutí poukázal, že postižením pachatele nejprve za méně závažný následek by zabránilo, aby byl potrestán za jiný, mnohem závažnější. Proto podle názoru Nejvyššího správního soudu „...*k tomu, aby bylo možno postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení*“.³¹⁹

S citovaným názorem Nejvyššího správního soudu se zcela ztotožňujeme. Nepochybně je třeba princip *ne bis in idem* nejen slovně, ale i v legislativě a v právní praxi respektovat. Zejména proto, což rovněž již vícekrát připomněl již Nejvyšší správní soud, když v cit. rozsudku konstatuje stav české právní úpravy správního trestání, který je charakteristický tím, že skutkové podstaty správních deliktů (přestupků stejně jako jiných správních deliktů) jsou „rozesety“ ve velkém množství zákonů. Tato roztržičnost může vést k většímu nebo menšímu překrývání skutkových podstat jednotlivých správních deliktů. Pokud se takový případ vyskytne, pak je namísto aplikace zmíněné zásady vylučující dvojí postižení za stejný delikt. Na druhé straně nelze připustit, aby stejným jednáním ohrožené nebo poškozené jiné hodnoty a zájmy rovněž zákony chráněné, zůstaly nechráněny a jejich poškození nebo ohrožení zůstalo bez trestu. I v těchto případech však zřejmě bude třeba stanovit určité meze tomu, aby ve svém součtu tresty uložené různými orgány projednávající různé skutkové podstaty naplnění jedním jednáním nebyly příliš tvrdé. Zdá se, že určitým řešením by mohla být úprava inspirovaná trestním zákonem, resp. jeho ustanoveními o souhrnném trestu.

Současný přestupkový zákon postrádá i úpravu účastenství a součinnosti.

Okruh účastníků je v přestupkovém zákoně vymezen jako uzavřený - jde o jejich taxativní výčet - viz § 72 PřeZ. Určitým problémem se jeví skutečnost, že

³¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011.

kromě osoby obviněné z přestupku (pachatele), jejíž zařazení mezi účastníky řízení je zcela logické a tedy v pořádku, je účast dalších osob již omezena jen na poškozeného, vlastníka věci, která může být zabráná (a to jen v části řízení týkající se zabrání věci) a navrhovatele, na jehož návrh bylo řízení o přestupku zahájeno. Problém spočívá v tom, že uvedené vymezení je příliš úzké. Ne všechny části životního prostředí mají svého vlastníka, a tudíž ne vždy se najde osoba, která by mohla uplatňovat náhradu škody a tudíž vystupovat jako „poškozený“. Ledaže by právní praxe interpretovala označení „poškozený“ extenzivně, tj. alespoň i na případy ekologické újmy. Jenže ZEÚ s odpovědností za přestupky vůbec nepočítá. Zejména v oblasti ochrany životního prostředí, jehož příznivý stav je předpokladem reálného uplatňování i dalších základních práv, a to dokonce i takových, jakými jsou právo na zdraví a dokonce i právo na život každého člověka, by okruh měl být mnohem širší. Na první pohled by se zdálo, že možnost rozšíření okruhu účastníků přestupkového řízení rozšiřuje zákonem jako čtvrtá v pořadí uvedená osoba, tj. osoba označená jako navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno přestupkové řízení. To by platilo v případě, že za takovou osobu by bylo možno považovat každého oznamovatele jednání, které naplňuje skutkovou podstatu přestupku, v našem případě přestupku na úseku ochrany životního prostředí, tedy ochrany veřejného statku a hodnoty společně všem, a jehož příznivý stav je i předmětem jednoho ze základních práv zaručených ústavním pořádkem. Jenže přestupkový zákon v § 72 odst. písm. d), v němž tuto osobu jako účastníka řízení výslovně uvádí, současně odkazuje na ust. § 68 odst. 1 téhož zákona, podle kterého je touto osobou pouze oznamovatel v případě přestupků uvedených v § 49 odst. 1 písm. b) a c) PřZ, což jsou některé přestupky proti občanskému soužití a přestupky podle § 125c odst. 1 písm. h) zákona č. 361/2000 Sb. o silničním provozu (způsobení dopravní nehody s následkem ublížení na zdraví), a v § 50 spáchaném mezi blízkými osobami a v § 49 odst. 1 písm. a) - obě ustanovení přestupkového zákona, z nichž se životního prostředí může týkat jen poškození nebo zničení věci, která je současně součástí životního prostředí. Proti rozšíření okruhu účastníků však hovoří závažný argument založený na skutečnosti, že v přestupkovém řízení je předmětem řízení odpovědnost pachatele přestupku, a již žádná práva nebo povinnosti jiných subjektů rozhodnutím v něm vydávaným nemohou být dotčeny. V tomto směru vyznívá např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 2 As 73/2006 - 53. I když v případě jiných správních deliktů je situace do jisté míry odlišná v tom smyslu, že nemají vlastní speciální právní úpravu a tudíž ani speciální vymezení okruhu účastníků, v důsledku čehož, pokud jej nevymezuje zvláštní zákon upravující skutkovou podstatu příslušného jiného správního deliktu, se uplatní obecné vymezení okruhu účastníků ve správním řádu, platí zde podobný argument proti rozšiřování okruhu účastníků správního řízení o jiných správních deliktech za rámec vyplývající ze

zákona o přestupcích. I zde lze tento názor opřít o judikaturu, byť v této oblasti se vyskytuje jen zřídka, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 1. 2008, č. j. 2 As. 52/2007 - 67.³²⁰

Zahájení přestupkového řízení je, s výjimkou tzv. návrhových skutkových podstat uvedených v ustanoveních § 68 odst. 1, resp. v ustanoveních § 49 odst. 1 písm. a, b) a c) - proti občanskému soužití, v § 50 - proti majetku (v obou případech přestupkového zákona) a v § 125c písm. h) zákona o silničním provozu, ovládáno zásadou oficiality, což znamená, že řízení zahajuje příslušný správní orgán povinně, jakmile se o spáchání přestupku dozví. V uvedených tzv. návrhových skutkových podstatách správní orgán přestupkové řízení zahájí jen na návrh postižené osoby, a to i v případě, kdy by o jednání naplňující takovou skutkovou podstatu dozvěděl již dříve jiným způsobem, např. od policie.

V těchto souvislostech je třeba připomenout, že přestupkový zákon v ustanovení § 20 stanoví obecnou lhůtu, v níž musí být přestupek nejen projednán, ale i pravomocně rozhodnut. Marným uplynutím této lhůty odpovědnost za přestupek zaniká. Jen výjimečně zvláštní zákon v oblasti životního prostředí upravující i odpovědnost za přestupky, stanoví tyto lhůty odchylně - viz zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, v ustanovení § 30 odst. 7 ji obecně stanoví na 3 roky ode dne, kdy k přestupku došlo, v případě přestupků podle odst. 3 cit. paragrafu pak dokonce na 5 roků.

Je zřejmé, a praxe tuto zkušenost potvrzuje, že jednoroční lhůta, jejíž počátek je spojen již se samotným jeho spácháním a v níž musí být přestupek projednán a rozhodnut včetně rozhodnutí i případných opravných prostředků (i jejich projednání se totiž do uvedené lhůty musí vejít), je nepřiměřeně krátká. A to nejen v případech výše uvedeného jednočinného souběhu přestupků, jejichž projednání by bylo v kompetenci různých správních orgánů, ale i v případě, kdy by přestupek spočíval v naplnění pouze jediné skutkové podstaty. V oblasti ochrany složek životního prostředí je ke zjištění, jaké důsledky jednání pachatele pro určitou část životního prostředí mělo, nezbytné uplynutí určitého času, např. celého jednoho vegetačního období apod. I samotné zpracování znaleckého posouzení takových následků si vyžádá určitý čas, často právě i včetně určitého časového odstupu od samotného spáchání přestupku.

³²⁰ Podrobněji viz BĚLOHRADOVÁ, J. Poznámky k účasti veřejnosti v sankčních řízeních týkajících životního prostředí. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 111 - 114.

Vedle zásady oficiality je další zásadou, která ovládá přestupkové řízení, zásada vyšetřovací. Z ní vyplývá, že správní orgán vedoucí přestupkové řízení je sám povinen zjistit skutkový stav, a k dosažení toho učinit vše potřebné. Podle našeho názoru však přestupkový zákon, na rozdíl od jiných procesních zákonů, zásadu legality (zákonnosti) při úpravě přestupkového řízení dostatečně nezduřazuje. Toto konstatování nemá být přímluvou za rozsáhlou a komplikovanou úpravu přestupkového řízení, v jejímž rámci by byla tato zásada řadou konkrétních ustanovení vyjádřena. Naopak. Máme za to, že by stačilo v zákoně tuto zásadu opět jen stručným a obecně formulovaným ustanovením připomenout. Dostatečnost současného obecného, stručného a srozumitelného textu přestupkového zákona (jak by měl být text zákona každého) ostatně potvrzuje praxe. Důvody, proč by přesto měl být stávající přestupkový zákon novelizován, jsou jiné - a jsou uvedeny v závěru této kapitoly a znovu připomenuty v závěru této práce.

V přestupkovém řízení se dále uplatňuje zásada ústnosti. Naproti tomu se v tomto řízení, stejně jako v tzv. sankčních řízeních obecně (tedy i v trestním řízení nebo řízení o tzv. jiných správních deliktech), neuplatňuje zásada koncentrační, v posledních desetiletích uplatňovaná v řízeních civilních. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 11. 2001, č. j. 2 As 17/2009 - 60, mj. uvádí: „...*Princip koncentrace řízení, vyplývající z obecné úpravy správního procesu, je tak nutno v rovině obecné konfrontovat s principy, jimiž je ovládáno trestní řízení (lhotejnost, zda jde o řízení soudní či administrativní) a v rovině zcela konkrétní i s ustanovením § 73 odst. 2 přestupkového zákona. Ten (jako lex specialis ve vztahu ke správnímu řádu) stanoví, že obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, kterou se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi nesmí být donucován*“.

Současná právní úprava přestupkového řízení obsahuje i dva procesní postupy, které povaha přestupkového umožňuje a které naopak umožňují v určitých případech a situacích v zákoně vymezených jeho zjednodušení a zrychlení. Jde o blokové řízení - viz ustanovení §§ 84 až 86 PřeZ, a příkazní řízení - viz § 87 PřeZ.

Jak jsme již uvedli, právní úprava přestupků by i nadále měla být úpravou ucelenou (kodexového typu), zřejmě aktualizovanou z hlediska potřeb, jak je cítí zejména současná praxe správních orgánů, do jejichž působnosti příslušné zákony přestupkové řízení svěřují. Důvodem této aktualizace by rozhodně neměla být

obecná tvrzení (nedoložená konkrétními argumenty) o zastaralosti přestupkového zákona.³²¹ Ten od svého vydání v roce 1990 do listopadu r. 2012 sedmdesátšestkrát novelizován, tj. aktualizován, tzn. přizpůsobován současným potřebám. Přesto by stálo za úvahu, zda by se napříště přestupkový zákon neměl zaměřit především na základní obecné otázky, tj. na předpoklady právní odpovědnosti za přestupky včetně předpokladů na straně osoby pachatele, důvody jejího zániku, případně meze jejího uplatnění a zejména na vymezení základních procesních principů správního trestání, včetně principů presumpce neviny a principu *in dubio pro reo*. Měl by řešit otázky souběhu, ale také třeba použití analogie. Tu ve správním trestání nelze použít v neprospěch pachatele. Pokud by její použití přicházelo v úvahu, měla by být na řadě vždy analogie *legis* před analogií *iuris*. Přesnější úprava by v tomto směru byla vhodná zejména v oblasti procesních pravidel. Podobně je tomu v případě možností aplikace právní úpravy na základě subsidiarity.

Těžiště případné nové úpravy právního režimu přestupků by mělo být právě v oblasti přestupkového řízení - jednoduchého a srozumitelného, umožňujícího co nejrychlejší zjištění skutkového stavu a rozhodnutí případu. Podle našeho názoru by nový (nebo novelizovaný) přestupkový zákon neměl být pokusem o soustředění co nejvíce skutkových podstat přestupků. Nelze totiž předpokládat, že by v dohledné době začalo ubývat zvláštních zákonů, které si pro oblast, kterou upravují, samy vymezují skutkové podstaty přestupků. Jde jen o to, aby skutkové podstaty v těchto zákonech byly určité, zejména vůči trestným činům.³²² Aby se s nimi nepřekrývaly. Přitom i v již existujících zákonech týkajících se životního prostředí by bylo možno najít oblasti, v nichž naopak neplnění jimi stanovených povinností není stíháno odpovědností alespoň za přestupky. Tak například řada zákonů umožňuje příslušným orgánům uložit buď přímo subjektům, které životní prostředí samy ohrožily nebo dokonce poškodily, anebo jiným subjektům od nich odlišným, provedení preventivních nebo nápravných opatření. A jiným subjektům, zejména vlastníkům nemovitostí, kteří sice nejsou pachateli závažného stavu, který má být odstraněn, ale tato opatření mají na své nemovitosti strpět, kteří to však to odmítají nebo dokonce tomu brání. Nesplnění povinnosti strpět tato opatření však již nemá za následek vznik správněprávní odpovědnosti. Dokonce nelze v tomto

³²¹ Lze dovodit z např. z publikace PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 304; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2009, 2. vyd., s. 395.

³²² Domníváme se, že přechod od materiálního znaku trestných činů v podobě vyššího stupně jejich společenské nebezpečnosti k formálním u pojetí trestného činu nebyl příliš šťastný a byl odůvodněn především ideologickými hledisky.

případě aplikovat ani již shora zmíněnou tzv. zbytkovou skutkovou podstatu přestupku proti životnímu prostředí, protože oni svým jednáním přímo životní prostředí nezhoršují - viz znění ustanovení § 45 odst. 1. V této souvislosti se domníváme, že by právní úprava měla obsahovat skutkovou podstatu správního deliktu zaměřeného na odpovědnost za maření splnění uvedených nápravných opatření. V úvahu přichází i využití institutu výkonu rozhodnutí.

4.3 JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Na rozdíl od odpovědnosti za přestupky právní úprava odpovědnosti za jiné správní delikty se o společný právní předpis (zákon), který by působil jako určitý sjednocující faktor, neopírá. Tak jako není zákonem definován obecný pojem *správní delikt*, není definována ani tato jejich skupina označovaná jako jiné správní delikty. Chybí v této oblasti i společná obecná úprava, včetně obecných předpokladů vzniku právní odpovědnosti za tuto skupinu správních deliktů. Jejich absenci nahrazuje právní teorie a odborná literatura. Výčet těchto předpokladů jsme uvedli již v úvodu této studie. Připomínáme, že nejvýraznějším rozdílem, pokud jde o tyto předpoklady, je absence subjektivní stránky, tj. zavinění - které se nezjišťuje. Tato forma právní odpovědnost se nazývá odpovědnost objektivní. Jejím nositelem jsou vždy právnické osoby a fyzické osoby podnikající; fyzické osoby podnikající jen pokud se jednání naplňujícího skutkovou podstatu jiného správního deliktu dopustí v rámci této své podnikatelské činnosti. Fyzické osoby nepodnikající jen za dále uvedených předpokladů.

V případě tzv. jiných správních deliktů lze dále rozlišovat několik značně různorodých skupin - a) jiné správní delikty fyzických osob (nepodnikajících), b) správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících, c) správní disciplinární delikty a d) správní pořádkové delikty. I když i důsledky deliktů osob ve skupinách označených c) a d) se rovněž a většinou nepřímou negativně projevit i na životním prostředí, ponecháváme je v této studii stranou naší pozornosti.

Skupina jiných správních deliktů fyzických osob nepodnikajících nebo sice podnikajících, ale spáchaných bez přímé souvislosti s jejich podnikatelskou činností, je na jedné straně velmi různorodá, na straně druhé je považována za

skupinu nepřilíš početnou.³²³ Vyskytují se však i v právních předpisech v oblasti ochrany životního prostředí. Lze je nalézt např. v zákoně č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, kde v ustanovení § 20 odst. 1 uvedený zákon umožňuje Ministerstvu životního prostředí uložit pokutu tomu, kdo poruší ustanovení tohoto zákona jednáním naplňujícím vyjmenované skutkové podstaty, z nichž životního prostředí se bezprostředně týká ta, jež je uvedena pod písm. a) - provádí geologické práce, aniž splňuje zákonem stanovené podmínky. Ustanovení se vztahuje jak na právnické osoby, tak na osoby fyzické, a to v případě, že by tyto činnosti vykonávaly bez oprávnění a tedy nikoli jako svou podnikatelskou činnost. Dalšími příklady mohou být zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon). Ten umožňuje uložení pokuty tomu, kdo naplní některou ze skutkových podstat § 41, aniž v něm rozlišuje podle odpovědných subjektů. Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve svém § 64 odst. 2 umožňuje uložení pokuty každému, kdo nesplní povinnosti uložené v tam vyjmenovaných ustanoveních zákona o myslivosti, aniž přitom rozlišuje fyzické osoby podnikající od nepodnikajících. V následujícím odstavci se pak obrací k uživateli honitby, jímž ale rovněž může být i osoba fyzická. Je otázkou, zda užívání honitby lze vždy považovat za podnikatelskou činnost. Z vymezení myslivosti v zákoně tento závěr ani zdaleka nevyplývá. Dále lze uvést zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Ten v § 4 opravňuje inspekci k uložení pokuty právnickým i fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že se dopustí jednání jmenovitě v tomto ustanovení uvedených, aniž v případě fyzických osob rozlišuje, zda jde o osoby podnikající či nikoli. Zákonodárce zřejmě vycházel z názoru, že hospodařit v lese, zejména jde-li o malou plochu, nemusí mít vždy podobu podnikatelské činnosti. Uvést lze i atomový zákon, který rovněž nerozlišuje mezi subjekty - každý, kdo se dopustí porušení uvedených povinností, nebo zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, který v § 8 umožňuje uložení pokuty fyzické osobě, aniž opět rozlišuje mezi osobou podnikající a nepodnikající. Nakonec je třeba ještě jednou zmínit zákon o lesích. O něm jsme se zmiňovali již v souvislosti s přestupky. Na tomto místě chceme poukázat na další zvláštnost v něm se vyskytující, a to v jeho ustanoveních §§ 54 a 55. V nich, jak jsme již výše uvedli, zákon bez jakéhokoli upozornění přechází od přestupků (§ 53) k jiným správním deliktům. Ty pak nevymezuje podle subjektů, které se jich mohou dopustit, takže

³²³ Podrobněji o nich, příčinách jejich objevení se v našem právním řádu a současném stavu jejich úpravy viz např. HENDRYCH, D. a kol., 2012, op. cit., s. 446 - 448.

v úvahu mohou přicházet všechny tři skupiny, jak osoby právnické, tak osoby fyzické podnikající, ale i fyzické osoby nepodnikající. Již v úvodu naší studie jsme uvedli, že v případě jiných správních deliktů jde o odpovědnost objektivní, tj. takovou, kdy k jejímu vzniku není na straně pachatele třeba zavinění. Výjimkou jsou jiné správní delikty disciplinární a pořádkové, v jejichž případě jejich právní úprava v příslušných zvláštních předpisech zavinění předpokládá. V ustanovení § 55 [a pravděpodobně již i v ustanovení § 54 odst. 2 písm. e)] se však objevují skutkové podstaty [odst. 1 písm. a) a e)] zavinění výslovně vyžadující, a to dokonce ve formě úmyslu, a to přesto, že očividně nejde ani o pořádkové, ani o disciplinární delikty. Protože objektivní odpovědnost je typická pro jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících je zřejmé, že uvedené skutkové podstaty jsou směřovány právě na osoby fyzické nepodnikající, případně fyzické osoby podnikající, ale v případě naplňování uvedených skutkových podstat jednajících mimo svou podnikatelskou činnost. Nabízí se v této souvislosti i další interpretační problém spočívající v tom, zda se lze dopustit správního deliktu jednáním popsaným v uvedených skutkových podstatách i v případě, že toto jednání bude neúmyslné. Tyto otázky jsou opět důsledkem chybějící úpravy obecných otázek odpovědnosti za jiné správní delikty.

Společným (a do jedné skupiny je spojujícím) pro skupinu „jiných správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících“ je především charakter jejich činnosti (podnikatelská činnost) nebo jejich speciální postavení. Zvláštnost postavení těchto subjektů bude často vyplývat ze skutečnosti, že svou činnost mohou vykonávat jen na základě povolení, souhlasu, koncese, osvědčení apod. a z určité, rovněž zákony vyžadované, zvláštní způsobilosti k této činnosti. Svou podnikatelskou činností nebo v důsledku svého významného postavení a z něho vyplývajícího vlivu mohou mnohem výrazněji než ostatní subjekty (osoby) ohrožovat nebo dokonce poškozovat životní prostředí. Jednotlivým znakem těchto deliktů je tedy charakter jejich činnosti a nikoli povaha osoby ji vykonávající. Proto zákonodárce problematiku jiných správních deliktů pro obě tyto skupiny upravuje společně. Společným znakem, byť opět v pozitivní právní úpravě obecně a výslovně nevyjádřeným, je i absence zavinění jako předpokladu vzniku odpovědnosti za tyto delikty. Opět jde o důsledek toho, že rozhodujícím hlediskem pro způsob regulace odpovědnosti za tyto delikty je povaha činnosti těchto subjektů. Tento způsob má jednak usnadnit vznik odpovědnosti samotné i její uplatňování. V případě těchto činností prokazování zavinění (vnitřního psychického vztahu pachatele k vlastnímu jednání a jeho následku) je obvykle velmi obtížné, a v případě osob právnických prakticky nemožné. Jde tedy zásadně vždy o odpovědnost objektivní.

Protože chybí obecná úprava jiných správních deliktů, jsou i jejich skutkové podstaty rozptýleny do velkého počtu zvláštních právních předpisů. Přitom jejich právní úprava se vždy v příslušném zákoně omezuje především právě jen na výčet těchto skutkových podstat, na úpravu sankcí (často dokonce zákon příslušnou část sankcemi začíná a jim teprve následně přičítá skutkové podstaty), na určitá kritéria ukládání těchto sankcí (jejich okruh bývá velmi omezený), na určení orgánu příslušného k jejich ukládání, na lhůty vymezující dobu, po kterou lze tuto odpovědnost uplatňovat a v posledních letech se stalo pravidlem i uvádění alespoň obecného liberačního důvodu.

Poněkud zvláštní skutkovou podstatu „jiného správního deliktu“ v předpisech zaměřených na ochranu životního prostředí můžeme najít v ustanovení § 29 ZOŽP. Je obsažena v jeho odst. 1 písm. a). Umožňuje orgánům ochrany životního prostředí (příslušné jsou ty, pod které ochrana dotčené části životního prostředí podle zvláštního zákona spadá) uložit právnícké nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání, která při své činnosti porušením právních předpisů způsobila ekologickou újmu, pokutu až do výše 1 mil. Kč.

Ustanovení § 29 ZOŽP je specifické jednak tím, že se do jisté míry podobá tzv. zbytkové skutkové podstatě v přestupkovém zákoně (jejímu § 45), a to tím, že pokud jde o konkrétnější specifikaci právní povinnosti, jejíž porušení má za následek vznik odpovědnosti, odkazuje na blíže neurčené právní předpisy. To znamená, že toto ustanovení lze aplikovat v případech, kdy zvláštní zákon sám konkrétní povinnost sankcí nestíhá. Na druhou stranu je jeho uplatnění dnes omezeno i závislostí na vzniku ekologické újmy, což ovšem samo o sobě je spojeno se vznikem relativně samostatné formy právní odpovědnosti - odpovědnosti za ekologickou újmu podle ZEÚ.

Sankcemi jsou převážně pokuty, v některých případech i omezení nebo zákaz činnosti, propadnutí věci aj. Lhůty jsou zpravidla obojího typu - subjektivní, běžící od okamžiku, kdy se příslušný orgán o deliktu dozvěděl, objektivní, jejíž běh začíná od okamžiku, kdy byl delikt spáchán. V některých případech subjektivní lhůta chybí. Tak je tomu např. v zákoně č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy, kromě toho objektivní lhůta je stanovena zvlášť pro zahájení řízení (do 5 let) a zvlášť pro uložení pokuty - do 6 let od porušení povinnosti. Jen objektivní lhůta je také v ZOPK - pokutu lze uložit jen do 3 let od protiprávního jednání.

Také délka lhůt se, jak již naznačují výše uvedené řádky, podle jednotlivých zákonů liší, někdy i v rámci jednoho zákona podle skutkových podstat. Nejčastěji se vyskytují subjektivní lhůty v délce 1 roku a objektivní lhůty v délce 3 let. Zřejmě nejkratší jsou v zákoně o geologických pracích (62/1988 Sb.), v zákoně

o obcích (zák. č. 128/2000 Sb.) a v zákoně o krajích (zák. č. 129/2000 Sb.) - kde činí 1 a 2 roky. Obvykle nejpozději do konce stanovených lhůt musí být řízení o uložení sankce zahájeno, protože s jejich uplynutím odpovědnost osoby za správní delikt zaniká. Jen výjimečně, např. podle zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, nebo zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákona č. 162/2003 Sb. o podmínkách provozování zoologických zahrad, zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákona č. 18/1997 Sb. o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých dalších zákonů, zákona č. 281/2002 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem bakteriologických (biologických) a toxických zbraní, zákon vyžaduje, aby před uplynutím stanovené lhůty bylo i rozhodnuto. Výjimečně, např. v zákoně č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, nebo v zákoně č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, je výslovně vyžadováno, aby v uvedených lhůtách bylo řízení skončeno pravomocně.

Pokud jde o uvedené lhůty, je zřejmé, že ačkoliv zákonodárce je v příslušných zákonech stanoví rozdílně, že tak činí s přihlédnutím k povaze vztahů a deliktů v nich upravených a tedy i složitosti jejich řešení. Přesto se domníváme, že zejména jednoleté subjektivní lhůty, zejména má-li v nich být současně i rozhodnuto, jsou příliš krátké. Že jsou krátké i u přestupků jsme s poukazem na zkušenosti praxe již zmínili výše.

V současné době, jak jsme se již také výše zmínili, zákony v souvislosti s úpravou odpovědnosti za jiné správní delikty zakotvují i možnost liberace (liberační důvody), tj. možnost zproštění se objektivní odpovědnosti (na rozdíl od vyvinění se - exkulpace - z odpovědnosti subjektivní, tj. odpovědnosti za zaviněné porušení právní povinnosti). Liberační důvod je, pokud se v zákonech vyskytuje, formulován prakticky vždy stejně - „jestliže osoba odpovědná za správní delikt prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby porušení povinnosti zabránila“. Výjimkou je zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, který kromě uvedeného obecného důvodu uvádí ještě i důvod specifický.³²⁴ Zákony v oblasti ochrany životního prostředí často liberační důvod postrádají - např. zákon č. 114/1995 Sb. o vnitrozemské plavbě, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové

³²⁴ V ust. § 46 mj. stanoví, že v případě deliktu podle ust. § 44 odst. 2 písm. g) a h) je právnická osoba odpovědnosti zproštěna, jestliže k porušení povinnosti došlo do 3 měsíců ode dne, kdy autorizovaná společnost, s níž právnická nebo podnikající fyzická osoba uzavřela smlouvu o sdruženém plnění povinností stanovené jim v § 10 odst. 1 nebo v § 12, pozbyla své účinnosti.

péči, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin, zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, atomový zákon, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že jde vesměs o starší právní úpravy, nejmladší z nich je z roku 2005. Máme za to, že uvádění liberačních důvodů může mít své odůvodnění, zejména tam, kde jde o činnosti, jejichž provozování je ve veřejném zájmu i přesto, že určité jejich negativní důsledky pro životní prostředí nelze v důsledku současného omezeného stupně poznání a rozvoje techniky a technologií zcela vyloučit. Tyto důvody by ovšem měly být stanoveny objektivně a nikoli podle schopností (včetně finančních) konkrétního subjektu. Proč by měl tyto společenské zájmy a potřeby, na jejich uspokojování je nejen veřejný, ale třeba i obecný zájem, uspokojovat subjekt, který nemá dostatek finančních prostředků na zavedení technických a technologických řešení, která jsou způsobilá omezit nebo dokonce vyloučit negativní důsledky na životní prostředí, jestliže jediným důvodem jejich zavedení je právě jejich finanční náročnost. Dříve nebo později se vždy najde subjekt, který si dostatek financí na realizaci těchto řešení, najde.

Pokud jde o sankce v současné právní úpravě používané, jak jsme již uvedli, převažují jednoznačně sankce peněžní (pokuty). Jejich výše závisí od kritérií často alespoň v obecných rysech v zákoně naznačených, ne však vždy. Obvykle obecně formulovaná diferenciacie v jejich výši bývá obvykle v závislosti na jednání pachatele a jeho možných důsledcích. Právní úprava v jednotlivých zákonech se však často liší nejen svou výší a rozpětím, ale i v kritériích stanovených pro určení této výše (pokud je zákon vůbec uvádí). Rozdíly jsou i ve vázanosti výnosů z pokut pro různé účely, případně v určení subjektů, které jsou jejich příjemci.

Mezi sankcemi za jiné správní delikty se nevyskytuje napomenutí (viz opak u přestupků), na druhé straně se zde často objevují sankce v podobě propadnutí nebo odebrání věci, nebo omezení či zákaz činnosti.

Vážným nedostatkem současné právní úpravy není jen nedostatek společné obecné úpravy základních předpokladů odpovědnosti za „jiné správní delikty“, ale i obecných společných pravidel procesních. Tento nedostatek je pak ne zcela

dostatečně kompenzován správním řádem, který je pak používán podpůrně. Pro specifický charakter správněprávního trestání ve srovnání s obecnou úpravou správního řízení v podobě obsažené ve správním řádu, se tak praxe dostává často do problematické situace, kdy se pro nedostatek vlastní právní úpravy rozhoduje, zda použít správní řád nebo analogii přestupkového zákona či trestního řádu. Nehledě na to, že jak jsme už uvedli výše, použití analogie v oblasti správního trestání je (za současné právní úpravy) možné jen omezeně. Např. Ústavní soud ve svém usnesení z 28. ledna 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08 uvádí, že „(p)ro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele...“ Takový zákaz nelze dovodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 LZPS, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Také v judikatuře Nejvyššího správního soudu nebo Vrchního soudu v Praze najdeme vyjádření názorů na jen omezené využití analogie ve správněprávním trestání - např. jen za podmínky, že takový výklad nevede k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (srov. 7 A 115/2000). Problémem však přitom může být, a v ochraně životního prostředí tomu tak bude téměř vždy, že zohlednění případné újmy účastníka (pachatele) povede k újmě na chráněných objektech a hodnotách, případně účastníka - poškozeného.

Pokud jde o problematiku souběhu, platí v případě jiných správních deliktů v podstatě totéž, co jsme uvedli shora v souvislosti s přestupky. Pozornost by měla být věnována problematice souběhu přestupků, ale i jiných správních deliktů na straně jedné a trestných činů na straně druhé, případně i souběhu přestupku pracovníka a jiných správních deliktů právnické osoby. V poslední době se i této problematice podrobně věnovala např. H. Prášková.³²⁵ Podobně si pozornost zaslouží i problematika trvajících správních deliktů.³²⁶

V poslední době se jako argument pro přijetí nové právní úpravy správněprávní odpovědnosti uvádí nutnost přihlídnout k vývoji právní úpravy deliktů odpovědnosti v souvisejících právních předpisech, resp. předpisech upravujících svou povahou obdobné vztahy. Jmenovitě se má na mysli právní úprava trestněprávní odpovědnosti. Právě příklad z oblasti trestního práva, kde i v našem právním řádu došlo k rozšíření trestněprávní odpovědnosti z oblasti fyzických osob i do oblasti osob právnických - viz zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim - má být tím rozhodujícím

³²⁵ Viz PRÁŠKOVÁ, op. cit., s. 68, 177, 223, 225, 229, 362 a následující.

³²⁶ Tamtéž, s. 69, 91, a 209 a následující.

argumentem. A to přesto, že se stále uznává, že trestněprávní odpovědnost je tradičně založena na zavinění jako jednom ze základních předpokladů jejího vzniku. Dokonce až dosud bychom o něm mohli hovořit jako o jednom z principů trestního práva, resp. trestněprávní odpovědnosti, navíc dokonce v podobě především úmyslu (pouze nedbalost by postačovala jen tehdy, jestliže ji zákon výslovně připouští). Ostatně ve vztahu trestní odpovědnosti fyzických osob toto stále v plném rozsahu platí.

V případě právnických osob je již na první pohled zřejmé, že v jejich případě lze těžko hovořit o jejich vnitřním psychickém vztahu k vlastnímu jednání a ještě těžší je jej dokazovat. Prokázat zavinění je totiž v trestním právu povinností žalobce. Proto zákonodárce v cit. zákoně pracuje s jakýmsi kvazisubjektivním odpovědnostním principem, který nazývá *přičitatelnost spáchání trestného činu*.³²⁷ Nikoli tedy přičitatelnost zavinění, ale činu jako celku, jestliže byl spáchán za podmínek uvedených v § 8 odst. 2 až 4 cit. zákona. V něm sice zavinění obsaženo být může, ale také nemusí. V odst. 3 cit. ustanovení dokonce zákon sám výslovně stanoví, že trestní odpovědnosti právnické osoby nebrání, nepodaří-li se zjistit, která konkrétní fyzická osoba jednala způsobem uvedeným v odstavci 1 a 2. Je zřejmé, že zákonodárce při konstruování trestní odpovědnosti právnických osob subjektivní stránka trestných činu nezajímala (resp. jen omezeně) a tudíž ji neučinil předpokladem vzniku trestní odpovědnosti právnických osob.³²⁸

Svým způsobem tak zákonodárce akceptoval skutečnost, že právnická osoba na rozdíl od osoby fyzické není živou bytostí, že je pouhou právní fikcí a tudíž nemá ani vlastní psychiku a schopnost uvědomovat si své jednání ani jeho následky. Přesto jí přiznal odpovědnost za jednání fyzických osob, které jako živé bytosti tyto schopnosti mají, a to na základě tzv. přičitatelnosti jejich chování této právnické osobě. Zde se opět nabízí paralela s přístupem soudní praxe (včetně a zejména Ústavního soudu), která právnickým osobám odepírá právo na příznivé životní prostředí, které je ústavními předpisy zaručováno každému - viz čl. 35 odst. 1 LZPS. I zde by přece mohlo být použito fikce přičitatelnosti. Zde nikoli povinnosti, ale práva osob, které činnosti právnické osoby nebo pro ni vykonávají,

³²⁷ Srov. Návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³²⁸ V této souvislosti se nabízí poukaz na skutečnost, že v oblasti tzv. správních disciplinárních deliktů a pořádkových správních deliktů je zavinění jedním z předpokladů vzniku odpovědnosti za ně. Důvodem je skutečnost, že jde především o odpovědnost osob fyzických. I když v případě pořádkových správních deliktů se lze setkat i s odpovědností právnických osob. Podrobněji viz HENDRYCH, D. a kol., 2012, op. cit., s. 587 - 592.

přímo této osobě. Přesto to Ústavní soud udělat odmítl. V případě odpovědnosti „ano“, v případě práva „ne“ (!?).

4.4 DÍLČÍ ZÁVĚRY

Úvodem se vraťme k námi sledované problematice, a to tím, že otázku souvislosti případné příští úpravy správněprávní odpovědnosti s právní úpravou odpovědnosti trestní, uzavřeme konstatováním, že podle našeho názoru byl shora uvedený průlom do klasického chápání trestní odpovědnosti jako odpovědnosti za zavinění a tedy odpovědnosti důsledně fyzických osob, zbytečný. Kromě toho že přišel v době, kdy se stále volá po odbřemenění trestních soudů (naopak se jim tím dostalo nové rozsáhlé agendy, se kterou dosud neměly dostatek zkušeností - soudě podle počtu případů, které ročně do té doby projednávaly podle skutkových podstat trestných činů fyzických osob zaměřených na ochranu životního prostředí obsažených v trestním zákoníku) a poukazuje na přeplněné věznice (konec konců to byl i jeden z uváděných důvodů novoroční amnestie prezidenta ČR z roku 2013) a na potřebu snižování počtu zákonů. Stejného výsledku bylo totiž možno dosáhnout méně drastickým způsobem, a to tím, že v příslušných již existujících předpisech by se tresty za správní delikty právnických osob upravily, popřípadě rozšířily o další druhy. Mohlo zůstat u objektivní právní odpovědnosti a nebylo třeba vymýšlet fikci *přičitatelnosti*. Navíc, pokud jde o oblast trestných činů právnických osob v citovaném zákoně, je jejich okruh podstatně menší, než je okruh skutkových podstat trestných činů fyzických osob, a to právě v oblasti ochrany životního prostředí. Přitom četnost a intenzita zásahů právnických osob do životního prostředí v takto nechráněných oblastech vůbec nejsou vyloučeny.

Přes uvedené výhrady k dosavadním legislativním krokům a návrhům se však i my domníváme, že potřeba nové, nebo alespoň zásadně aktualizované právní úpravy správněprávní odpovědnosti existuje. Na slabá místa té současné na úseku přestupků i jiných správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících jsme výše upozornili. Z nich vyplývá, že v oblasti právní úpravy přestupků by mělo vedle definování přestupku dojít především k vyjádření a zdůraznění principů odpovědnosti za ně, a to jak věcně právních, tak procesněprávních, zpřesnění předpokladů vzniku odpovědnosti za přestupky, druhy trestů a zásady a hlediska jejich ukládání, okolností vylučujících protiprávnost, zánik trestnosti, souběh, použití analogie. Zákon o přestupcích by pak kromě uvedených obecných otázek společných pro přestupky měl být zaměřen především na procesní pravidla umožňující jednotné uplatňování této formy právní odpovědnosti. Skutkové podstaty přestupků by však měly nadále zůstat obsahem zvláštních zákonů. To proto, že tato forma správněprávní odpovědnosti nachází

tradičně své uplatnění ve většině oblastí veřejné správy, což platí i pro oblast životního prostředí, přičemž chráněné vztahy a hodnoty, ale i důsledky protiprávních jednání jsou velmi rozmanité. Přestupkový zákon v podobě kodexu, který by měl ambici obsáhnout všechny skutkové podstaty přestupků, by byl velmi obsáhlý, pokud by vůbec byl možný. Navíc by zřejmě musel být často novelizován v důsledku dynamicky se vyvíjejících vztahů v oblasti veřejné správy a v oblasti ochrany životního prostředí zvlášť.

Ještě naléhavější potřeba se zdá být spojena s vytvořením a vydáním společné právní úpravy jiných správních deliktů, alespoň tedy správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících. Podobně jako v případě přestupků by se měla zaměřit na jejich vymezení (definici) a na společné obecné otázky v oblasti hmotněprávní, a především opět na proces uplatňování této formy právní odpovědnosti. Skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů právnických osob a podnikajících osob fyzických by pak i nadále zůstaly ve zvláštních zákonech. A to ze stejného důvodu jako v případě přestupků. Hlavním důvodem je velká rozmanitost chráněných objektů a ještě větší rozmanitost činností, které je mohou negativně ovlivňovat. Této rozmanitosti odpovídá i velmi velký počet právních předpisů obsahujících víceméně ucelený právní režim, jehož součástí by měly být i odpovídající skutkové podstaty. Tedy i v případě jiných správních deliktů obdobné řešení jako v případě přestupků, ale v samostatném, od přestupků odděleném zákoně.

Dále se domníváme, že by nebylo vhodné opouštět rozlišující přístup k fyzickým osobám nepodnikajícím (resp. naplňujícím skutkovou podstatu deliktu bez souvislosti se svou podnikatelskou činností) na straně jedné a právnickými osobami a fyzickými osobami podnikajícími na straně druhé. Jak jsme již shora poukázali, cílem právní ochrany, i prostřednictvím správněprávní odpovědnosti, je ochrana veřejného statku a současně existenčních podmínek života, a tedy i jedné z nejvyšších hodnot - životního prostředí. Pravděpodobnost, že podnikatelskou činností fyzických osob bude životní prostředí ohroženo nebo dokonce poškozeno, ne-li zničeno, je podstatně vyšší než v případě jednání fyzické osoby nepodnikající. Proto zákonodárce až dosud poskytoval životnímu prostředí přísnější ochranu před důsledky činností osob podnikajících než osob nepodnikajících. Větší nebezpečnost jednání těchto subjektů je zde již preventivně kompenzována přísnější úpravou odpovědnosti a snadnější možností jejího uplatnění. Pokud by od uvedené zásady mělo být obecně ustoupeno, přimlouváme se tato, aby zůstala zachována ve vztahu k ochraně životního prostředí. Nakonec je třeba si připomenout i princip nejvyšší ochrany prosazovaný v právu životního prostředí obecně a nacházející svůj výraz i v ústavní rovině v LZPS, která ve svém čl. 35 odst. 3 výslovně stanoví, že *„při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani*

poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“ Listina v tomto ustanovení hovoří o výkonu práv obecně, bez ohledu na to, v jakém zákoně jsou tato práva zakotvena, tedy včetně práv majících své zakotvení přímo v ní samotné. A dokonce obdobné ustanovení se nachází v samotné Listině i v čl. 11 odst. 3, věta druhá, tedy přímo v souvislosti s výkonem práva vlastnit majetek. Domníváme se, že není třeba připomínat, že tato pravidla zavazují i zákonodárce. Jednak pro stanovení zmíněné přípustné míry tak, aby stále ještě bylo životní prostředí chráněno. To činí jednotlivé zákony mající je chránit tak, že překročení této míry může být jen výjimkou, a nikoli pravidlem, která navíc může být učiněna jen jestliže jiný zájem na ochraně životního prostředí výrazně převažuje. I tak se nabízí otázka, jak dlouho může tato převaha (a tedy i výjimka) trvat, jestliže je příznivé životní prostředí existenciální podmínkou pro život.

Jinou otázkou zůstává, a ta stojí za zamyšlení a případně řešení v nové úpravě, je otázka, do jaké míry jsou zákony stanovené tresty (pokuty), resp. jejich výše odůvodněny typovou nebezpečností deliktu, zda zákonodárce vůbec zvažoval společenskou nebezpečnost deliktu na jedné straně a výši (tvrdost) skutkové podstatě přisuzovaného trestu. Mnohdy jsou nepřesná nebo neurčitá i kritéria, podle nichž může být v rámci zákonem vymezeného rozpětí trestní sazby stanovena její konkrétní výše. Za úvahu stojí i častější (dnes používané jen výjimečně a za různých podmínek) použití alternativních trestů nebo upuštění od potrestání, posledně jmenované v případě dobrovolně přijatého kompenzačního plnění - opět zejména v oblastech ochrany životního prostředí, kde je značné zastoupení tzv. ohrožovacích deliktů.

A právě pro shora uváděné rozdíly v charakteru subjektů (na jedné straně fyzické osoby nepodnikající a na straně druhé právnické osoby a fyzické osoby podnikající) a v jim odpovídající odlišně koncipované právní ochraně, přesněji řečeno ochraně prostřednictvím správněprávní odpovědnosti, nemělo by dojít ke sjednocení právní úpravy přestupků (v jejich pojetí odpovědnosti za zavinění) a právní úpravy jiných správních deliktů (v jejich dosavadním pojetí odpovědnosti objektivní), s výjimkou obecných (společných) otázek správněprávní odpovědnosti, v jednom zákoně. V opačném případě máme důvodné obavy, že výsledkem tohoto sloučení bude sice jen jeden zákon namísto dvou, ale zato velmi rozsáhlý, komplikovaný a tudíž i nepřehledný, pokoušející se sjednotit ve své podstatě nesjednotitelné.

KAPITOLA 5: ODPOVĚDNOST TRESTNĚPRÁVNÍ

5.1 ÚVOD

Odpovědnost za trestné činy proti životnímu prostředí, kterou lze společně s odpovědností za správní delikty proti životnímu prostředí subsumovat pod obecnou širší kategorii tzv. deliktů odpovědnosti,³²⁹ představuje stabilní součást systému „environmentálněprávní“ odpovědnosti, chápáné obecně jako odpovědnosti za jednání, které má negativní dopady do životního prostředí. V této kapitole nebude pozornost primárně zaměřena na podrobný výklad jednotlivých skutkových podstat trestných činů, jak je vymezuje platná právní úprava účinná od 1. 1. 2010, tj. TZ; tuto úlohu ostatně dostatečně plní odborné publikace a komentáře k této relativně nové právní úpravě.³³⁰ Předmětem pozornosti budou následující vzájemně propojené okruhy problémů na uvedené práce navazující:

1) **Vývojové tendence** v odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí. Z tohoto pohledu bude předestřena reflexe posledního vývoje právní úpravy postihující jednotlivé skutkové podstaty trestných činů tohoto typu a jeho vazby na požadavky práva mezinárodního a rovněž závazky v této oblasti plynoucí České republice z členství v Evropské unii. Za nejvýraznější vývojové mezníky (pomineme-li samotné přijetí nového trestního zákoníku) lze - i z obecného pohledu - považovat přijetí zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (ZTOPO), a to i přes skutečnost, že z mezinárodního práva ani práva EU České republice neplyne povinnost zavést trestní odpovědnost právnických osob; dále se pak - z pohledu trestněprávní environmentální odpovědnosti - jedná o přijetí novely TZ č. 330/2011 Sb.

2) Problematika stanovení hranice rozlišující deliktů jednání jako odpovědnostní jednání správněprávní a jednání trestněprávní, resp. **problematika vztahu soudního a správního trestání**. Přestože tento složitý okruh problémů by

³²⁹ Tento druh odpovědnosti spočívá v protiprávním jednání, tj. jednání porušujícím stanovená pravidla, v oblasti ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Srov. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 3. vydání, 2010, s. 73.

³³⁰ Viz např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II, § 140 - 421*. Praha: C. H. Beck, 2012; STEJSKAL, V. Trestné činy proti životnímu prostředí. In: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné a procesní*. Praha: Leges, 2013, 3. vyd., s. 765 - 766.

v obecné rovině sám o sobě vydal na samostatný výzkum,³³¹ je nutno pokusit se alespoň příkladmo poukázat na problematická místa v konkrétní oblasti, tj. v oblasti deliktního jednání proti životnímu prostředí.

3) **Problematika aplikace trestněprávní odpovědnosti v praxi.** V této rovině bude poukázáno jak na údaje vyplývající z oficiálních statistik trestné činnosti v oblasti životního prostředí,³³² tak na poznatky vědeckého výzkumu z roku 2010,³³³ jehož obsahem byl mj. sběr konkrétních dat (prostřednictvím žádostí o informace o rozhodovací činnosti od jednotlivých trestních soudů) týkající se prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím trestního práva v uplynulých letech. Přestože se s ohledem na změnu právní úpravy jedná o informace o trestné činnosti ještě podle zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon (TRZk), poslouží jednak jako ilustrace o dosavadních trestněprávních postizích environmentální kriminality v ČR a jednak jako východisko prognóz vývoje v této oblasti za účinnosti platné právní úpravy, jež dosavadní skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí (byť v proměněném znění) převzala.

V duchu výše uvedených okruhů problémů je následující text rozčleněn do čtyř relativně samostatných částí, z nichž první dvě se věnují mezinárodněprávním a unijním souvislostem trestněprávní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí. Třetí, stěžejní část, se zaměřuje na problematiku trestných činů proti životnímu prostředí, zejména na její recentní vývojové proměny, s proklady údajů z aplikační praxe, resp. provedeného výzkumu. Poslední samostatná podkapitola pak bude věnována vybraným aspektům vztahu soudního a správního trestání v oblasti ochrany životního prostředí.

³³¹ K tomu viz např. PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální problémy vztahu soudního a správního trestání. In: ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. *Nové jevy v právu na počátku 21. století, III. Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 382 - 396.

³³² Viz zprávy o činnosti státního zastupitelství za uplynulé roky, dostupné na: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti>. K jejich zpracování a komentáři do roku 2010 viz JARMIČ, L. Trestní právo a ochrana životního prostředí. *Trestněprávní revue*, 2010, č. 9.

³³³ Viz projekt „Prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím trestního práva“ realizovaný v rámci specifického výzkumu MUNIA/1035/2009 a financovaný Masarykovou univerzitou.

5.2 MEZINÁRODNÍ A UNIJNÍ ASPEKTY TRESTNĚ PRÁVNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Jakkoli je působení trestního práva pojímáno jako *ultima ratio* (srov. § 12 odst. 2 TZ³³⁴), tj. jako krajní prostředek řešení deliktního jednání, kdy trestní represe má být použito toliko subsidiárně, nepostačuje-li aplikovat „trestní“ nástroje (zpravidla) práva správního, je nutno jej - s narůstající závažností jednání poškozujících životní prostředí ze strany fyzických, ale zejména právnických osob - vnímat jako významný nástroj ochrany této hodnoty, resp. veřejného statku. Předpokladem správné a efektivní funkce takového ochranného nástroje je jednak kvalitní právní úprava spočívající v zakotvení trestněprávní odpovědnosti fyzických a právnických osob za jednání (ať již komisivní či omisivní), v jehož důsledku dochází k negativním vlivům na životní prostředí, a jednak její důsledné prosazování. Jak bude rozvedeno dále, v českém prostředí lze v současnosti nalézt nedostatky spíše ve druhém z uvedených předpokladů, když by mohlo docházet k uspokojivějšímu naplňování žádoucích funkcí trestněprávní odpovědnosti (zejména preventivní a represivní) v oblasti životního prostředí a tím k nabytí celospolečenského povědomí o tom, že i tomuto zájmu poskytuje stát aktivní ochranu.

5.2.1 Mezinárodní právní úprava

V kontextu trestněprávní ochrany životního prostředí na národní úrovni je třeba vnímat i mezinárodní vazby, v nichž Česká republika figuruje, když od počátku 90. let postupně jako smluvní strana přistoupila k většině významných mezinárodních úmluv v oblasti ochrany životního prostředí.³³⁵ Tzv. environmentální kriminalita³³⁶

³³⁴ „Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.“ Jedná se o zásadu subsidiarity trestní represe. V podrobnostech viz např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II*, § 140 - 421. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 91-95.

³³⁵ Více viz BAHÝLOVÁ, L. MEAs a trestněprávní ochrana životního prostředí v ČR (vybrané aspekty). *Trestní právo*, 2010, č. 11. Z tohoto článku částečně čerpá i tento text.

³³⁶ Na definici *environmentální kriminality* dosud nedošlo ke shodě. V nejširším slova smyslu je takto možné označovat „porušení národního nebo mezinárodního práva, jehož účelem je zajistit ochranu a udržitelnost životního prostředí, biodiverzity a přírodních zdrojů“, viz Interpol: Environmental Crime Programme. Strategic plan 2009-2010, dostupné zde: <www.interpol.int/public/environmentalcrime>; jako poměrně přiléhavá se jeví definice environmentální kriminality jako „porušení právního předpisu v oblasti ochrany životního prostředí, s nímž je spojen trestní postih“, podrobně viz např. CLIFFORD, M.,

je vnímána jako vážný problém s mezinárodními dopady, neboť může vést k nenahraditelným ztrátám (od vyhubení rostlinných a živočišných druhů a vyčerpání přírodních zdrojů, přes zničení přirozeného prostředí až ke ztrátám na lidských životech). Vzhledem ke skutečnosti, že trestné činy proti životnímu prostředí přesahují hranice států, zájem mezinárodního společenství je spolupráce při jejich odhalování a rovněž sjednocování postupů při jejich postihování. V tomto smyslu prvním počinem, zaměřeným na ochranu životního prostředí výlučně z hlediska trestního práva, bylo uzavření Úmluvy o trestněprávní ochraně životního prostředí Rady Evropy (ETS No. 172, též „Štrasburská úmluva“). Ačkoliv na úseku ochrany životního prostředí bylo uzavřeno a postupně nabylo účinnosti významné množství nejrůznějších mezinárodních úmluv,³³⁷ předmětnou úmluvu se doposud nepodařilo uvést v účinnost (a ani ČR ji neratifikovala³³⁸), což bude zřejmě s ohledem na vývoj trestněprávní ochrany životního prostředí na úrovni EU i do budoucna status quo; na druhou stranu je zde možné hledat inspiraci.³³⁹ Tak např. čl. 2 úmluvy obsahuje požadavek na kriminalizaci následujících jednání: a) poškození ovzduší, půdy nebo vody (vypouštěním látek nebo ionizujícího záření) s následkem smrti nebo vážného poškození zdraví, případně vzniklo-li velmi vážné riziko těchto následků.³⁴⁰ V tomto případě se jedná o tzv. autonomní trestné činy,³⁴¹ kdy není potřeba porušení zvláštních předpisů nebo rozhodnutí (povolení) příslušných orgánů

EDWARDS, T. D. Defining „Environmental Crime“. In: CLIFFORD, M. (ed.) *Environmental Crime. Enforcement, Policy, and Social Responsibility*. Gaithersburg, Maryland: Aspen Publishers, 1998, s. 5 - 30.

³³⁷ V současnosti existuje v celosvětovém měřítku přes 900 mnohostranných úmluv o ochraně životního prostředí a přes 1500 dvoustranných úmluv v této oblasti. Česká republika je stranou 41 účinných smluv, dalších 34 smluv ratifikovala. Viz Databáze mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí, <http://iea.uoregon.edu>.

³³⁸ Od roku 1998, kdy byla Štrasburská úmluva otevřena k podpisu, k tomuto kroku přistoupilo celkem 14 států, z nichž pouze Estonsko ji ratifikovalo (k účinnosti úmluvy je potřeba tří ratifikací).

³³⁹ Důvodová zpráva k návrhu TZ není k existenci této úmluvy zcela netečná, když je uváděna v seznamu relevantních smluv.

³⁴⁰ V případě „rizikových“ trestných činů však mohou členské státy vznést výhradu (viz čl. 3 odst. 3 Úmluvy).

³⁴¹ Viz Důvodová zpráva (Explanatory report) k úmluvě, podle níž se mj. členské státy Rady Evropy shodují na tom, že v některých oblastech je poškození zdraví či ohrožení života kriminálním jednáním, aniž by muselo dojít k porušení předpisů správního práva: „*Dodržování právních předpisů environmentálního správního práva nemůže vždy vyloučit vznik trestní odpovědnosti. Povolení může určitá jednání dovolovat, znečišťovateli však nedává absolutní práva*“.

veřejné správy. Tato konstrukce trestní odpovědnosti je však českému právu vzdálena, neboť trestní odpovědnost je odpovědností deliktů, tj. za protiprávní jednání.³⁴² Další úmluvou kriminalizovaná jednání jsou již protiprávního charakteru, jedná se o b) poškození ovzduší, vody, půdy (vypouštěním látek nebo ionizujícího záření) s následkem (i potenciálním) trvalého poškození, smrti nebo vážného poškození zdraví nebo podstatné ztráty na chráněných objektech, majetku, zvířatech nebo rostlinách,³⁴³ c) nakládání s nebezpečnými odpady, d) provozování nebezpečných činností a e) nakládání s radioaktivním materiálem nebo nebezpečnými radioaktivními látkami, s následkem (i potenciálním) smrti nebo vážného poškození zdraví nebo podstatné ztráty na kvalitě vzduchu, půdy, vody, zvířat nebo rostlin (ad c, d, i e). Úmluva zásadně kriminalizuje úmyslné i nedbalostní jednání, státy si však mohou v případě výše uvedených jednání vyhradit, že jako trestné činy budou postihovat jen činy hrubě nedbalostní.³⁴⁴

Úmluva dále v čl. 4 vyjmenovává další protiprávní jednání, u nichž si však mohou smluvní strany zvolit způsob postihu, tj. zda budou postihovány jako delikty trestní či správní. Jedná se o (protiprávní) vypouštění látek nebo ionizujícího záření do vzduchu, vody nebo půdy, způsobování hluku, nakládání s odpady, provozování zařízení, nakládání s radioaktivními materiály nebo jinými radioaktivními látkami a nebezpečnými chemikáliemi, způsobování ztrát na přírodních objektech v národních parcích, přírodních rezervacích či jiných chráněných oblastech, nakládání s chráněnými druhy.

Co se týká sankcí, úmluva vyžaduje zavedení trestů přiměřených závažnosti deliktu. Mezi těmito tresty by se měly objevit tresty odnětí svobody, peněžité sankce, propadnutí majetku a případně povinnost navrácení životního prostředí do původního stavu. Naposled uvedený trest nemusí být v českém prostředí vnímán jen jako sankce a byť nápravná opatření mají sankční charakter, nejsou výslovně mezi sankce zařazována.³⁴⁵ TZ tento druh „sankce“ nezná, nicméně o jejím

³⁴² Stejně výhrady měla ČR např. i v průběhu projednávání směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí.

³⁴³ V případě trestných činů, jejichž následkem je vznik podstatných škod na chráněných objektech, majetku, zvířatech nebo rostlinách, mohou členské státy rovněž vznést výhradu (viz čl. 3 odst. 3 úmluvy).

³⁴⁴ Úmyslné jednání však musí být kriminalizováno vždy. Srov. POMAHAČ, R. Evropská úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí. *Evropské právo*, 1999, č. 2, s. 3.

³⁴⁵ Srov. MATES, P. Nápravná opatření ve správním dozoru. *Obchodní právo*, 1998, č. 9, s. 22 - 26. Nebo STEJSKAL, V. Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu. In *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2011, s. 54.

zavedení je možné *de lege ferenda* uvažovat, přestože nápravná opatření je možné (i bez vazby na protiprávní jednání) ukládat i v rámci činnosti dozoru, tj. na úrovni správního práva (resp. výkonu veřejné správy). Úmluva obsahuje rovněž požadavek na zavedení trestní odpovědnosti právnických osob (čl. 9), nicméně stranám umožňuje v této oblasti učinit výhradu.³⁴⁶ Inspirativním instrumentem úmluvy je možnost zakotvení práva zájmových skupin environmentálního zaměření na účast v trestním řízení, otázkou (zřejmě s negativní odpovědí) je, jak by se k této možnosti postavila ČR, když takové postavení není těmto subjektům přiznáváno ani v řízení o správních deliktech.

Povinnosti ČR v oblasti trestněprávní ochrany životního prostředí však ovlivňují i některé další mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí (MEAs) - jmenujme alespoň Úmluvu o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (tzv. „CITES“, publ. pod č. 572/1992 Sb.), Montrealský protokol o látkách které poškozují ozonovou vrstvu (publ. pod č. 109/2003 Sb. m. s.), Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (publ. pod č. 100/1994 Sb.) či Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti (publ. pod č. 89/2005 Sb.), které jsou pro ČR právně závazné, nicméně jejich dopady do této oblasti jsou omezené a nepřímé; projevují se mj. v tom, že MEAs vymezují pravidla, jejichž porušení by mělo (mohlo) mít za následek trestní postih a zásadně požadují zavedení účinných sankcí za jednání v rozporu s pravidly, která zakotvují (dle okolností by se tedy mělo/mohlo jednat o sankce a postupy trestního práva). V oblasti postihování trestné činnosti přitom mají jednotlivé národní státy jakožto smluvní strany MEAs stále výlučnou pravomoc a trestání za delikty je v jejich plné dispozici. Na smluvních stranách je ponechán druh, příp. výši sankce; ta by však měla v konkrétní oblasti účelně plnit svoje funkce. Z výše uvedených MEAs je možné za úmluvy výslovně vyžadující kriminalizaci protiprávního jednání, tj. soudní trestání, považovat (vedle Štrasburské úmluvy) dále pouze Basilejskou úmluvu, v ostatních případech by postačovalo správní trestání. Na druhou stranu je zde však požadavek na zavedení účinných sankcí, a proto by měl zákonodárce zvolit vhodnou formu trestání, která by byla přiměřená závažnosti deliktního jednání³⁴⁷.

³⁴⁶ Viz STEJSKAL, V. Nová komunitární trestněprávní ochrana životního prostředí na obzoru. *České právo životního prostředí*, 2007, č. 1, s. 5 - 20.

³⁴⁷ K této problematice viz PRÁŠKOVÁ, 2009, op. cit., s. 382 - 397.

5.2.2 Trestněprávní ochrana životního prostředí v právu EU a její dopady na implementaci v ČR

Těžištěm právní úpravy této oblasti na úrovni EU je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí (dále též „směrnice“), kterou měla ČR transponovat do svého právního řádu nejpozději do 26. prosince 2010. Ze zajímavého (judikurního) vývoje v této věci^{348,349} lze připomenout alespoň, že návrh Evropské komise na vydání směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 2001 nebyl nejprve přijat Radou EU (jakožto spolurozhodujícím orgánem) pro nedostatek pravomoci, naposled uvedený orgán však v rámci tehdejšího tzv. třetího pilíře ES (spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí) vydal v roce 2003 rámcové rozhodnutí 2003/80/SVV o trestněprávní ochraně životního prostředí, které však bylo k žalobě Evropské komise zrušeno tehdejším Evropským soudním dvorem rozsudkem ve věci C-176/03 s odůvodněním, že obsah i zaměření tohoto dokumentu směřují k ochraně životního prostředí; jedná se proto o záležitost Společenství. V návaznosti na toto rozhodnutí pak vydala Komise EU druhý návrh směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí, který obsahoval i systém sankcí za jednotlivé trestné činy. S ohledem na judikaturu Soudního dvora EU³⁵⁰ však musel být i tento návrh směrnice přepracován. Na třetí pokus pak již byla přijata (21. 5. 2008) předmětná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí. Jakkoli tato směrnice tedy obsahuje skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí, přesné sankce absentují; musí však být „účinné, přiměřené a odrazující“. Na druhou stranu, formulací konkrétních skutkových podstat je „manévrovací“ prostor jednotlivých členských států k jejímu provedení a dosažení tak požadovaného cíle této směrnice značně omezen, což není v případě tohoto druhu právního nástroje zcela běžné. Skutečnost, že členským státům byla ponechána možnost si zvolit povahu a výši sankcí, je

³⁴⁸ K tomu podrobně viz STEJSKAL, V. Nová komunitární trestněprávní ochrana životního prostředí na obzoru. *České právo životního prostředí*. 2007, č. 1, s. 5 - 20. Anebo STEJSKAL, V. Role soudů v oblasti trestněprávní ochrany ŽP. In: ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 125 - 132.

³⁴⁹ VOMÁČKA, V. Konec lhůty pro implementaci směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí za dvěmi. *Trestní právo*, 2010, č. 11.

³⁵⁰ Rozhodnutím Soudního dvora EU ve věci C-440/05 ze dne 23. října 2007, kterým bylo zrušeno Rámcové rozhodnutí Rady 2005/667/SVV k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí, byla vyloučena možnost Společenství stanovovat přesné sankce za skutkové podstaty trestných činů.

v odborné literatuře mnohdy považována za slabinu směrnice, jež ve svých důsledcích pravděpodobně nepřinese žádné podstatné změny ve stávajícím „statu quo“.³⁵¹

Směrnice zakotvuje celkem devět skutkových podstat trestných činů spočívajících v protiprávním jednání spáchaném úmyslně nebo přinejmenším z hrubé nedbalosti, kterým je dle čl. 2 písm. a) porušení právních předpisů přijatých na základě SES a uvedených v příloze A směrnice (jedná se o 61 směrnic a 8 nařízení), právních předpisů přijatých na základě smlouvy o Euratomu a uvedených v příloze B směrnice (3 směrnice), a dále právních předpisů členského státu nebo rozhodnutí příslušného orgánu členského státu, které tyto předpisy uvádějí v účinnost. Směrnice tak vlastně zakotvuje trestněprávní opatření k ochraně poskytované životnímu prostředí prostřednictvím právních předpisů EU. Trestněprávní odpovědnost se vztahuje většinou k těm deliktům, které způsobily nebo mohou způsobit závažné následky v podobě smrti nebo závažného poškození zdraví osob anebo závažného poškození životního prostředí a jeho součástí. Pouze v několika případech, jakými jsou výroba, obchodování a nakládání s látkami ztenčujícími ozonovou vrstvu, obchodování s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin a nelegální dovoz odpadů, není takový následek konstitutivním prvkem trestněprávní odpovědnosti. Důvodem pro to je skutečnost, že následek nebo i jen pravděpodobnost jeho vzniku je značně obtížné a mnohdy až nemožné prokázat, protože se projeví ve třetích zemích nebo protože manifestace následků je dlouhodobým a často i kumulativním procesem. Zároveň je třeba zdůraznit, že trestněprávní odpovědnost se váže pouze k těm nejzávažnějším formám environmetálních deliktů a ve vztahu k nim zakládá povinnost zavést trestněprávní sankce. Ne každé porušení práva životního prostředí tak zakládá trestněprávní postih, jenž by měl být uplatněn až jako poslední možnost, když náprava dle ostatních právních odvětví není dosažitelná.³⁵²

Tato směrnice byla se zpožděním implementována do českého právního řádu prostřednictvím novely TZ č. 330/2011 Sb., kdy došlo k významné úpravě hlavy VIII zvláštní části trestního zákoníku (viz níže). Pro účely tohoto textu je jistě vhodné analyzovat, zda trestní zákoník zahrnuje všechny skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí, jak je vymezuje směrnice.

³⁵¹ KRÄMER, 2011, op. cit., s. 413.

³⁵² Evropská komise. Commission staff working document - Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection on the environment through criminal law - Impact Assessment. 2007/0022(COD).

Ustanovení směrnice	Znění skutkové podstaty trestného činu dle směrnice (protiprávní úmyslné nebo hrubě nedbalostní jednání)	Odpovídající ustanovení trestního zákoníku
Čl. 3 písm. a)	Vypouštění, emise nebo uvolňování množství materiálu nebo ionizujícího záření do ovzduší, půdy nebo vody, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách.	Primárně § 293 - poškození a ohrožení životního prostředí, § 294 - poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti.
Čl. 3 písm. b)	Sběr, přeprava, zpracovávání nebo odstraňování odpadů, včetně provozního dohledu nad těmito postupy a následné péče o zařízení pro odstraňování a včetně úkonů, jež přebírají obchodníci nebo zprostředkovatelé (nakládání s odpady), které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách.	Skutková podstata uvedená v § 298 (neoprávněné nakládání s odpady) je v odst. 2 konstruována poněkud jinak - protiprávní nakládání s odpady, které způsobí poškození nebo ohrožení životního prostředí, a k jehož odstranění je zároveň třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu; podřaditelné i pod § 293 a 294 TZ
Čl. 3 písm. c)	Přeprava odpadu, pokud tato činnost spadá do oblasti působnosti čl. 2 bodu 35 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů a probíhá v množství jiném než zanedbatelném, ať již je provedena jednorázově nebo v několika zásilkách, které spolu zřejmě souvisejí.	Lze postihnout dle § 298 odst. 1 (neoprávněné nakládání s odpady). Jedná se fakticky o úpravu přísnější, neboť není limitována větším než zanedbatelným množstvím protiprávně přepravovaného odpadu. ³⁵³
Čl. 3 písm. d)	Provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky či přípravky a které mimo samotné zařízení způsobuje nebo	§ 293 - poškození a ohrožení životního prostředí, § 294 - poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti ve spojení s §

³⁵³ Směrnice však stanoví minimální pravidla, členské státy proto mohou - pokud jde o účinnou trestněprávní ochranu životního prostředí - přijmout či zachovat přísnější opatření (viz odstavec 12 preambule ke směrnici).

	může způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočišných či rostlinách.	296 odst. 3 TZ.
Čl. 3 písm. e)	Výroba, zpracování, manipulace, použití, držení, skladování, přeprava, dovoz, vývoz nebo ukládání jaderných materiálů nebo jiných nebezpečných radioaktivních látek, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočišných či rostlinách.	§ 281 - nedovolená výroba a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky, § 282 - nedovolená výroba a držení jaderného materiálu a zvláštního štěpného materiálu.
Čl. 3 písm. f)	Usmrcování, ničení, držení nebo odchyt jedinců chráněných druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů a má zanedbatelný dopad na stav daných druhů z hlediska ochrany.	§ 299 - neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami, § 300 - neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti.
Čl. 3 písm. g)	Obchodování s jedinci chráněných druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin nebo s jejich částmi nebo odvozeninami, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů a má zanedbatelný dopad na stav daných druhů z hlediska ochrany.	§ 299 - neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami, § 300 - neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti.
Čl. 3 písm. h)	Každé jednání, které způsobí významné poškození stanoviště v chráněné lokalitě.	§ 301 - poškození chráněných částí přírody.
Čl. 3 písm. i)	Výroba, dovoz, vývoz, uvádění na trh nebo používání látek poškozujících ozonovou vrstvu.	§ 298a - neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu.

Z uvedeného srovnání je zřejmé, že některé skutkové podstaty deliktů jsou identické s těmi, co jsou uvedeny ve směrnici, nicméně ve formulaci jiných lze nalézt odlišnosti. Předně směrnice na rozdíl od české právní úpravy mezi trestní delikty nezařadila poškození lesa (§ 295 TZ) a týrání zvířat (§§ 302 a 303). Další rozdíl se vztahuje k formulaci skutkových podstat trestných činů poškozování

a ohrožování životního prostředí. Podle české právní úpravy jednání, kterým může dojít k jejich naplnění, není specifikováno. To znamená, že poškození nebo ohrožení životního prostředí může být zapříčiněno jakýmkoliv jednáním či opomenutím, jež je v rozporu s právními předpisy. Směrnice naopak uvádí specifické druhy jednání jako vypouštění, emise nebo zavedení látek nebo ionizujícího záření do ovzduší, půdy a vody, jež způsobuje nebo by mohlo způsobit stanovené následky. S touto diskrepancí, umožňující širší aplikaci českých ustanovení §§ 293 a 294, pak souvisí i výše zmíněné formulační odchylky (např. § 296 a 298), i přes které lze konstatovat, že česká právní úprava naplňuje požadavky směrnice, jež byla řádně transponována do českého právního řádu.

V případech jednání vymezeného v čl. 3 písm. d), h) a i) přitom muselo dojít k vytvoření zcela nových skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. V ostatních případech postačila (zejména v případech skutkových podstat trestných činů ohrožení a poškození životního prostředí - § 293 a 294) revize, přestože její provedení působí z hlediska legislativně-technického komplikovaněji než v případech převzetí celé nové skutkové podstaty do právní úpravy.

Podle směrnice by mělo být postihováno rovněž nedodržení zákonné povinnosti konat, je-li spácháno úmyslně nebo hrubou nedbalostí. Tento požadavek je obsažen v odstavci 6 preambule směrnice, nicméně nebyl výslovně promítnut do skutkových podstat jednotlivých trestných činů proti životnímu prostředí, jak jsou obsaženy v trestním zákoníku.³⁵⁴ Na druhou stranu, v případě blanketních norem, jež odkazují na porušení předpisů práva životního prostředí, se může jednat i o porušení zákonem stanovené povinnosti konat.³⁵⁵ Dle směrnice je dále nutné považovat za trestný i návod a pomoc k úmyslnému jednání (čl. 4), čemuž odpovídá ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) a c) trestního zákoníku. Co se týká sankcí, český zákonodárce zřejmě považoval dosavadní sankce u již zavedených skutkových podstat trestných činů v trestním zákoníku za dostatečně „účinné, přiměřené a odrazující“, neboť novelou TZ č. 330/2011 Sb. nedošlo k významné úpravě (přitvrzení) sankčních postihů.

Ve vztahu k unijní úpravě je konečně nutné učinit poznámku k trestněprávní odpovědnosti právnických osob, jejíž zavedení směrnice výslovně nevyžaduje.

³⁵⁴ Srov. např. skutkovou podstatu trestného činu zanedbání povinné výživy (§ 196 TZ).

³⁵⁵ Jednáním se rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel povinen podle jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývala-li taková jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání anebo k němu byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen. (§ 112 TZ)

Podle čl. 2 písm. d) směrnice je právnickou osobou „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 zajistit odpovědnost právnických osob za výše uvedené skutkové podstaty trestných činů, pokud se těchto činů dopustí v jejich prospěch fyzická osoba působící v právnické osobě ve vedoucím postavení, která jedná samostatně nebo jako člen orgánu této právnické osoby na základě oprávnění k zastupování či na základě pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby (čl. 6); sankce přitom mají být „účinné, přiměřené a odrazující“ (čl. 7).

V případě právnických osob tedy směrnice nestanoví, zda tyto sankce mají mít trestní či netrestní povahu. Kromě toho ustanovení směrnice, neukládající povinnost zavést trestněprávní odpovědnost právnických osob, lze považovat za redundantní z toho důvodu, že povinnost potrestat environmentální delikty efektivními, přiměřenými a odrazujícími sankcemi vyplývá jak ze sekundárního práva EU (směrnice a nařízení), tak i obecně z práva primárního. V rozsudku ve věci C-68/88³⁵⁶ Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že „by mělo být přihlášeno k tomu, že tam, kde komunitární právní úprava nestanoví specificky žádné sankce za jeho (rozuměj práva tehdejšího ES) porušení anebo odkazuje na národní právní úpravu, čl. 5 Smlouvy vyžaduje, aby členské státy přijaly veškerá opatření nezbytná k zajištění řádné aplikace a účinnosti komunitárního práva. Za tím účelem, zatímco výběr sankcí zůstává na jejich uvážení, musejí (rozuměj členské státy) zvláště zajistit, že porušení komunitárního práva bude penalizováno za podmínek, a to jak procedurálních, tak substantivních, analogických těm, co jsou stanoveny za porušení národní právní úpravy stejné povahy a důležitosti, a které v každém případě zajistí, že sankce bude dostatečně účinná, přiměřená a odrazující.“ V současnosti povinnost členských států zajistit, že porušení práva EU je penalizováno účinnými, přiměřenými a odrazujícími sankcemi, vyplývá ze čl. 4.3 SEU (původní čl. 10 Smlouvy o založení ES). Vlastní výběr sankcí však zůstává na jejich uvážení.³⁵⁷

³⁵⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 1989. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc 68/88. Sbírka soudních rozhodnutí 1989 02965.

³⁵⁷ Viz též rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 7. 1999. Trestní řízení proti Marii Amélii Nunes a Evangelině de Matos. Věc C-186/98. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-04883.

5.3 ODPOVĚDNOST ZA TRESTNÉ ČINY PROTI ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ V ČR

5.3.1 Obecná a vývojová východiska

Tato kapitola nemá a ani nemůže mít ambici podrobně pojednávat o obecných otázkách vzniku trestněprávní odpovědnosti, na druhou stranu je však vhodné - za účelem možnosti komparace s jinými odpovědnostními systémy - alespoň stručně poukázat na předpoklady vzniku tohoto typu odpovědnosti. Vznik trestněprávní odpovědnosti je odvozován především od skutečnosti, zda došlo ke spáchání trestného činu. Trestný čin je definován jako protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který naplňuje znaky skutkové podstaty (§ 13 odst. 1 TZ). Uvedená definice charakterizuje trestný čin znaky formálními. Již výše zmíněný princip *ultima ratio*, obsažený v ustanovení § 12 odst. 2 TZ, představuje tzv. materiální korektiv. Do určité míry ozřejmuje vztah mezi trestněprávní odpovědností a jinými typy odpovědnosti, když prvně uvedená vznikne v případě, kdy „nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu“. Kodifikace trestných činů od deliktů netrestního charakteru (přestupky a jiné správní delikty) pak slouží též požadavek na tzv. společenskou škodlivost trestných činů. Ta „je určována především intenzitou naplnění jednotlivých složek povahy a závažností činu, ale zcela se tím nevyčerpává, neboť je spojena s principem *ultima ratio*“.³⁵⁸ Jak dále k tomu uvádí Šámal, konkrétní společenskou škodlivost je nutné v každém případě posuzovat přísně individuálně, zejména s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým a dalším okolnostem případu a rovněž při zvážení, zda nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.³⁵⁹

Uplatněním trestněprávní odpovědnosti není dotčena možnost aplikace odpovědnosti za škodu anebo odpovědnosti za ekologickou újmu; vedle těchto systémů působí trestněprávní odpovědnost paralelně. V případě škody způsobené trestnou činností na vlastnitelných částech životního prostředí je přitom možné v rámci tzv. adhezního řízení podat ze strany poškozeného - za zákonem daných podmínek - trestnímu soudu návrh, aby v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit v penězích škodu nebo nemajetkovou újmu nebo vydat bezdůvodné obohacení (§ 43 odst. 3 TR); tento nárok však samozřejmě nelze uplatnit, pokud o něm již bylo rozhodnuto v občanskoprávním řízení (§ 44 odst. 3 TR). Z ustanovení o adhezním řízení nicméně nelze dovodit, že by poškozený mohl nárokovat jiný způsob odčinění způsobené škody než její relutární náhradou,

³⁵⁸ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I*, § 1 - 139. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 94.

³⁵⁹ Tamtéž, s. 103.

jak to umožňuje - k volbě poškozeného - stávající občanský zákoník, tj. v podobě naturální restituce (§ 442 odst. 2 OZ, na žádost poškozeného a je-li to možné a účelné), jež by u ztrát (škod) na životním prostředí měla být preferována.

Pokud teoreticky dojde trestnou činností ke vzniku ekologické újmy, odpovědnost jejího původce dle příslušných právních předpisů zůstává nedotčena; konkrétně pak dle ZEÚ, by byl pachatel této činnosti (pokud by se zároveň jednalo o provozovatele vymezené provozní činnosti dle tohoto zákona a došlo by též k naplnění pojmu ekologická újma³⁶⁰) povinen přistoupit k provádění požadovaných opatření k nápravě vzniklé újmy. Obdobně i podle ZOŽP, uložením sankce za porušení povinností stanovených zvláštními předpisy práva životního prostředí není dotčena případná trestní odpovědnost. K současnému vzniku trestněprávní odpovědnosti a odpovědnosti za ekologickou újmu však může dojít jen za situace, kdy původce jednal protiprávně úmyslně nebo z hrubé nedbalosti.

Jinak je tomu však v případě odpovědnosti za správní delikty, jejíž uplatnění (tj. vedení paralelního řízení a vydání rozhodnutí o vině a trestu) není vedle trestněprávní odpovědnosti - v případě stejného skutku - zpravidla obecně možné, a to s ohledem na zásadu *ne bis in idem*; některým aspektům této složité problematiky bude věnována pozornost níže v rámci kapitoly o vztahu soudního a správního trestání v oblasti ochrany životního prostředí.

Skutečnost, že ochrana životního prostředí nabývá na důležitosti, se promítá do dynamického vývoje skutkových podstat trestných činů, jejichž druhovým objektem je právě zájem na ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek.³⁶¹ Proces přestavby trestní odpovědnosti v právu životního prostředí byl započat novelizací trestního zákona již v roce 2002 (zákon č. 134/2002 Sb., kterým

³⁶⁰ Jedná se o nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo; jedná se o změnu na 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, na podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, která má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál, či na 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 [§ 2 písm. a) ZEÚ]. Podle § 10 ZOŽP se ekologickou újmu rozumí ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.

³⁶¹ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2681.

se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon). Uvedenou novelou byly s účinností od 1. 7. 2002 nejen zpřesněny skutkové podstaty trestných činů úmyslného a nedbalostního ohrožování a poškozování životního prostředí, ale rovněž byly doplněny další skutkové podstaty směřující k jeho ochraně - konkrétně při ochraně lesa (§ 181c „poškozování lesa těžbou“), při nakládání s nebezpečnými odpady“ (§ 181e „nakládání s nebezpečnými odpady“) a při nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§§ 181f, 181g a 181h).^{362,363} V režimu trestního zákona se však stále ještě jednalo o trestné činy obecně nebezpečné, zařazené do hlavy čtvrté trestního zákona.³⁶⁴

Další významnou změnou bylo vyčlenění nové hlavy trestných činů proti životnímu prostředí v rámci TZ, což je oproti stávajícímu postavení tohoto typu kriminality významný, zdánlivě pouze formální krok. Životnímu prostředí se tak jakožto objektu trestněprávní ochrany, dostalo postavení a významu, který pro společnost má. Lze uvést, že tímto krokem došlo k završení (byť nikoli bezesbýtku) více než dvacetiletého vývoje trestního práva v této oblasti, sahajícího (nahlíženo optikou speciálních skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí) do 90. let 20. století, kdy došlo k zakotvení skutkové podstaty trestného činu „ohrožení životního prostředí“ (§ 181a a 181b trestního zákona).

Nedlouho po přijetí (účinnosti) TZ došlo k jeho významné novelizaci (zákonem č. 330/2011 Sb.) právě ve skupině trestných činů proti životnímu prostředí.³⁶⁵ Důvodem této novely byl především nesoulad trestněprávní legislativy v této oblasti s unijním právem.³⁶⁶ Mezi hlavní změny v této oblasti patří zejména nové znění skutkových podstat trestných činů „poškození a ohrožení životního

³⁶² Viz STEJSKAL, V. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 533 - 535.

³⁶³ Jednalo se o zákony č. 159/1989 Sb. a 175/1990 Sb. Uvedená skutková podstata (ve formě úmyslné a nedbalostní) byla koncipována velmi vágně, v praxi tak nedocházelo k jejímu využívání. K vývoji blíže viz např. DAMOHORSKÝ, M. a kol., 2010, op. cit., s. 73 - 74.

³⁶⁴ HOFSCHEIDEROVÁ, A.: Trestněprávní odpovědnost za poškození lesa. In: Sborník SVOČ 2012, s. 534, dostupné na <http://www.law.muni.cz/sborniky/cssvoc2012/sbornik.pdf> (3. 8. 2013)

³⁶⁵ K tomu viz ZICHA, J., POKORNÁ, L. Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 4, s. 79 - 84.

³⁶⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/123/ES ze dne 21. října 2009, kterou se mění směrnice 2005/35/ES o znečištění lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání.

prostředí“ a „poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti“, zakotvení zcela nových skutkových podstat trestných činů („poškození vodního zdroje“, „neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu“), či jejich významná reformulace (např. u skutkové podstaty trestného činu „poškození chráněných částí přírody“ v ustanovení § 301 TZ). Touto novelou došlo též (bez ohledu na požadavky unijního práva) k částečnému návratu znění skutkové podstaty trestného činu pytláctví, dříve obsaženém v trestním zákoně.³⁶⁷

5.3.2 Trestné činy proti životnímu prostředí v trestním zákoníku

I přes zahrnutí dosavadních skutkových podstat trestných činů, jež byly doktrínou považovány za trestné činy proti životnímu prostředí, do samostatné hlavy trestního zákoníku, a i přes formulaci některých nových skutkových podstat, je možné zamýšlet se nad tím, zda nebylo vhodné do této skupiny řadit další, související skutkové podstaty trestných činů, či opačně, zda u všech trestných činů zde uvedených je možné hovořit o životním prostředí jako objektu ochrany. Pro první situaci lze poukázat na trestné činy „nedovolená výroba a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky“ (§ 281 TZ) a „nedovolená výroba a držení jaderného materiálu a zvláštního štěpného materiálu“ (§ 282 TZ), zařazené do skupiny trestných činů obecně nebezpečných. Jakkoli lze jistě souhlasit s názorem, že se jedná o skutkové podstaty trestných činů, aplikovatelné i v rámci ochrany životního prostředí,³⁶⁸ s ohledem na primární objekt ochrany, kterým je bezpečnost společnosti, resp. ochrana života a zdraví osob, se jejich nezařazení mezi trestné činy proti životnímu prostředí jeví být jako správné. Ostatně i u dalších skutkových podstat trestných činů obecně nebezpečných (trestné činy obecného ohrožení úmyslného - § 272 TZ, a z nedbalosti - § 273 TZ) zpravidla dochází k zásahu do životního prostředí, které např. může být předmětem nebo prostředkem teroristického útoku.³⁶⁹ Pro druhou situaci se nabízí úvahy nad tím, zda do skupiny trestných činů proti životnímu prostředí lze bez dalšího řadit trestné činy „týrání zvířat“ (§ 302) a pytláctví (§ 304), u nichž je životní prostředí, jak jej chápe např. ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, rovněž chráněno

³⁶⁷ A to k využití slovesa „loví“ namísto „uloví“, neboť nedokonavý slovesný vid z hlediska praktických zkušeností umožňuje neoprávněný lov zvěře lépe postihovat (a tím odrazovat případné pachatele této činnosti). Cit. *„Kdo neoprávněně loví zvěř nebo ryby v hodnotě nikoli nepatrné nebo ukrýje, na sebe nebo jiného převede nebo přechovává neoprávněně ulovenou zvěř nebo ryby v hodnotě nikoli nepatrné...“*.

³⁶⁸ Viz STEJSKAL, V. Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu. In *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2011, s. 49.

³⁶⁹ Viz HANÁK, J. Ochrana životního prostředí v trestním zákoníku - několik poznámek. *Trestní právo*. 2010, č. 11, s. 13 - 17.

nepřímo, když objektem (předmětem) ochrany je respekt ke zvířatům jakožto živým tvorům, v novém pojetí již nevnímaným jako věc.³⁷⁰ Stejně to platí i pro trestné činy „zanedbání péče o zvíře z nedbalosti“ (§ 303), a obdobně pro trestné činy „neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivý a jinými látkami ovlivňujícími užitek hospodářských zvířat“ (§ 305), „šíření nakažlivé nemoci zvířat“ (§ 306) a „šíření nakažlivé nemoci a škůdce užitkových rostlin“ (§ 307), které - při antropogenním přístupu k životnímu prostředí - chrání též zdraví člověka a jeho blahobyt. Na druhou stranu je však třeba připustit, že pro uvedené trestné činy neexistuje ve stávajícím trestním zákoníku vhodnější kategorie, ale bez ohledu na to, zda právní řád chápe zvíře jako věc či nikoliv, je nezpochybnitelné, že zvířata, stejně jako rostliny a dokonce i člověk, jsou neoddělitelnou součástí životního prostředí, a proto tyto trestné činy mezi trestné činy proti životnímu prostředí jednoznačně patří.

Následující text se bude blíže věnovat trestněprávní ochraně životního prostředí³⁷¹ a jeho složek, jak je zajištěna formulací jednotlivých skutkových podstat trestných činů v hlavě VIII zvláštní části trestního zákoníku. Hlavní pozornost bude věnována odpovědnosti za protiprávní jednání s přímými dopady do životního prostředí (jeho složek), jen okrajově pak skutkovým podstatám chránícím životní prostředí nepřímo, jak byly zmíněny výše. Pozornost bude zaměřena též na problematiku sankcí (trestů), a to jak z pohledu jejich zakotvení v právní úpravě, tak - v návaznosti na provedený průzkum³⁷² - z pohledu aplikační praxe; v tomto směru přitom nelze opomenout vývojovou komparaci možných sankcí za jednotlivé trestné činy proti životnímu prostředí (byť s vědomím, že z důvodu změn ve skutkových podstatách většiny těchto trestných činů, se bude jednat o srovnání poněkud nepřesné).

³⁷⁰ Viz § 494 NOZ, podle něhož má živé zvíře zvláštní význam a hodnotu již jako smysly nadaný živý tvor.

³⁷¹ K trestněprávní ochraně obecně i k jednotlivým trestným činům proti životnímu prostředí více STEJSKAL, V. Trestné činy proti životnímu prostředí. In: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges, 2013, 3. vyd., s. 765 - 792.

³⁷² Viz projekt „Prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím trestního práva“ realizovaný v rámci specifického výzkumu MUNIA/1035/2009 a financovaný Masarykovou univerzitou. Výsledky dostupné zde: <<http://www.law.muni.cz/dokumenty/10883>>.

5.3.2.1 Poškození anebo ohrožení složek životního prostředí - generální ochrana

Skutkové podstaty trestných činů „poškození a ohrožení životního prostředí“ (§ 293 TZ) a „poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti“ (§ 294 TZ) představují obecnou trestněprávní ochranu všech složek životního prostředí (zákonodárce výslovně zmiňuje půdu, vodu a ovzduší, může se však jednat o jakoukoli jinou složku životního prostředí) a životního prostředí jako celku. Pro naplnění těchto skutkových podstat musí být dány následující předpoklady:

1. porušení některých z jiných právních předpisů (jde o skutkové podstaty s blanketní dispozicí³⁷³),

2. vznik nežádoucího stavu na chráněné složce (složkách), tj. ohrožení nebo poškození životního prostředí, vymezený rozsahem (větší rozsah, větší území³⁷⁴) nebo závažností možných následků pro člověka (možnost způsobení těžké újmy na zdraví³⁷⁵ nebo smrti) nebo rozsahem co do nákladů na odstranění nežádoucího stavu (náklady ve značném rozsahu³⁷⁶), event. zvýšením či ztížením odvrácení nebo zmírnění nežádoucího stavu. Oproti původnímu znění těchto skutkových podstat v trestním zákoníku je tak možná aplikace nikoliv pouze na rostlinstvo a živočišstvo,³⁷⁷ nýbrž na všechny objekty tohoto trestného činu (tj. na životní prostředí jako celek i na všechny jeho složky). Po novele trestního zákoníku č. 330/2011 Sb. se dle ustanovení § 296 odst. 3 TZ poškozením nebo ohrožením některé ze složek životního prostředí rozumí i protiprávní (tj. bez povolení vyžadovaného zákonem) provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky či směsi. Toto ustanovení má být dle důvodové zprávy k uvedené novele trestního zákoníku transpozičním ustanovením k čl. 3 písm. d) směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Zároveň jej lze považovat za interpretační ustanovení, jehož

³⁷³ Pro většinu trestných činů proti životnímu prostředí je v rámci formulace skutkové podstaty použita blanketní dispozice, tj. odkaz na zvláštní právní předpisy, k jejichž porušení má pro naplnění znaku protiprávnosti dojít.

³⁷⁴ Viz § 296 TZ, tj. území o rozloze nejméně tři hektary a v případě povrchových vod ve vodních útvech, s výjimkou vodních toků, nejméně jeden hektar vodní plochy a u vodního toku nejméně dva kilometry jeho délky.

³⁷⁵ Ve smyslu § 122 odst. 2 TZ.

³⁷⁶ Podle ustanovení § 138 TZ se jedná o náklady alespoň ve výši 500 000 Kč.

³⁷⁷ Původní skutková podstata tohoto trestného činu v sobě zahrnovala kumulaci podmínek poškození složek životního prostředí ohrožením společenstev a populací živočichů a rostlin, doplněnou omezením na vybraná území, což bylo neopodstatněné a vedoucí k její velmi řídké aplikaci. Viz ZICHA, POKORNÁ, op. cit., s. 80.

smyslem je konkretizace v §§ 293 a 294 TZ, popřípadě i v jiných ustanoveních TZ použitého pojmu „poškození nebo ohrožení půdy, vody, ovzduší nebo jiné složky“. Za takového poškození nebo ohrožení se považuje nelegální provoz nebezpečného zařízení, a to bez ohledu na případné způsobení škody či ohrožení životního prostředí, vymezené v ustanoveních §§ 293 a 294. Za poškození nebo ohrožení půdy, vody, ovzduší nebo jiné složky životního prostředí se tedy kromě jiných případů považuje též provozování zařízení, ve kterém se bez povolení podle jiného právního předpisu

a) provádí nebezpečná činnost nebo

b) skladují nebo používají nebezpečné chemické látky či směsi.

Jde o okolnosti stanovené alternativně, proto postačí naplnění kterékoliv z nich.³⁷⁸

V případě trestných činů úmyslného poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293, § 294 TZ) je přitěžující okolností opětovné spáchání trestného činu, spáchání činu pro porušení důležité zákonné povinnosti či povinnosti vyplývající pro pachatele z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, způsobení trvalého nebo dlouhodobého poškození složky životního prostředí, skutečnost, že k odstranění následků činu je třeba vynaložit náklady ve velkém rozsahu či (pouze u trestného činu dle § 293 TZ) je-li čin spáchán v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, resp. prospěch velkého rozsahu.

Co se týká sankcí za předmětné trestné činy, trestní zákoník počítá s trestem odnětí svobody (u § 293 TZ až na tři léta, resp. u kvalifikované skutkové podstaty v rozmezí jeden rok až pět let, resp. dvě léta až osm let, u § 294 TZ až na šest měsíců, resp. u kvalifikované skutkové podstaty až na dvě léta) nebo zákazem činnosti. Ve srovnání s právní úpravou trestného činu ohrožení a poškození životního prostředí (§ 181a TZ, § 181b) nedošlo v tomto ohledu k žádnému posunu ani ke zprísnění, ani ke zmírnění trestních sazeb. Z hlediska chráněného zájmu lze litovat, že trestní zákoník (ani zákon o trestní odpovědnosti právnických osob) neumožňuje soudu uložit pachateli těchto činů zároveň provedení nápravných opatření,³⁷⁹ které - ač nejsou mezi sankce zařazovány - mají zpravidla sankční charakter. Existující možnosti, která však v praxi dosud nebyla příliš využívána, je - (a to pouze) v případě podmíněného odsouzení - uložit pachateli trestného činu

³⁷⁸ Viz též ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II, Zvláštní část § 140 - 421*. Praha: C. H. Beck, 2012, 2. vydání, s. 2967.

³⁷⁹ Shodně STEJSKAL, V. Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu. In *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2011, s. 54.

povinnost (viz § 82 odst. 2 TZ ve spojení s demonstrativním výčtem povinností v § 48 odst. 4 TZ), resp. povinnost nahradit škodu či odčinit nemajetkovou újmu způsobenou trestným činem. Trestní soudy by tak dle našeho názoru mohly již dnes tuto možnost více využívat a ukládat podmíněně odsouzeným pachatelům povinnost např. i k provedení opatření nápravného charakteru. Jako alternativa uvedené možnosti se nabízí zařazení nápravných opatření mezi trestní sankce. Za současné situace se tak provedení nápravných opatření lze domoci - v případě spáchání předmětných trestných činů zpravidla jen na základě aplikace některého ze složkových právních předpisů, které jejich přijetí ukládají buď přímo (ex lege) nebo na základě rozhodnutí orgánu veřejné správy. Pravomoc trestního soudu ukládat pachatelům těchto trestných činů nápravná opatření by přitom mohla zamezit vedení dalších správních řízení. Nicméně s ohledem na komplikovanost ukládání nápravných opatření, spočívající v nutnosti přesného zjištění, odborného posouzení včetně posuzování možných alternativ i ochrany zájmů dotčených osob, včasného rozhodování a v neposlední řadě i v nezbytnosti kontrolovat a popřípadě i mocensky prosadit, resp. exekuvovat odpovídající realizaci rozhodnutí, se jeví správné, že zákonodárce ponechal kompetenci k ukládání nápravných opatření správním úřadům. Lze však předpokládat, že ve vztahu k nápravným opatřením bude pokračovat diskuze i nadále.

Z hlediska praktické aplikace lze u trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí zatím pracovat pouze s údaji a zjištěními vztahujícími se k původně formulovaným skutkovým podstatám. Z dostupných statistik³⁸⁰ lze poukázat zejména na výrazně klesající tendenci zjištění trestných činů tohoto typu, v posledních letech se jednalo o jednotky případů. Z informací o konkrétních rozhodnutích trestních soudů³⁸¹ v případech kvalifikovaných jako trestný čin vymezený v ustanoveních § 181a a 181b lze uvést, že ve většině případů došlo k vynesení odsuzujícího rozsudku a uložení trestu. Nejčastější trestní sankcí bylo uložení trestu odnětí svobody s podmíněným odkladem, v menším množství případů pak v kombinaci s peněžitým trestem. V několika málo případech přistoupil trestní soud vedle uložení podmíněného trestu odnětí svobody též

³⁸⁰ Viz zprávy o činnosti státního zastupitelství za uplynulé roky, dostupné na: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti>. K jejich zpracování a komentáři do roku 2010 viz JARMIČ, L. Trestní právo a ochrana životního prostředí. *Trestněprávní revue*. 2010, č. 9.

³⁸¹ Viz projekt „Prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím trestního práva“ realizovaný v rámci specifického výzkumu MUNIA/1035/2009 a financovaný Masarykovou univerzitou. Výsledky dostupné zde: <<http://www.law.muni.cz/dokumenty/10883>>.

k uložení povinnosti.³⁸² Na tomto úseku se jednalo se o poměrně pestrou škálu případů, začasto zahrnující porušení vícero právních předpisů na ochranu životního prostředí (zejména na úseku ochrany lesa, ochrany přírody a krajiny či ochrany vod). Nicméně právě obtížná aplikovatelnost původně formulovaných skutkových podstat mj. vedla k jejich novému vymezení. Lze proto předpokládat, že jejich zjednodušení (odhlédneme-li od dalších obecných příčin slabé aplikace trestných činů proti životnímu prostředí)³⁸³ povede k nárůstu počtu případů kvalifikovaných jako trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293, § 294 TZ).

5.3.2.2 Poškození anebo ohrožení složek životního prostředí - specifická ochrana

Trestní zákoník pracuje s několika dalšími skutkovými podstatami trestných činů, jež chrání jednotlivé složky životního prostředí specifickým způsobem. **Ochrana vod** je zajištěna prostřednictvím trestněprávní ochrany vodního zdroje (trestný čin „poškození vodního zdroje“, § 294a TZ), která dříve spadala do původního znění § 293 a § 294 TZ. Dle důvodové zprávy k novele č. 330/2011 Sb. došlo k jejímu vyčlenění z důvodu, že vodní zdroj není složkou životního prostředí. Trestný čin dle ustanovení § 294a může mít úmyslný či hrubě nedbalostní³⁸⁴ charakter, k naplnění skutkové podstaty dojde takovým poškozením vodního zdroje, že tím zanikne nebo je značně oslaben důvod pro jeho zvláštní ochranu. Takto jsou však chráněny pouze vodní zdroje, u nichž jsou opatřením obecné povahy, vydávaným vodoprávním úřadem, stanovena ochranná pásma; ta se podle ustanovení § 30 odst. 1 vodního zákona stanoví u zdrojů podzemních nebo povrchových vod využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou s průměrným odběrem více než 10 000 m³ za rok a zdrojů podzemní vody pro výrobu balené kojenecké vody nebo pramenité vody, přičemž pokud to vyžadují závažné okolnosti, mohou být ochranná pásma stanovena i pro vodní zdroje s nižší kapacitou. Trestní sankcí za tento trestný čin je odnětí svobody až na dvě léta.

³⁸² Např. v rozsudku Okresního soudu Jablonec nad Nisou ze dne 11. 4. 2008, sp. zn. 1 T 63/2006-190, byla obžalovanému uložena povinnost ve zkušební době vstoupit do jednání se Správou CHKO Jizerské hory za účelem dohody o odstranění či zmírnění následků svého jednání a tuto dohodu realizovat.

³⁸³ JARMÍČ, op. cit. s. 273 - 274.

³⁸⁴ Podle ustanovení § 16 odst. 2 TZ je trestný čin spáchán z hrubé nedbalosti, jestliže přístup pachatele k požadavku náležité opatrnosti svědčí o zřejmé bezohlednosti pachatele k zájmům chráněným trestním zákonem.

Specifická trestněprávní **ochrana lesa** je zajištěna zakotvením skutkové podstaty trestného činu „poškození lesa“ (§ 295 TZ) spočívající v úmyslném či nedbalostním způsobení vzniku holé seče (byť i připojením k již existující holině) nebo závažného poškození lesa na celkové větší ploše nebo proředění lesního porostu pod hranici zakmenění³⁸⁵ na celkové větší ploše lesa³⁸⁶.

K uvedenému poškození lesa dojde v důsledku těžby lesních porostů nebo jinou činností provedenou v rozporu s jiným právním předpisem. Tímto "jiným právním předpisem" měl zákonodárce pravděpodobně na mysli lesní zákon, přičemž tento závěr lze dovodit právě s ohledem na skutečnost, že objektivní stránka „předchůdce“ tohoto trestného činu, tedy trestného činu poškozování lesa těžbou dle § 181c trestního zákona, mohla být naplněna právě a jen těžební činností. Rozšířením objektivní stránky o „jinou činnost“ zákonodárce rozšířil, ať již úmyslně či mimoděk, i okruh právních předpisů, jejichž porušením může být skutková podstata dle § 295 TZ při splnění dalších, tímto ustanovením určených znaků, naplněna. Za „jinou činností“ ve smyslu § 295 TZ lze v současnosti mimo jiné považovat i úmyslné nařezávání stromů, prováděné vlastníkem či jiným oprávněným uživatelem lesa pouze za účelem provedení následné „nahodilé těžby“ v souladu s § 2 písm. n) ve spojení s § 33 odst. 1 lesního zákona, na něž kriminalisté často poukazují. Oproti výše popsaným trestným činům se zde jedná o čistě poruchový delikt, k naplnění jehož skutkové podstaty a trestnímu postihu pachatele tak nebude postačovat pouze hrozba ve skutkové podstatě vymezeného následku.³⁸⁷

I formulace poruchového následku doznala oproti předchozí právní úpravě obsažené v trestním zákonu pozitivních změn z hlediska větší možnosti trestního postihu poškození lesa. V souladu se současnou právní úpravou tak škodlivý následek může spočívat: 1) ve vzniku holé seče na celkové větší ploše lesa,³⁸⁸ 2) způsobení závažného poškození lesa na celkové větší ploše lesa, 3) proředění lesního porostu pod hranici zakmenění stanovenou v § 31 odst. 4 lesního zákona jako sedm desetin plného zakmenění, pokud se ovšem prosvětlení neprovádí ve prospěch následného porostu nebo za účelem zpevnění porostu, na celkové větší

³⁸⁵ Zakmenění porostu by nemělo klesnout pod sedm desetin plného zakmenění; to neplatí, jestliže se prosvětlení provádí ve prospěch následného porostu nebo za účelem zpevnění porostu. (§ 31 odst. 4 lesního zákona).

³⁸⁶ Celkovou větší plochou lesa se rozumí plocha větší než jeden a půl hektaru (§ 296 odst. 2 TZ).

³⁸⁷ HOFSCHNEIDEROVÁ, op. cit., s. 548.

³⁸⁸ Celkovou větší plochou lesa se rozumí plocha větší než jeden a půl hektaru (§ 296 odst. 2 TZ).

ploše lesa (zde je však třeba zdůraznit, že hranice zakmenění je v § 31 odst. 4 lesního zákona stanovena pouze pro úmyslnou těžbu).³⁸⁹ Kvalifikovaná skutková podstata tohoto trestného činu pak spočívá v jeho opětovném spáchání nebo vznikne-li holá seč nebo proředení na celkové značné ploše lesa.³⁹⁰ Trestní sankcí je odnětí svobody (až na dvě léta, u kvalifikované skutkové podstaty v rozmezí šest měsíců až čtyři léta) nebo zákaz činnosti.

Předmětná skutková podstata doznala ve srovnání s jejím zakotvením v trestním zákoně (§ 181c) jen málo, zato velmi důležitých změn (došlo k doplnění způsobu spáchání tohoto trestného činu i jinými činnostmi než těžbou a k mírnému zvýšení trestní sazby u trestu odnětí svobody v případě kvalifikované skutkové podstaty, když původně bylo možné uložit trest odnětí svobody v rozmezí šest měsíců až tři roky). Oproti předchozí právní úpravě dle § 181c TRZk současný § 295 odst. 1 TZ výslovně stanoví trestnost vzniku holiny, která na celkové větší ploše lesa vznikne byť i přiřazením k již existující holině. Jde zde především o reflexi judikaturou přijatého výkladu, vycházejícího z individuálního objektu ochrany lesa před následkem v podobě existence holiny o uvedené rozloze přesahující jeden a půl ha, „*neboť právě ty vedou k přímému ohrožení pro svoji obtížnou zalesnitelnost a současně též k ohrožení okolních lesních porostů*“.^{391,392} Lze jen litovat, že se zde neuplatní sčítací pravidlo pro více menších zasažených ploch, jako je tomu v případě ustanovení § 293 a 294 TZ (viz § 296 odst. 1 TZ). Na problematické otázky spojené s formulací škodlivého následku v podobě proředení lesního porostu pod hranici zakmenění a se závažným poškozením lesa upozorňuje např. A. Hofschneiderová.³⁹³

Z hlediska aplikace ustanovení § 295 TZ v praxi by se mohlo jevit, že půjde o poměrně frekventovaně stíhaný trestný čin; výsledky provedeného průzkumu však pro tento závěr nehovoří³⁹⁴ a i podle statistik jde stabilně o jednotky případů

³⁸⁹ HOFSCHNEIDEROVÁ, op. cit, s. 548.

³⁹⁰ Celkovou značnou plochou lesa se rozumí plocha větší než tři hektary (§ 296 odst. 2 TZ).

³⁹¹ Podrobněji HOFSCHNEIDEROVÁ, op. cit, s. 549.

³⁹² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. 7 Tdo 639/2003.

Obdobně ZEZULOVÁ, J. K trestnému činu poškozování lesa těžbou podle ustanovení § 181c TrZ. *Trestněprávní revue*. 2003, roč. 2, č. 10, s. 285 - 320.

³⁹³ HOFSCHNEIDEROVÁ, op. cit, s. 549.

³⁹⁴ Viz projekt „Prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím trestního práva“ realizovaný v rámci specifického výzkumu MUNIA/1035/2009 a financovaný Masarykovou univerzitou. Výsledky dostupné zde: <<http://www.law.muni.cz/dokumenty/10883>>.

ročně.³⁹⁵ Od roku 2002 se podařilo získat údaje o necelých dvou desítkách těchto činů, posuzovaných trestními soudy. Důvodem může být i skutečnost (a získané údaje to částečně potvrzují), že některá poškození lesa byla stíhána jako trestný čin ohrožení a poškození životního prostředí. Zajímavé přitom je, že k tomuto trestnému činu dochází nejen na cizích, ale též na vlastních pozemcích pachatele.³⁹⁶ Co se týká trestních sankcí, byly ukládány podmíněné i nepodmíněné tresty odnětí svobody, spolu s peněžitým trestem anebo trestem zákazu činnosti (typicky zákaz činnosti spočívající v podnikání související s organizací těžby dřeva) na stanovenou dobu.

K ostatním trestným činům hlavy VIII TZ patří „neoprávněné vypuštění znečišťujících látek“ (§ 297 TZ). **Trestněprávní ochrana znečištění moře** byla do trestního zákoníku zakotvena - ač ČR není přímořským státem³⁹⁷ - z důvodu požadavku na transpozici směrnice o znečištění z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání.³⁹⁸

Trestněprávní ochranu chráněných druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin zajišťují ustanovení § 299 TZ („neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami“) a § 300 TZ („neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti“). Základní skutková podstata těchto trestných činů spočívá v protiprávním³⁹⁹ nakládání (konkrétně usmrcení, zničení, poškození, odejmutí z přírody, zpracovávání, dovezení, vyvezení, provezení, přechovávání, nabízení,

³⁹⁵ Viz zprávy o činnosti státního zastupitelství za uplynulé roky, dostupné zde: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti>. K jejich zpracování a komentáři do roku 2010 viz JARMIČ, op. cit.

³⁹⁶ Jednání pachatele může být postihováno rovněž jako trestný čin krádeže dle § 205 TZ, poškození cizí věci dle § 228 TZ nebo, v případě, že pachatelem bude sám vlastník lesa, zneužívání vlastnictví dle § 229 TZ.

³⁹⁷ Byť ČR je tzv. vlnkovou zemí, pod jejíž zástavou plují lodě, jedná se o lodě rekreační, nikoli námořní plavidla, u nichž znečištění moře přichází v úvahu především. Viz KRATOCHVÍL, V. Evropeizace českého trestního práva hmotného v osnově trestního zákoníku 2006 - 2007. In: *Dny veřejného práva / Days of public law*. Masarykova univerzita, 2007, s. 707.

³⁹⁸ Jedná se o transpozici článku 4 bod 1. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/123/ES ze dne 21. října 2009, kterou se mění směrnice 2005/35/ES o znečištění z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání.

³⁹⁹ Bude se jednat o porušení ZOŽP, ve znění pozdějších předpisů, či zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o obchodování s ohroženými druhy) a potažmo nařízení č. 338/97/ES.

zprostředkování, opatření sobě nebo jinému)⁴⁰⁰ s jedincem zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny nebo exemplářem chráněného druhu, je-li takový čin spáchán na více než dvaceti pěti kusech živočichů, rostlin nebo exemplářů. Skutková podstata trestného činu bude naplněna též tehdy, je-li takové jednání spácháno byť jen na jediném jedinci silně nebo kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny nebo exempláři druhu přímo ohroženého vyhubením nebo vyhynutím.

Jedincem zvláště chráněného druhu je živočich nebo rostlina, kterým je poskytována ochrana podle vnitrostátních předpisů, především pak podle § 48 a násl. ZOPK. Seznam ohrožených druhů se stupněm ohrožení stanovuje prováděcí předpis k zákonu o ochraně přírody a krajiny, a to vyhláška č. 395/1992 Sb., která ve své příloze II obsahuje seznam zvláště chráněných druhů rostlin; příloha III je podobně věnována živočichům. V každé příloze jsou pod bodem 1. zahrnuty druhy kriticky ohrožené, pod bodem 2. druhy silně ohrožené a pod bodem 3. ohrožené druhy. Předmětem útoku v tomto případě tedy budou všechny druhy vyjmenované ve zmíněné vyhlášce, pokud nebudou spadat pod skutkovou podstatu § 299 odst. 2. Exemplářem chráněného druhu je druh, jemuž je poskytována ochrana podle mezinárodních předpisů, především Úmluvou CITES,⁴⁰¹ a předpisy Evropské unie.⁴⁰² Exemplářem se míní živý nebo mrtvý chráněný živočich nebo rostlina. V případě neživého exempláře může jít o výrobek z takového živočicha či rostliny nebo kteroukoliv část těla.

Jedincem silně nebo kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny je tudíž příslušník druhu zařazeného do bodů 1. a 2. příloh II a III vyhlášky č. 395/1992 Sb. Druhy přímo ohrožené vyhubením nebo vyhynutím jsou druhy živočichů a rostlin, které spadají pod ochranu zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a nařízení č. 338/97 ES, v jehož příloze A jsou obsaženy. O tom, že zařazení konkrétního jedince či exempláře do výše uvedených kategorií nemusí být vždy jednoduché, vypovídá rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 4 Tz 36/2010.⁴⁰³ Podle tohoto (dle mnohých sporného)

⁴⁰⁰ Nelegální nakládání (zejména obchod) s chráněnými druhy rostlin a živočichů představuje celosvětově velmi rozšířený typ kriminality, je proto důležitým předmětem pozornosti na unijní i mezinárodní úrovni, zde je ochrana zajišťována prostřednictvím úmluvy CITES.

⁴⁰¹ Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (vyhlášena pod č. 572/1992 Sb.)

⁴⁰² Zejména jde o nařízení č. 338/97/ES a nařízení č. 865/2006/ES.

⁴⁰³ ASPI: JUD185803CZ - 4 Tz 36/2010.

rozhodnutí nelze automaticky považovat živočišný druh uvedený v Příloze A k nařízení Rady ES č. 338/97 za druh ohrožený vyhubením ve smyslu trestního zákona v situaci, kdy takový druh není zároveň uveden v příloze I úmluvy CITES. Nakládání s živočichem druhu nezařazeného také v příloze I. CITES nemusí proto naplnit skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (podle tehdy platného § 181f odst. 2 TRZk), i když se zároveň jedná o druh přímo ohrožený vyhubením (nyní § 299 odst. 2), zařazený do přílohy A nařízení č. 338/97/ES. Obsah přílohy A tohoto nařízení totiž není shodný s obsahem přílohy I. CITES a s ohledem na pravidla obsažená v nařízení uvedené rozhodnutí dokládá skutečnost, že aplikace ustanovení §§ 299 a 300 TZ vyžaduje dobrou orientaci a znalost mezinárodních a unijních předpisů.^{404,405}

Možnými trestními sankcemi, jež se v zásadě neodlišují od předcházející právní úpravy, jsou u základní skutkové podstaty tohoto trestného činu trest odnětí svobody až na tři léta (u nedbalostní formy až na jeden rok), zákaz činnosti a propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty. Přítěžující okolností s vlivem na výši trestní sazby (odnětí svobody na šest měsíců až pět let, resp. dvě léta až osm let) je pak u úmyslné formy mj. i skutečnost, že tímto činem dojde k dlouhodobému nebo nevratnému poškození populace volně žijícího živočicha nebo planě rostoucí rostliny nebo místní populace nebo biotopu zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny, resp. kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny. Právě naposled uvedené mj. přinesla - s ohledem na požadavky směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí - novela trestního zákoníku č. 330/2011 Sb.⁴⁰⁶

Ze statistik a provedeného průzkumu⁴⁰⁷ lze k tomuto trestnému činu (v původním znění ustanovení § 181f - 181h TRZk) poukázat na skutečnost, že u

⁴⁰⁴ STEJSKAL, V. Trestné činy proti životnímu prostředí. In: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges, 2013, 3. vyd., s. 781 - 783. Srov. PIŠKULOVÁ, M. *Trestně právní odpovědnost v právu životního prostředí*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s. 42 - 43.

⁴⁰⁵ PRCHALOVÁ, J. *Právní ochrana zvířat*. Praha: Linde Praha, a.s., 2009, s. 215.

⁴⁰⁶ Požadavek na ochranu populace volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich biotopů však pohříchu nebyl promítnut do nedbalostní formy tohoto trestného činu, tj. ustanovení § 300 TZ.

⁴⁰⁷ Viz projekt „Prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím trestního práva“ realizovaný v rámci specifického výzkumu MUNIA/1035/2009 a financovaný Masarykovou univerzitou. A také zprávy o činnosti státního zastupitelství za uplynulé roky, dostupné zde: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti>.

trestných činů podle ustanovení § 181g a § 181h nebyl zaznamenán ani jeden případ. U skutkové podstaty § 181f šlo opět jen o jednotky různorodých případů ročně, přičemž vedle nejčastěji ukládaného trestu odnětí svobody s podmíněným odkladem, byla ukládána trestní sankce propadnutí věci - chráněného živočicha.⁴⁰⁸

Podle Statistických ročenek kriminality, které zpracovává Ministerstvo spravedlnosti ČR,⁴⁰⁹ je ročně počet pachatelů stíhaných a odsouzených za trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami podle § 181f trestního zákona, respektive podle § 299 TZ, v řádu jednotek. I v letech 2006, 2007 a 2009, kdy počet stíhaných osob dosáhl počtu 20, 11, respektive 13, byl počet odsouzených podle § 181f TRZk opět v řádu jednotek osob, což odpovídá výsledkům výše uvedeného průzkumu. V roce 2010 bylo sice podle § 299 TZ stíháno šest osob, nikdo však nebyl odsouzen. V roce 2011 pak byly podle § 299 TZ odsouzeny pouze dvě osoby. Nízký počet odhalených trestných činů a následně ještě nižší počet odsouzených osob je důsledkem výše zmíněných rysů této trestné činnosti, tj. skrytého způsobu páčání, nesnadného odhalování a problematického dokazování. V letech 2005 až 2011 bylo celkem za uvedený trestný čin odsouzeno pouhých 26 osob. Za trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti podle § 300 TZ byly v letech 2010 a 2011 stíhány tři osoby a pouze jedna osoba byla odsouzena. Nelze tedy zatím konstatovat, že by nová ustanovení trestního zákoníku měla vliv na změnu počtu stíhaných a odsouzených trestných činů neoprávněného nakládání s chráněnými živočichy a rostlinami.⁴¹⁰

Nejčastěji ukládanými tresty v letech 2005 až 2011 byly trest odnětí svobody s podmíněným odkladem a peněžitý trest. Pouze jednou v roce 2005 byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v sazbě od jednoho roku do pěti let. Ve dvou případech byl uložen trest domácího vězení, ve třech případech trest zákazu činnosti. Z rozhodnutí převážně okresních soudů z let 2003 až 2010, které se podařilo získat v rámci projektu Prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím trestního práva⁴¹¹ vyplývá, že výše částek peněžitých trestů se

⁴⁰⁸ Tak např. rozsudkem Okresního soudu Semily ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 2 T 58/2009, došlo k uložení mj. trestu propadnutí 997 ks tmorepa afrického skalního a 22 ks želvy žlutohnědé.

⁴⁰⁹ Ministerstvo spravedlnosti ČR. *Statistické ročenky kriminality* [online]. Justice.cz [cit. 19. 2. 2013]. Dostupné z: <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>

⁴¹⁰ PIŠKULOVÁ, op. cit., s. 42 - 43.

⁴¹¹ BAHÝLOVÁ, L. *Trestné činy proti životnímu prostředí v rozhodovací činnosti obecných soudů*. Elektronická databáze empirických dat [online]. Právnická fakulta Masarykovy univerzity [cit. 19. 2. 2013]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/10883>

pohybovaly od 2 000 Kč do 30 000 Kč, výjimečně ve výši 90 000 Kč a 200 000 Kč. Tresty odnětí svobody byly udělovány v rozmezí od 5 do 12 měsíců s odkladem na 12 až 36 měsíců. Ojediněle byl uložen trest v délce 30 měsíců s odkladem na čtyři roky.⁴¹²

Při srovnání s výší pokut, které lze uložit ve správním řízení za správní delikty, jsou ukládané peněžité tresty mnohem nižší. Pokud při vysokém stupni společenské škodlivosti jednání nejsou správní sankce považovány za dostatečné, nelze za dostatečně účinné, přiměřené a odrazující, jak požadují unijní předpisy,⁴¹³ považovat ani uložené peněžité tresty. Otázkou je, zda unijnímu požadavku vyhovují ukládané podmíněné tresty odnětí svobody. Vzhledem k jejich délce a tomu, že se jedná o trest podmíněně odložený, u kterého se, pokud se pachatel během zkušební doby osvědčí, na něj hledí, jako by nebyl odsouzen,⁴¹⁴ lze konstatovat, že nejde o dostatečně odrazující a účinný trest.

Ačkoliv podle nové úpravy ustanovení § 299 a 300 TZ lze ukládat i trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, je tento vyslovován jen výjimečně.

Jedním z aspektů výše uvedené trestné činnosti je, že v praxi dochází zároveň i k naplnění skutkové podstaty trestného činu týrání zvířat, k němuž dochází jejich nevhodnou přepravou způsobenou zejména snahou o utajení.(viz níže)

Zatím bez vazby na zkušenosti z praxe je po novele č. 330/2011 Sb. trestního zákoníku trestněprávní **ochrana chráněných částí přírody** (trestný čin „poškození chráněných částí přírody, § 301 TZ). Jedná se o části přírody chráněné (na úrovni práva životního prostředí) zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, konkrétně památný strom, významný krajinný prvek, jeskyni, zvláště chráněné území, evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Skutková podstata tohoto trestného činu bude naplněna úmyslným či hrubě nedbalostním⁴¹⁵ protiprávním poškozením či zničením uvedených částí přírody, a to takovým způsobem, že důvod pro jejich ochranu zanikne nebo je značně oslaben. Stejně jako u trestných činů proti volně žijícím živočichům a planě rostoucím rostlinám, i zde jsou

⁴¹² Výši jednotlivých trestů Statistické ročenky kriminality již neuvádějí, a proto pro informaci o výši trestů byly použity výsledky projektu „Prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím trestního práva“

⁴¹³ Srov. čl. 5 směrnice č. 2008/99/ES.

⁴¹⁴ § 83 TZ.

⁴¹⁵ Trestný čin je spáchán z hrubé nedbalosti, jestliže přístup pachatele k požadavku náležitě opatrnosti svědčí o zřejmé bezohlednosti pachatele k zájmům chráněným trestním zákonem.

stanoveny možné trestní sankce v podobě odnětí svobody, zákazu činnosti a propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty.⁴¹⁶

Pojem hrubé nedbalosti byl do českého trestního práva zaveden až novým trestním zákoníkem. Může jít o vědomou i nevědomou hrubou nedbalost a projevuje se ve zřejmé bezohlednosti pachatelova přístupu k zájmům chráněným trestním zákoníkem.⁴¹⁷ Zavinení z hrubé nedbalosti je v souladu se zásadou subsidiarity trestního práva, pokud však tuto změnu budeme hodnotit s ohledem na zájmy ochrany přírody, došlo tím k jejímu oslabení, protože k naplnění skutkové podstaty trestného činu podle ustanovení §§ 299 a 300 TZ bude třeba, aby pachatel jednal s vyšší intenzitou nedbalostního chování.⁴¹⁸

5.3.2.3 Neoprávněné nakládání se zdroji ohrožení životního prostředí

Další skupinu trestných činů proti životnímu prostředí představuje neoprávněné nakládání se zdroji ohrožení životního prostředí. V rámci hlavy VIII lze v tomto smyslu hovořit o trestném činu „neoprávněné nakládání s odpady“ (§ 298 TZ) a trestném činu „neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu“ (§ 298a TZ).⁴¹⁹ Trestný čin **neoprávněné nakládání s odpady** má svou úmyslnou i nedbalostní formu; první základní skutková podstata spočívá v porušení právních předpisů při přeshraniční přepravě odpadů, konkrétně spočívající v přepravě bez oznámení nebo souhlasu příslušného orgánu veřejné moci nebo v uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů či zamlčení podstatných údajů v oznámení, žádosti o souhlas nebo v připojených dokladech k přeshraniční přepravě. Druhá základní skutková podstata pak spočívá v protiprávním nakládání s odpady, jímž je způsobeno takové poškození nebo ohrožení životního prostředí, k jehož odstranění je třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu. Zatímco tedy první skutková podstata míří výlučně na přeshraniční přepravu odpadů (jak v rámci EU, tak i mimo ni) a protiprávnost není

⁴¹⁶ Podrobněji viz STEJSKAL, V. Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském právu. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 2011, č. 3, s. 50. A rovněž STEJSKAL, V. Trestné činy proti životnímu prostředí. In: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges, 2013, 3. vyd., s. 783.

⁴¹⁷ FENYK, J. a kol. *Trestní zákoník a trestní řád: průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou. I.díl trestní zákoník*. Praha: Linde, 2010, s. 75.

⁴¹⁸ PIŠKULOVÁ, op. cit., s. 50.

⁴¹⁹ Mezi ustanovení chránící životní prostředí, potažmo společnost, před dalšími zdroji ohrožení dále patří též „nedovolená výroba a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky“ (§ 281 TZ) či „nedovolená výroba a držení jaderného materiálu a zvláštního štěpného materiálu“ (§ 282 TZ), zařazených systematicky mezi trestné činy obecně nebezpečné.

vázána na další podmínky, druhá skutková podstata zahrnuje všechny ostatní protiprávní způsoby nakládání s tím, že musí dojít ke kvalifikovanému ohrožení či poškození životního prostředí. Pro uvedené činy zákonodárce stanovil tresty odnětí svobody (u základních skutkových podstat až na jeden rok, resp. až na dvě léta) nebo zákaz činnosti. Přitěžující okolností s dopady do výše trestní sazby (odnětí svobody na šest měsíců až tři léta) je spáchání uvedených trestných činů opětovně, v rámci organizované skupiny, se ziskem značného prospěchu; ještě vyšší trestní sazba (odnětí svobody na jeden rok až pět let) nebo peněžitý trest je pak sankcí za tyto trestné činy při získání prospěchu velkého rozsahu nebo týká-li se takový čin odpadu nebezpečného. Z hlediska vývoje trestněprávní ochrany životního prostředí před neoprávněným nakládáním s odpady postupně došlo k žádoucímu (byť mírnému) zprůsnění, a to nejen trestů (výše sazeb u trestu odnětí svobody), ale též rozsahu postižitelných jednání.⁴²⁰

Co se však týká počtu případů těchto trestných činů, jež byly řešeny v minulém období trestními soudy, jde dle zjištěných údajů opět jen o jednotky případů ročně;⁴²¹ to se však může do budoucna výrazně změnit s ohledem na trestněprávní odpovědnost právnických osob, neboť dosud bylo neoprávněné nakládání s odpady až na výjimky řešeno ve správním řízení s právnickými osobami, tj. jakožto odpovědnost správněprávní.⁴²²

Zcela nová je - s ohledem na nutnost transpozice směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí - trestněprávní **ochrana ozonové vrstvy Země** (§ 298a). Skutková podstata tohoto trestného činu spočívá v protiprávní výrobě, dovozu, vývozu, uvedení na trh či jiném nakládání s látkou poškozující ozonovou vrstvu Země, a to nikoli malého rozsahu. Pachatel může být stížen trestem odnětí svobody (až na jeden rok), zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty. Kvalifikovaná skutková podstata (s hrozbou trestu odnětí svobody ve vyšší trestní sazbě) bude naplněna opětovným spácháním tohoto trestného činu, jeho spácháním v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, nebo spácháním takového činu ve velkém rozsahu. Základní skutková

⁴²⁰ Srov. ustanovení § 181e trestního zákona, kdy bylo možné uložit při naplnění základní skutkové podstaty tohoto trestného činu trest odnětí svobody až na 2 roky, u kvalifikované skutkové podstaty pak až na tři roky, resp. šest měsíců až pět let.

⁴²¹ Ani jeden z nich se přitom netýkal přeshraniční přepravy, byť právě nelegální přeshraniční přeprava odpadů představuje i u nás palčivý problém. Ve zprávě o činnosti státního zastupitelství za rok 2011 je k tomu uvedeno, že v obvodu OSZ Jablonec byl zjištěn jeden případ nelegálního dovozu odpadu do ČR ze zahraničí za účelem jeho likvidace.

⁴²² K tomu viz RYBÁŘOVÁ, L. Právní aspekty přeshraniční přepravy odpadů. *České právo životního prostředí*. 2008, 2008, č. 2.

podstata tohoto trestného činu koresponduje s čl. 3 písm. i) směrnice, liší se pouze v požadavku trestního zákoníku na „nikoli malý rozsah“ takového jednání. Tím je patrně nutno s odkazem na ustanovení § 138 trestního zákoníku rozumět hranici nejméně 25 000 Kč jakožto výši prospěchu pachatele z trestného jednání.

5.3.2.4 Ostatní trestné činy proti životnímu prostředí

K trestným činům **týrání zvířat** (§ 302 TZ), resp. **zanedbání péče o zvíře z nedbalosti** (§ 303 TZ) a **pytláctví** (§ 304 TZ) lze uvést, že se podle dostupných údajů jedná (resp. jednalo, dle trestního zákona) o nejfrekventovanější trestné činy ze skupiny trestných činů proti životnímu prostředí. V případě trestného činu pytláctví sice bylo v původním znění přikročeno při formulaci skutkové podstaty k zakotvení slova „ulovit“ namísto slova „lovit“, což zjevně snížilo trestněprávní postížitelnost této činnosti, novelou trestního zákoníku č. 330/2011 Sb. však došlo k návratu ke znění předcházejícímu⁴²³.

Trestný čin **týrání zvířat** poskytuje trestně právní ochranu zvířatům před různými způsoby škodlivého zacházení s nimi, které vedou k jejich oslabení, zranění, onemocnění či smrti. Předmětem útoku je zvíře, kterým je každý živý obratlovec, kromě člověka, nikoliv však plod nebo embryo.⁴²⁴ Ustanovení § 302 odst. 1 TZ stanovuje dvě alternativy skutkové podstaty týrání zvířat, které se liší intenzitou jednání a tím, zda k němu došlo veřejně nebo na místě veřejnosti přístupném.⁴²⁵

Za zvlášť surový nebo trýznivý způsob týrání je považováno jednání podle § 4 odst. 1 zákona č. 246/1992 Sb., které způsobuje větší bolest a utrpení zvířete, nebo se jiným způsobem vymyká běžným případům. Může jít o vysokou intenzitu týrání, opakované či dlouhodobé týrání, kumulativní použití více způsobů týrání. Surovost spočívá v povaze jednání pachatele, trýznivost pak v charakteru vnímání týrání zvířetem. Surový nebo trýznivý způsob ve druhé variantě skutkové podstaty má nižší intenzitu oproti zvlášť surovému nebo trýznivému způsobu. Trestný čin je spáchán veřejně, pokud jednání splňuje podmínky stanovené v § 117 TZ.⁴²⁶ Místo

⁴²³ Dle důvodové zprávy k této novele byl takto koncipovaný trestní postih nedostatečný, neboť není dostatečnou hrozbou pro pachatele takové činnosti a neodráží skutečnou společenskou škodlivost neoprávněného lovu zvěře či ryb stanovené hodnoty.

⁴²⁴ § 3 písm. a) zákona č. 246/1992 Sb.

⁴²⁵ Podrobněji viz MÜLLEROVÁ, H., STEJSKAL, V. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013, s. 397 - 410.

⁴²⁶ „Trestný čin je spáchán veřejně, jestliže je spáchán a) obsahem tiskoviny nebo rozšiřovaného spisu, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo

veřejně přístupné je místo, kam má přístup větší množství individuálně blíže určených lidí, kde se zpravidla více lidí zdržuje a může tak týrání vnímat větší počet lidí, i když v době činu tam nemusí být nutně přítomni. Nemusí však jít pouze o místo přístupné komukoliv, ale i o místo určené k přístupu určitého okruhu osob, jako např. místo výkonu práce, kam dochází zaměstnanci. Za místa veřejně přístupná se většinou nepovažují obytné prostory, byty, ubytovny.⁴²⁷

Extenzivní výklad pojmu „místo veřejnosti přístupné“ podalo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 8 Tdo 657/2011. Podle tohoto usnesení se za místo veřejnosti přístupné považuje i soukromý prostor, kam sice nemá veřejnost fyzicky přístup, ale je schopna vizuálně či sluchově negativně vnímat projevy týrání zvířete z veřejně přístupného místa proto, že sousední pozemky nejsou od sebe odděleny dostatečnou bariérou, která by zabránila takovému vnímání. Dle názoru Nejvyššího soudu je „přístupnost nutno chápat i v širších souvislostech a nelze ji striktně vztahovat jen k úzce vymezenému prostoru, kam může veřejnost přímo vstoupit či v něm pobývat, ale za veřejnosti přístupné místo lze považovat i prostory v osobním či soukromém vlastnictví, které nejsou samy o sobě považovány za místa veřejnosti přístupná, avšak bezprostředně sousedí s místem, kam veřejnost vstoupit nemůže, např. dvory, pole nebo jiná prostranství, ale je na ně nebo do nich přes nedostatečně izolující bariéru např. průhledný plot, lešení vidět, event. slyšet.“⁴²⁸

Ustanovení § 302 TZ obsahuje v odstavcích 2 a 3 okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby. V odstavci 2 je touto okolností recidiva pachatele nebo způsobení trvalého následku na zdraví zvířete či jeho smrti. Ještě vyšší trestní sazbu podmiňuje okolnost uvedená v odstavci 3, kdy se jedná o spáchání činu týrání na větším počtu zvířat. Trestní zákoník nedefinuje pojem „větší počet“, judikatura však uvádí, že musí jít alespoň o sedm zvířat.⁴²⁹ Konkrétně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 8 Tdo 657/2011 uvádí, že k naplnění okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby u trestného činu týrání zvířat podle § 302 odst. 3 TZ je třeba, aby byl daný trestný čin spáchán nejméně na sedmi zvířatech. Aby větší počet zvířat byl okolností podmiňující použití nejpřísnější trestní sazby, je podle Nejvyššího soudu nutné, aby se jednalo o takový počet, který takové zpřísnění náležitě vyjádří. Podle důvodové zprávy k trestnímu

jiným obdobně účinným způsobem, nebo b) před nejméně třemi osobami současně přítomnými.“

⁴²⁷ ŠÁMAL, P. a kol., 2012, op. cit., s. 3013.

⁴²⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 8 Tdo 657/2011.

⁴²⁹ ŠÁMAL, P. a kol., 2012, op. cit., s. 3009 - 3015.

zákoníku se předpokládá zachování relace k trestným činům proti životu a zdraví lidí, kde je použit pojem „na dvou nebo více osobách“. Z toho Nejvyšší soud dovodil, že pokud by měl zákonodárce pro výklady pojmu „větší počet zvířat“ na mysli nejméně dvě zvířata, použil by stejnou formulaci jako u trestných činů proti životu a zdraví lidí. Jelikož tomu tak není, lze usoudit, že se má jednat o více než dvě či tři zvířata. Tento výklad je třeba použít i u trestného činu zanedbání péče o zvíře z nedbalosti podle § 303 odst. 2 TZ, protože „je vhodné, aby výklad pojmu „větší počet“ byl použitelný pro obě tyto skutkové podstaty, a tedy jednotný, neboť ze smyslu těchto ustanovení vyplývá, že v obou z nich jde o zvlášť přitěžující okolnost, která má vyjádřit nejprůšnější postihnutí skutkové podstaty.“⁴³⁰

Znak recidivy, který byl dříve nutný k naplnění skutkové podstaty trestného činu, je nyní jednou z okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby, tj. „byl-li za čin uvedený v odstavci 1 v posledních třech letech odsouzen nebo potrestán“. Podobně objektivní stránka druhé skutkové podstaty podle § 203 odst. 2 trestního zákoníku, tj. „kdo utýrá zvíře“, je nyní okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby, tj. „způsobí-li týranému zvířeti takovým činem trvalé následky na zdraví nebo smrt“, uvedenou v § 302 odst. 2 písm. b) TZ. Novou okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby je týrání většího počtu zvířat. Ke zpřísnění samotné skutkové podstaty i trestních sankcí došlo mimo jiné pod vlivem kritiky fyzických a právnických osob zabývajících se ochranou zvířat.⁴³¹ S ohledem na nezpochybnitelný význam chráněného objektu a na morální nepřijatelnost týrání zvířat, kdy se pachatel často dopouští tohoto činu na zvířeti, které je bezbranné a je pachateli vydáno „na milost“, je třeba přísné sankcionování takového jednání jen přivítat.⁴³²

Podle § 302 odst. 1 TZ lze za trestný čin týrání zvířat uložit trest odnětí svobody až na dvě léta, zákaz činnosti nebo propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty. Trestný čin spáchaný za okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby podle § 302 odst. 2 a 3 je sankcionován odnětím svobody na šest měsíců až tři léta nebo zákazem činnosti, respektive odnětím svobody na jeden rok až pět let. Dřívější úprava v trestním zákoně stanovovala maximální přípustnou výši trestní sazby odnětí svobody v základní skutkové podstatě na jeden rok, ve zvýšené sazbě nejvýše na dvě léta. Nový trestní zákoník tedy sankci zpřísnil, v případě utýrání zvířete je horní mez trestní sazby až tři roky, v případě týrání většího počtu zvířat

⁴³⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 8 Tdo 657/2011.

⁴³¹ FENYK a kol., 2010, op. cit., s. 1089 - 1090.

⁴³² PIŠKULOVÁ, op. cit., s. 58 - 61.

až pět let. Na rozdíl od úpravy v trestním zákoně byl peněžitý trest nahrazen trestem propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty.

Při spáchání trestného činu týrání zvířat může dojít k jednočinnému souběhu s trestným činem poškození cizí věci podle § 228 TZ, pokud je pachatel odlišný od vlastníka týraného zvířete. Pokud však majitel poškozuje vlastní zvíře, jedná se vždy pouze o trestný čin týrání zvířat.^{433,434}

Zvíře je předmětem útoku i u nově koncipovaných trestných činů proti životnímu prostředí „**neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivými a jinými látkami ovlivňujícími užítkovost hospodářských zvířat**“ (§ 305 TZ) a „**šíření nakažlivé nemoci zvířat**“ (§ 306 TZ). Zatímco u prvního trestného činu se jedná pouze o zvířata hospodářská (k naplnění první skutkové podstaty tohoto trestného činu se požaduje protiprávní nakládání s blíže specifikovanými látkami, druhá skutková podstata vyžaduje protiprávní používání léčiva za účelem zvýšení užítkovosti hospodářských zvířat nebo nakládání s takovým léčivem za tímto účelem, u druhého trestného činu jsou předmětem útoku též zvířata chovaná v zájmových chovech a volně žijící zvířata.⁴³⁵ Skutková podstata trestného činu „**šíření nakažlivé nemoci a škůdce užítkových rostlin**“ (§ 307 TZ) je pak koncipována obdobně jako skutková podstata trestného činu „šíření nakažlivé nemoci zvířat“, k jejímu naplnění je potřeba způsobení nebo zvýšení nebezpečí zavlečení nebo rozšíření nakažlivé nemoci, v případě kvalifikované skutkové podstaty musí dojít již k reálnému rozšíření nemoci. Nařízení vlády č. 453/2009 Sb. pak stanoví, co se považuje za nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užítkových rostlin.

Na rozdíl od jiných trestných činů proti životnímu prostředí jsou trestné činy týrání zvířat v mnohem větší míře medializovány a veřejností odsuzovány. Před účinností trestního zákoníku bylo možno sankcionovat pouze úmyslné týrání zvířat podle ustanovení § 203 TRZk. Bylo třeba nad veškerou pochybnost prokázat pachateli alespoň úmysl nepřímý ve vztahu k jeho jednání, kterým by naplňoval skutkovou podstatu trestného činu týrání zvířat. To nebylo vždy snadné, proto bylo značné množství deliktů řešeno v rovině správního trestání. V tomto ohledu je ustanovení nové skutkové podstaty trestného činu zanedbání péče o zvíře z nedbalosti v § 303 TZ krokem vpřed.

⁴³³ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, s. 399.

⁴³⁴ PIŠKULOVÁ, op. cit., s. 58 - 61.

⁴³⁵ V pojetí trestního zákoníku se „ustanovení o věcech vztahují i na živá zvířata“ (§ 133 odst. 1 TZ), z čehož lze dovozovat, že mezi věcí a (živým) zvířetem není kladeno rovnítko.

Zda bude pachatelovo jednání posuzováno jako trestný čin nebo jako správní delikt, bude záležet na závažnosti jednání a rozsahu jeho následků, na míře společenské škodlivosti spáchaného skutku. Správní sankce na úseku ochrany zvířat proti týrání jsou obsaženy v ustanovení § 27 a násl. zákona č. 246/1992 Sb., případně v ustanovení § 87 a 88 ZOPK. Podle § 27 zákona č. 246/1992 Sb. lze za přestupky fyzických osob nebo za správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob uložit pokutu ve výši do 50 000 Kč, 200 000 Kč nebo 500 000 Kč, a spolu s pokutou lze uložit sankci v podobě zákazu činnosti, propadnutí zvířete nebo zákazu chovu zvířat na dobu až pěti let. Podle ustanovení § 27b tohoto zákona může obecní úřad s rozšířenou působností rozhodnout o uložení zákazu chovu zvířat, případně o propadnutí týraného zvířete patřícího pachateli deliktu, pokud existuje důvodná obava, že pachatel bude v týrání pokračovat, zejména pokud tak jedná opakovaně nebo neposkytne týranému zvířeti patřičnou zdravotní péči. Ustanovení § 27c stejného zákona umožňuje zabrat týrané zvíře, jež náleží osobě, kterou nelze za správní delikt stíhat.

Na základě již zmíněných Statistických ročenek kriminality⁴³⁶ lze uvést, že počty stíhaných pachatelů za trestný čin týrání zvířat podle § 203 trestního zákona se v jednom roce pohybovaly kolem dvou desítek osob, v případě odsouzených osob to bylo o něco méně. Nejvíce stíhaných pachatelů bylo v roce 2008, jednalo se o 26 osob, odsouzeno bylo v tomto roce 18 osob. S účinností trestního zákoníku počet stíhaných a odsouzených osob podle ustanovení § 302 v roce 2010 mírně poklesl, ovšem v roce 2011 již bylo stíháno 16 a odsouzeno dokonce 24 osob. Vzhledem ke krátké době účinnosti trestního zákoníku nelze tedy zatím říci, zda částečná změna obsahu skutkové podstaty trestného činu týrání zvířat povede ke zvýšení počtu odhalených a potrestaných skutků týrání zvířat. Za trestný čin zanedbání péče o zvíře z nedbalosti podle § 303 TZ bylo v letech 2010 a 2011 odsouzeno šest osob.

Nejčastěji ukládaným trestem za trestné činy podle § 203 trestního zákona, respektive podle § 302 a 303 TZ, je podmíněný trest odnětí svobody. V mnohem nižší míře byly ukládány peněžitě tresty, tresty obecně prospěšných prací a zákazy činnosti, ve čtyřech případech bylo nařízeno ochranné léčení. Na rozdíl od trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými živočichy a rostlinami se sice zřídka, ale přece jen v některých případech objevuje nepodmíněný trest odnětí svobody. Podle výsledků projektu Prosazování ochrany životního prostředí

⁴³⁶ Ministerstvo spravedlnosti ČR. *Statistické ročenky kriminality* [online]. Justice.cz [cit. 19. 2. 2013]. Dostupné z: <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>

prostřednictvím trestního práva lze konstatovat,⁴³⁷ že v letech 1993 až 2010 byly podmíněné tresty odnětí svobody udělovány v rozsahu od jednoho měsíce do dvou let se zkušební dobou od jednoho roku do pěti let. Tresty nepodmíněné byly ukládány ve výši od tří do 48 měsíců. Výše peněžitých trestů se pohybovaly v rozmezí od 1 000 Kč do 16 000 Kč, výjimečně 30 000 Kč a 50 000 Kč, a obecně prospěšné práce byly ukládány v délce 50 až 400 hodin.

S odkazem na již zmíněná rozhodnutí Nejvyššího soudu můžeme konstatovat,⁴³⁸ že sankce ukládané za trestný čin týrání zvířat podle § 302 nevybočují z toho, co již bylo uvedeno výše. Například v prosinci 2010 byl Okresním soudem v Domažlicích odsouzen pachatel podle § 302 odst. 1 písm. a) a odst. 3 TZ k trestu odnětí svobody v trvání jednoho roku s podmíněným odkladem na zkušební dobu dvou let. Tentýž soud uložil v květnu 2011 jinému pachateli za přečin podle § 302 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. b) a odst. 3 TZ trest odnětí svobody v délce trvání 16 měsíců, jehož výkon byl odložen na zkušební dobu tří let. Dále byl pachateli udělen trest zákazu činnosti spočívající v chovu hospodářských zvířat za účelem získávání a výroby živočišných produktů na dobu tří let. V obou případech byli pachatelé uznáni vinnými z trestného činu podle § 302 odst. 3 TZ, tedy spáchaného na větším počtu zvířat. Oproti staré úpravě jde o novou okolnost podmiňující použití zvýšené trestní sazby, v tomto případě s horní hranicí až pěti let. Jde o významné zpřísnění trestní úpravy, avšak soud této možnosti nevyužil a zůstal na úrovni obvykle ukládaných trestů.

Vyvstává otázka, zda jsou udělované tresty dostatečně účinné a efektivní. Převážně jsou ukládány podmíněné tresty odnětí svobody, ovšem většinou v dolní části sazby, nepodmíněné tresty odnětí svobody se objevují v mnohem menším počtu případů. Výše peněžitých trestů je mnohem nižší ve srovnání s možnými částkami ukládaných pokut za správní delikty podle zákona č. 246/1992 Sb. Dostupná data z let 2010 a 2011 zatím nesvědčí o tom, že by se zpřísnění skutkové podstaty týrání zvířat v novém trestním zákoníku projevilo v ukládaných sankcích. Soudy prakticky nevyužívají možnosti uložení trestu v podobě propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, tedy případného zabavení týraného zvířete.⁴³⁹

⁴³⁷ BAHÝLOVÁ, L. *Trestné činy proti životnímu prostředí v rozhodovací činnosti obecných soudů*. Elektronická databáze empirických dat [online]. Právnická fakulta Masarykovy univerzity [cit. 19. 2. 2013]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/10883>

⁴³⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 8 Tdo 657/2011. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 4. 1. 2012, sp. zn. 7 Tdo 1655/2011.

⁴³⁹ PIŠKULOVÁ, op. cit., s. 58 - 61.

5.4 TRESTNĚ PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB

Jak bylo zmíněno v úvodu, významný vývojový mezník trestněprávní odpovědnosti s dopady mj. do odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí, představuje přijetí ZTOPO, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012. Od přijetí této právní úpravy je možné si slibovat zejména účinnější ochranu celospolečenských zájmů, mj. i zájmu na ochraně životního prostředí, jak ji vyžadují závazky plynoucí z mezinárodního práva a práva EU. Zákodárce zvolil zavedení tzv. pravé trestní odpovědnosti právnických osob,^{440,441} u níž je možné právnickou osobu postihnout i za situace, kdy není prokázáno spáchání trestného činu konkrétní fyzickou osobou, byť nejsou pochybnosti o tom, že byl trestný čin spáchán v rámci právnické osoby a v její prospěch. Právní úprava předpokládá souběžnou trestní odpovědnost fyzických osob (§ 9 odst. 3 ZTOPO), nicméně ve vztahu k této odpovědnosti je logické vnímání trestní odpovědnosti právnických osob spíše jako doplňkové, subsidiární. U trestně odpovědných právnických osob se totiž bude „v podstatně větší míře než u osob fyzických uplatňovat, s ohledem na povahu právnických osob a jejich postih, nejen zásada subsidiarity trestní represe (...) ale i procesní řešení zakotvené v § 172 odst. 2 písm. c) trestního řádu“⁴⁴². Nabízí se proto i vhodnost kombinace trestní odpovědnosti (fyzických osob) a správní odpovědnosti (právnických osob).⁴⁴³

Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob je speciální úpravou ve vztahu k obecným trestněprávním předpisům (zejména trestnímu zákoníku a trestnímu řádu), co se týká jednotlivých skutkových podstat trestných činů (proti životnímu prostředí), využívá odkazem ty, jež vymezuje trestní zákoník. Okruh skutkových

⁴⁴⁰ Tu lze odlišit od tzv. nepravé trestní odpovědnosti, kdy jsou trestně odpovědné pouze fyzické osoby jednající jménem právnické osoby, byť právnickým osobám je možné uložit určitá trestní opatření. K tomu více viz ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 46 a násled.

⁴⁴¹ Srov. JELÍNEK, J., BERAN, K. Trestní odpovědnost právnických osob. In: ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. *Proměny veřejného práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 195 - 249.

⁴⁴² Podle uvedeného ustanovení může státní zástupce zastavit trestní stíhání, jestliže vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl dotčen, způsobu provedení činu a jeho následku, nebo okolnostem, za nichž byl čin spáchán, a vzhledem k chování obviněného po spáchání činu, zejména k jeho snaze nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu, je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo.

⁴⁴³ Cit. a více viz ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 53 - 54.

podstat je taxativním způsobem vymezen v § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob (těmi jsou všechny právnické osoby s výjimkou státu a jednotek územní samosprávy při výkonu veřejné moci).⁴⁴⁴ Výčet trestných činů proti životnímu prostředí, u nichž přichází trestní odpovědnost právnických osob v úvahu, je tak užší, než výčet uvedený v hlavě VIII trestního zákoníku. Z důvodové zprávy vyplývá, že k výčtu trestných činů přistupoval zákonodárce u trestní odpovědnosti právnických osob restriktivně, když se řídil především požadavky mezinárodních smluv a právních předpisů EU.⁴⁴⁵ Je však zřejmé, že i u dalších trestných činů proti životnímu prostředí by přicházelo v úvahu zavedení odpovědnosti právnických osob; konkrétně u trestných činů týrání zvířat (§ 302 TZ), zanedbání péče o zvíře z nedbalosti (§ 303 TZ), neoprávněné výroby, držení a jiného nakládání s léčivy a jinými látkami ovlivňujícími užitkovost hospodářských zvířat (§ 305 TZ), šíření nakažlivé nemoci zvířat (§ 306 TZ), či šíření nakažlivé nemoci a škůdce užitkových rostlin (§ 307 TZ). S výjimkou trestného činu pytláctví (§ 304 TZ) by se tedy mohlo jednat o všechny trestné činy proti životnímu prostředí, které trestní zákoník vymezuje. Do budoucna je tak snad možné očekávat rozšiřování výčtu trestných činů (proti životnímu prostředí), za které budou právnické osoby odpovídat.^{446,447,448}

Nakolik bude zákon o trestní odpovědnosti právnických osob ve vztahu k trestným činům proti životnímu prostředí aplikován v praxi, lze jen odhadovat. Případný optimismus teorie je totiž narušován skepsí praxe, která dosud přistupovala k využívání tohoto typu odpovědnosti ve vztahu k jednání fyzických

⁴⁴⁴ Jedná se o následující trestné činy: poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 TZ), poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294 TZ), poškození vodního zdroje (§ 294a TZ), poškození lesa (§ 295 TZ), neoprávněné vypuštění znečišťujících látek (§ 297 TZ), neoprávněné nakládání s odpady (§ 298 TZ), neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu (§ 298a TZ), neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299 TZ), neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti (§ 300 TZ), či poškození chráněných částí přírody (§ 301 TZ).

⁴⁴⁵ Viz sněmovní tisk 285/0, Poslanecká sněmovna, 6. volební období (od 2010), dostupný zde (cit. 18. 10. 2012): < <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=69428#prilohy>>.

⁴⁴⁶ STEJSKAL, V. Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském právu. *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, 2011, č. 3, s. 45 - 56.

⁴⁴⁷ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 156.

⁴⁴⁸ MÜLLEROVÁ, H, STEJSKAL, V. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013, s. 410 a 445 - 457.

osob proti životnímu prostředí jen velmi zřídka.⁴⁴⁹ I nadále lze tak presumovat spíše převis odpovědnosti za správních delikty právnických osob (v rámci skupiny správních deliktů „podnikatelů“) proti životnímu prostředí a na ní navazující sankční nástroje (tj. především pokuty). Co se však týká sankcí, které jsou - co do variability - ve správním trestání poměrně chudé, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob pracuje s daleko širší škálou sankcí (trestů). Vedle sankcí používaných ve správním trestání (peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti) předmětný zákon umožňuje i zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí či uveřejnění rozsudku. Lze předpokládat, že v konkrétních případech by uložení některé z těchto sankcí mohlo mít lepší účinky a větší efektivitu, avšak aplikace některých trestů je v jistém smyslu omezenější. Například zákaz činnosti má ve vztahu k ochraně životního prostředí obdobné účinky jako nevydání či odejmutí povolení ve správním řízení nebo jako zrušení právnické osoby v trestním řízení; posledně jmenovaný trest však lze právnické osobě uložit pouze tehdy, pokud její činnost spočívala zcela nebo převážně v páchání trestného činu nebo trestných činů, což si lze na úseku životního prostředí představit snad jen v souvislosti s obchodováním se zvláště ohroženými druhy živočichů a rostlin. Na druhé straně tresty, jako je např. zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži a zákaz přijímání dotací a subvencí, by mohly být zařazeny mezi správní sankce a ukládány v rámci správního trestání. Co se týče efektivitu peněžních trestů, jejich ukládání zejména nesolventním pachatelům bude narážet na obdobný problém, jako u pokut ukládaných ve správním řízení - trest bude nedobytný. Pro tento případ trestní zákoník dokonce výslovně stanoví, že se peněžitý trest neuloží, což u fyzických osob lze řešit uložením trestu odnětí svobody, u osob právnických nikoli. V obou případech trestání (u soudního trestání to vyplývá z ustanovení § 18 ZTOPO, u správního trestání se tím řídí rozhodovací praxe) se při ukládání peněžitých trestů zohledňují majetkové poměry trestaného.

Na druhé straně lze pozitivně nahlížet na zákaz, resp. omezení možnosti zrušení či přeměny právnické osoby, proti které bylo zahájeno trestní stíhání, což má potenciál zabránit praktikám, směřujícím k úniku před odpovědností.

⁴⁴⁹ K tomu viz JARMIČ, L. Trestní právo a ochrana životního prostředí. *Trestněprávní revue*. 2010, č. 9.

5.5 VZTAH SOUDNÍHO A SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

U trestných činů proti životnímu prostředí v hlavě VIII TZ dochází k překrývání formálních znaků se správními delikty. Jak již bylo naznačeno výše, rozdíl mezi nimi spočívá ve stupni závažnosti jednání a rozsahu jeho následků, v míře společenské škodlivosti. V této souvislosti je proto nutné řešit vztah soudního a správního trestání, neboť s ohledem na zásadu *ne bis in idem*⁴⁵⁰ spočívající v zákazu dvojího stíhání pro týž skutek, není vždy možné oba typy deliktů odpovědnosti uplatnit vedle sebe. Z kritiky současné právní úpravy správního trestání, kdy její kvalita má přímé nepříznivé dopady právě při řešení otázky, v jakém režimu (trestní řízení či správní řízení) bude konkrétní protiprávní jednání řešeno a postihováno, lze poukázat na nekonceptnost a roztržitost, postihování i velmi závažných deliktů jednání spojených s hrozbou velmi vysoké sankce či absence obecných pravidel správního trestání. Praktickým problémem jsou též nedostatky v odborné kvalifikaci správních úředníků při posuzování protiprávních jednání, tj. při rozlišování, zda se jedná o trestný čin nebo správní delikt.⁴⁵¹ U trestných činů, resp. správních deliktů proti životnímu prostředí lze přitom souhlasit s doporučením na vytváření skutkových podstat správních deliktů tak, aby vycházely z určitého zobecnění a rozřídění podle stupně závažnosti (nikoli jako kopie zákonem ukládaných povinností) a na požadavek vzájemné koordinované komplementarity skutkových podstat trestných činů a správních deliktů, jež chrání totožné hodnoty.

Na následujících vybraných příkladech je možné na shora uvedenou problematiku (překrývání skutkových podstat) poukázat:

Př. 1: Podle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech se fyzická osoba oprávněná k podnikání nebo právnická osoba dopustí správního deliktu, pokud poruší při přeshraniční přepravě odpadů povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství o přepravě odpadů (např. se může jednat o povinnost oznámení a získání souhlasu). Tímto jednáním zároveň může dojít k naplnění skutkové podstaty trestného činu neoprávněného nakládání s odpady v ustanovení § 298 odst. 1 TZ. Obecně platí, že při volbě postihu protiprávního jednání fyzické nebo právnické osoby (zde přeshraniční přeprava odpadů bez

⁴⁵⁰ Na vnitrostátní ústavní úrovni je tato zásada zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, na evropské úrovni pak v čl. 4 Protokolu 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.).

⁴⁵¹ PRÁŠKOVÁ, 2009, op. cit., s. 382 a násl.

oznámení nebo souhlasu), které naplňuje formální znaky trestného činu i správního deliktu, je nutné zkoumat tzv. společenskou škodlivost jakožto diferenční kritérium. Při naplnění tohoto kritéria pak musí vždy dojít k upřednostnění trestního postihu, neboť odpovědnost za správní delikt má subsidiární povahu⁴⁵². Ve zvoleném případě je posouzení společenské škodlivosti komplikované a mělo by se odvíjet od množství či charakteru přepravovaného odpadu⁴⁵³. Když tedy dochází k souběhu trestněprávní a správněprávní odpovědnosti, má přednost trestněprávní odpovědnost, i když je označována jako *ultima ratio*. Její použití se v případě souběhu zkoumá jako první. Rozhodujícím vodítkem, zda se na daný případ použije trestněprávní nebo správněprávní odpovědnost je to, co je odlišuje, což je materiální znak.

Př. 2: Podle § 116 odst. 1 písm. d) vodního zákona se fyzická osoba dopustí přestupku, pokud vypustí bez povolení vodoprávního úřadu do kanalizace odpadní vody s obsahem zvlášť nebezpečné závadné látky⁴⁵⁴. Stejným jednáním může zároveň dojít k naplnění skutkové podstaty trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293, § 294 TZ). Ve zvoleném případě a případech jemu obdobných není nutné společenskou škodlivost zkoumat, neboť skutkové podstaty těchto trestných činů již toto kritérium zahrnují v podobě kvalifikovaného ohrožení či poškození životního prostředí.

Pro trestné činy generální ochrany životního prostředí je charakteristické, že jejich skutkové podstaty mohou být naplněny množstvím způsobů v podobě porušení různých právních předpisů. Protiprávnost jednání je sice stále vázána na mimotrestní právní předpisy, a představuje tak tzv. skutkovou podstatu

⁴⁵² Subsidiarita (přestupků ke správním deliktům a trestným činům) je výslovně zakotvena v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích (*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*), subsidiarita správních deliktů k trestným činům u právnických osob vyplývá z ustanovení § 28 odst. 1 ZTOPO (*Zahájení trestního stíhání proti právnické osobě brání tomu, aby o téže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu*).

⁴⁵³ Závěr, že jakákoliv protiprávní přeshraniční přeprava odpadů bez oznámení nebo souhlasu je trestným činem, by vedl ke zbytečnosti zakotvení správního deliktu se stejnou skutkovou podstatou.

⁴⁵⁴ Shodnou skutkovou podstatu obsahuje i správní delikt „podnikatelů“ v ustanovení § 125a odst. 1 písm. d) vodního zákona.

s blanketovou dispozicí⁴⁵⁵, avšak na rozdíl od stavu před 1. 1. 2012 již tyto nijak blíže nevymezuje. Protiprávnost citovanými skutkovými podstatami postihovaného jednání tak již napříště nemusí vyplývat z některého ze složkových zákonů či zákonů na ochranu před zdroji znečištění, ale může být dána obecně porušením jakéhokoli zákona, v souvislosti s nímž dojde k některému z výše popsanych následků. Zákondárce přijetím předmětné právní úpravy s největší pravděpodobností reagoval na v minulosti judikaturou zjištěnou mezeru v možnosti zohlednění nehmotné újmy na životním prostředí pro případ porušení jiných než výše citovaných právních předpisů.⁴⁵⁶ V daném případě jednal pachatel konkrétně v rozporu s ustanoveními zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, vztahujícími se k nejvyšší povolené rychlosti, v důsledku čehož došlo k havárii jím řízené cisterny a následnému úniku velkého množství pohonných hmot do životního prostředí. Ačkoli Nejvyšší soud nevyloučil možný postih projednávaného skutku jako trestného činu obecného ohrožení z nedbalosti,⁴⁵⁷ nelze odhlédnout od skutečnosti, že § 180 odst. 1 trestního zákona i § 273 odst. 1 TZ hovoří pouze o škodě, která má čistě materiální povahu,⁴⁵⁸ a neumožňují tudíž zohlednit nehmotnou újmu na životním prostředí, ve vztahu k lesu poté na jeho mimoprodukčních funkcích.⁴⁵⁹

V případech spáchání uvedených trestných činů závadným jednáním však vždy musí dojít ke kvalifikovaným důsledkům, jež u skutkových podstat správních deliktů [např. ustanovení § 35 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích - přestupku se dopustí ten, kdo znečistí půdu nevhodným skladováním olejů a pohonných hmot, pesticidů, hnojiv, popřípadě jiných škodlivých látek] nastat nemusejí. Pro praxi pak bude jistě velmi obtížné posoudit kvalifikované důsledky u „pouhého“ ohrožení životního prostředí, kdy jde o jejich potenciální (nikoli faktickou) existenci.

Př. 3: Podle § 87 odst. 1 písm. c) ZOPK se ten (fyzická osoba), kdo zraňuje, chová bez povolení zvláště chráněné živočichy nebo ptáky nebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje, dopustí přestupku, za který mu může být uložena pokuta až 10 000 Kč. Tuto skutkovou podstatu přestupku odlišuje od skutkové podstaty trestného činu dle § 299 odst. 1, resp. § 300 odst. 1

⁴⁵⁵ KRATOCHVÍL, V. a kol. *Kurs trestního práva: trestní právo hmotné: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 175.

⁴⁵⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1152/2008.

⁴⁵⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1152/2008.

⁴⁵⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. 5 Tz 274/2001.

⁴⁵⁹ HOFSCHEIDEROVÁ, op. cit., s. 544.

TZ, stanovení minimálního počtu kusů chráněných živočichů, jichž se nedovolené zacházení týká. Toto pravidlo, tj. odlišení vzniku trestněprávní odpovědnosti za určité jednání od vzniku odpovědnosti pomocí různých kvantifikovatelných kritérií, je typické pro některé speciální trestné činy. Obdobně lze poukázat např. na skutkovou podstatu správního deliktu dle § 54 odst. 1 písm. c), resp. § 55 odst. 1 písm. d) lesního zákona (provedení neoprávněné těžby v množství překračujícím 3 m³ na 1 ha lesa za kalendářní rok, s hrozbou pokuty až do výše 1 mil. Kč), která se může překrývat se skutkovou podstatou trestného činu „poškození lesa“, u té je však též stanovena konkrétní hranice minimálního poškození, jež hranici stanovenou ve skutkové podstatě správního deliktu přesahuje. Mnohem obtížnější je ale situace u těch skutkových podstat trestných činů, kde jsou použity blíže nevyložené neurčité či nekonkrétní právní pojmy - např. u trestného činu „poškození chráněných částí přírody“ (§ 301 TZ) jde nejen o zánik, ale též o „značné oslabení“⁴⁶⁰ důvodu pro ochranu poškozené části přírody.

K uplatnění zásady *ne bis in idem* obecně dochází v souladu s konstantní judikaturou u trestných činů a správních deliktů (tj. přestupků a jiných správních deliktů), jež mají trestněprávní povahu⁴⁶¹, a to ve všech v úvahu přicházejících kombinacích.⁴⁶² Je přitom nutné počítat s tím, že u správních deliktů proti životnímu prostředí, jejichž skutkové podstaty se překrývají s trestnými činy proti životnímu prostředí, půjde o delikty trestněprávní povahy⁴⁶³. Pro uplatnění zásady *ne bis in idem* je dále nutné zkoumat otázku totožnosti skutku; obecně lze uvést, že skutek spočívá v jednání a může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či více správních deliktů (potom se jedná o tzv. jednočinný souběh), nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu. Rámec aktů zahrnutých do jednání je určen právně relevantním následkem, jehož je jednání příčinou⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ Zde zjevně není možné využít ustanovení § 138 trestního zákoníku.

⁴⁶¹ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Engel a další vs. Nizozemí ze dne 8. 6. 1986 a vymezení tzv. Engelových kritérií (1. zařazení skutku v domácím právu, 2. povaha deliktu, zejména z hlediska toho, zda se skutková podstata vztahuje jen na specifickou skupinu osob, nebo má naopak dopad na širokou skupinu obyvatel, 3. jak těžký trest představuje sankci za daný delikt), k tomu podrobněji viz též MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 51 a násl.

⁴⁶² Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

⁴⁶³ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 - 74.

⁴⁶⁴ Z trestněprávní literatury viz např. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Praha: Linde, 2. aktualizované vydání, 2006, s. 314.

K otázce totožnosti skutku existují různé přístupy, které se pokusil v rámci výkladu k čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod⁴⁶⁵ sjednotit svým rozhodnutím velký senát ESLP ve věci Zolothukin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009 (číslo stížnosti 14939/03). Ze tří odlišných přístupů - 1. totožnost skutku dle rozsudku ve věci Gradinger proti Rakousku, kdy je porušení zásady *ne bis in idem* stíhání dvěma soudy pro dva trestné činy založenými týměž skutkem, v rozsahu v němž vychází ze skutečností totožných či skutečností v podstatných rysech stejných, 2. totožnost skutku dle rozsudku ve věci Oliveira proti Švýcarsku, kdy se připouští, že jeden a tentýž skutek může naplňovat znaky skutkových podstat více trestných činů, za něž může být pachatel potrestán v různých řízeních před různými orgány, a 3. přístup dle rozsudku ve věci Fischer proti Rakousku, kdy se klade důraz na „podstatné prvky“ obou trestných činů - se soud přiklonil k přístupu prvnímu (Gradinger), podle něhož je totožnost skutku naplněna již pouhou faktickou jednotou „místa, času a děje“ a zakazuje se tedy stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je založen na totožném nebo v podstatných rysech obdobném skutku jako první trestný čin. Volba tohoto přístupu je však vystavena oprávněné kritice, neboť např. neumožňuje, aby bylo souběžně stíháno více správních deliktů (dle různých zákonů), jež jsou založeny jedním jednáním⁴⁶⁶ - což se zhusta vyskytuje právě u deliktů v oblasti ochrany životního prostředí.

I přes pokus o sjednocení výkladu *totožnosti skutku* Evropských soudem pro lidská práva lze zaznamenat nestejně přístupy k této věci u českých soudů při přezkumu rozhodnutí o správních deliktech proti životnímu prostředí. Zatímco podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 - 74, se zásada *ne bis in idem* uplatní „tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku“, podle rozsudku téhož soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 1 As 125/2011, (a fakticky v rozporu s rozsudkem „Zolothukin“) je nutno „za rozhodný komparátor pro stanovení prvku *idem* považovat skutek *de iure*“⁴⁶⁷. Jak uvedl Nejvyšší správní soud - a s touto argumentací je nutno se ztotožnit - „je to právě konstrukce skutku *de iure*, která umožňuje postižení pachatele za všechny

⁴⁶⁵ „Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“

⁴⁶⁶ K rozsudku ESLP ve věci Zolothukin podrobněji viz MOLEK, op. cit., s. 419 - 421.

⁴⁶⁷ „Skutek *de facto* představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu „tak jak se stal“, bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci. Skutkem *de iure* je naopak souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele.“ (Cit. z předmětného rozsudku NSS).

právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky ne bis in idem, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinovány. (...) K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, tedy nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání konstituuje existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.“

Problematika vztahu soudního a správního trestání, která se dříve týkala pouze fyzických osob, se s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob významně rozšířila. V této souvislosti je konečně vhodné poukázat na některé procesněprávní aspekty řešení tohoto vztahu, jak je lze dovozovat z ustanovení § 28 ZTOPO. Podle § 28 odst. 1 brání zahájení trestního stíhání proti právnické osobě tomu, aby o téže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu. Vzhledem k výše popsanému chápání totožnosti skutku se nabízí několik výkladů tohoto ustanovení; i s ohledem na naposled uvedený judikát Nejvyššího správního soudu lze přitom souhlasit s interpretací, podle níž nelze vyloučit jednočinný souběh trestného činu a správního deliktu.⁴⁶⁸ Jde-li však o nepřipustný souběh trestního a správního řízení, je třeba vyloučit zahájení, resp. vedení již zahájeného správního řízení proti téže právnické osobě (stejným způsobem se nicméně bude postupovat u souběhu trestního a správního řízení proti fyzické osobě). Pokud ještě nebylo řízení o správním deliktu zahájeno, bude nutné případ postoupit orgánu činnému v trestním řízení (analogicky za užití § 42 správního řádu), pokud již správní řízení zahájeno bylo, musí jej správní orgán zastavit (§ 66 správního řádu).⁴⁶⁹ Pokud by však orgány činné v trestním řízení v průběhu vyšetřování trestného činu případ odložily, aniž by bylo vydáno ve věci rozhodnutí, nic nebrání tomu, aby byl vrácen orgánům ochrany životního prostředí zpět k zahájení řízení o uložení sankce za správní delikt. V tomto ohledu však v právní úpravě jsou, jak ve vztahu přestupkům⁴⁷⁰ tak i jiným správním deliktům,⁴⁷¹ obsažena ustanovení o stavení běhu lhůt.

⁴⁶⁸ Viz PRÁŠKOVÁ, H. Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 6, s. 133.

⁴⁶⁹ Viz tamtéž, s. 134.

⁴⁷⁰ § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění změn:

(1) Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.

U nepřipustného souběhu má trestní stíhání ve vztahu k řízení o správním deliktu vždy prioritu, s výjimkou situace, kdy dřívější řízení pro týž skutek proti téže právnické osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o správním deliktu a toto rozhodnutí nebylo zrušeno (§ 28 odst. 2 ZTOPO).

Z hlediska nápravy újem (ztrát) na životní prostředí způsobených deliktním jednáním je přitom podstatné, že vedle trestního stíhání (právnické osoby) může paralelně probíhat řízení o uložení nápravného opatření (§ 28 odst. 1 ZTOPO); tak by tomu nicméně bylo i bez výslovného uvedení v tomto zákoně, stejně jako je možné k tomu řízení přistupovat u trestně stíhaných fyzických osob. Podmínkou tohoto postupu nicméně je skutečnost, že řízení o uložení nápravného opatření nelze podřadit pod „trestní obvinění“ v autonomním významu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dle tzv. Engelových kritérií, viz výše), což by bylo nutno v každém konkrétním případě posoudit.

Interpretační problémy mohou nastat v oblasti regulace nakládání s odpady, jelikož ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) a § 79 odst. 1 písm. h) umožňuje orgánům ochrany životního prostředí ukládat pokuty za porušení právních povinností a „*současně (inspekce, resp. obecní úřad s rozšířenou působností) může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím*“. Jazykovým výkladem lze dospět k závěru, že po uplynutí lhůty k uložení pokuty nelze ukládat opatření k nápravě. Logická úvaha naopak vede k myšlence, že zákonodárce pouze zamýšlel zdůraznit možnost ukládat nejen pokuty, ale i opatření k nápravě. Tento problém přetrvává i ve vztahu k trestněprávní odpovědnosti: lze v tomto případě uložit opatření k nápravě podle speciálního zákona o odpadech⁴⁷², jenž je váže na uložení sankce, pokud předmětný delikt je vyšetřován jako trestný čin? Z povahy věci vyplývá, že pokud právnická osoba je trestně stíhána, může správní orgán uložit opatření, ale jen ve stanovené lhůtě (pokud je stanovena). Daná situace může sloužit jako jeden z příkladů k diskuzi o ukládání nápravných opatření soudem; jmenovitě jde o situace, kdy trestní řízení bude zahájeno po uplynutí správní lhůty k uložení nápravného opatření.

(2) Do běhu lhůty podle odstavce 1 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.

⁴⁷¹ § 28 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim:

(3) Stanoví-li jiný právní předpis ve věcech správních deliktů právnických osob lhůtu pro zánik odpovědnosti, nezapočítává se do jejího běhu doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo řízení podle tohoto zákona.

⁴⁷² § 28 ZTOPO: (1) Zahájení trestního stíhání proti právnické osobě brání tomu, aby o témže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu; to nevylučuje uložení nucené správy nebo jiného nápravného opatření podle jiného právního předpisu.

5.6 DÍLČÍ ZÁVĚRY

K řádnému prosazování práva EU v oblasti ochrany životního prostředí státy používají zejména správněprávní, ale i trestněprávní sankce, které jsou ukládány v rozdílných typech řízení. Rozdíl ve vymezení správněprávních a trestněprávních deliktů spočívá v míře společenské škodlivosti. Vzhledem k základnímu pravidlu, že trestně právní postih by měl být uplatněn až jako poslední možnost, kdy jiné sankce nejsou dostačujícím a přiměřeným nepříznivým následkem protiprávního jednání, trestní právo se vztahuje jen na ty nejzávažnější delikty, zatímco správní právo pokrývá mnohem širší skupinu deliktů, které nejsou vymezeny jako trestný čin. Skutečnost, že těch nejzávažnějších environmentálních deliktů se dopouštějí většinou právnické osoby při své provozní činnosti, se v české právní úpravě projevuje zavedením trestněprávních sankcí s účinností od 1. 1. 2012 vedle stávajících správněprávních. Otázkou však zůstává, které z nich mají vyšší preventivní, odrazující represivní a reparační účinky na případné narušitele povinností.

Správněprávní trestání právnických osob je založeno především na ukládání pokut, právní úprava však umožňuje reagovat na protiprávní jednání též zákazem či omezením provozu, revokací vydaného povolení a uložením opatření k nápravě či odejmutím věci. Obdobné sankce lze uložit i za trestné činy. Cílem jak správněprávních, tak trestněprávních sankcí je přimět právnické i fyzické osoby k tomu, aby jednaly v souladu s právem. Peněžní sankce tuto úlohu plní tehdy, jsou-li stanoveny v odpovídající výši. Když jsou uloženy příliš nízké, postrádají svůj preventivní odrazující efekt. U právnických osob často i vysoké sankce jsou vnímány jako náklady spojené s provozní činností a podnikatelským subjektům se "vyplatí" platit pokuty než zavést opatření, která by zajistila soulad s požadavky právní úpravy. Když je pokuta naopak stanovena příliš vysoko, může to ohrozit ekonomickou situaci sankcionovaného subjektu. To se jeví politicky neakceptovatelné, a proto v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob byl v ustanovení § 14 zakotven požadavek, aby soud při ukládání sankcí přihlížel mimo jiné nejen k povaze a závažnosti trestného činu, ale i k poměrům právnické osoby včetně jejích majetkových poměrů, a rovněž i k důsledkům, jaké bude mít uložení trestu na třetí osoby. Ačkoliv obdobné pravidlo ve vztahu k jiným správním deliktům není explicitně ve správním řádu stanoveno, praxe se jím řídí i v oblasti správního trestání.⁴⁷³

⁴⁷³ Ministerstvo životního prostředí. Judikatura v právu životního prostředí 2008, s. 51.

Správní sankce v podobě pokut, jak bylo zmíněno výše, nejsou v některých případech dostatečně účinné k prosazení požadavků práva životního prostředí. Jejich odrazující efekt je nízký zejména v případech, kdy delikventi jsou insolventní nebo naopak finančně velmi silní. Insolvence, často doprovázená zánikem právnické osoby - delikventa, je jedním z největších problémů, se kterým se praxe setkává. Proto bylo možno očekávat, že nová úprava na úseku trestněprávní odpovědnosti bude na tyto problémy reagovat. I když nový trestní zákoník nepřinesl v trestně právní ochraně životního prostředí převratné změny, zahrnutí trestných činů proti životnímu prostředí do zvláštní hlavy zdůraznilo společenský význam a zájem o jeho ochranu. V některých případech byly zpřísněny skutkové podstaty a byla rozšířena trestní odpovědnost.⁴⁷⁴ Nová právní úprava je tak systematictější a komplexnější a oproti staré úpravě také podrobnější a rozsáhlejší. Tím se ale zároveň stala mnohem více kazuistickou, často se opakující a méně přehlednou.⁴⁷⁵ S ohledem na výše uvedené tak novela trestního zákoníku provedená zákonem č. 330/2011 Sb. a přijetí zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, představuje ve vztahu k trestněprávní ochraně životního prostředí zřejmě nejvýznamnější změny trestního práva za posledních dvacet let.^{476,477}

Novelou č. 330/2011 Sb. byla česká právní úprava sladěna s unijními požadavky na ochranu životního prostředí prostřednictvím trestního práva. K trestným činům proti životnímu prostředí byly přidány tři nové skutkové podstaty a některá ustanovení byla doplněna a přeformulována tak, aby byly odstraněny jednotlivé problémy, na něž aplikační praxe za účinnosti předchozí právní úpravy nedokázala reagovat. Přijetí zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, jejíž zavedení nebylo unijním právem mandatorně vyžadováno, je všeobecně vnímáno rozpačitě. Je otázkou, zda a jakým způsobem budou soudy uplatňovat nové sankce, jako je zrušení právnické osoby, zákaz

⁴⁷⁴ HANÁK, J. Ochrana životního prostředí v trestním zákoníku - několik poznámek. *Trestní právo*. 2010, č. 11, s. 16.

⁴⁷⁵ SLNEČKO, P. Trestní zákon a příroda. *Trestní právo*. 2011, č. 6, s. 25.

⁴⁷⁶ ZICHA, J. POKORNÁ, L. Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 4 s. 79.

⁴⁷⁷ Přitom novela č. 330/2011 Sb. je již třetí novelizací TZ během prvních dvou let jeho účinnosti. Vzhledem k dynamickému společenskému rozvoji, z něj vyplývajících požadavků praxe a pod vlivem unijních právních předpisů a mezinárodního práva je reálné očekávat, že k novelizacím trestního práva bude docházet i nadále. In VANTUCH, P. Novela trestního zákoníku a trestního řádu provedená zákonem č. 330/2011Sb. *Trestní právo*. 2012, č. 1, s. 16.

plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí či uveřejnění rozsudku.⁴⁷⁸ Již nyní však lze tomuto zákonu vytknout například, že mezi taxativní výčet trestných činů v jeho ustanovení § 7 nebyly zařazeny trestné činy týrání zvířat a zanedbání péče o zvíře z nedbalosti, po čemž volá praxe zejména s ohledem na podnikání východoasijských komunit, byť by tato iniciativa šla nad rámec evropské směrnice. Za přínosné lze naopak považovat nemožnost (až na výjimky) zrušit, změnit či nechat zaniknout právnickou osobu, proti které bylo zahájeno trestní stíhání. Velký význam má též možnost ukládat obviněné právnické osobě zajišťovací opatření ve smyslu ustanovení § 33 ZTOPO v případě, že hrozí, že bude opakovat trestnou činnost, pro niž je stíhána, nebo dokoná trestný čin, o němž se pokusila.⁴⁷⁹

Povahou environmentální kriminality se kromě řady zahraničních autorů blíže zabýval J. Chmelík,⁴⁸⁰ který, vycházející z českého prostředí, uvádí, že typickým rysem této trestné činnosti je její latentnost a s tím související obtížná zjistitelnost. S jejím odhalováním, vyšetřováním a dokazováním nemají orgány činné v trestním řízení zkušenosti, vzhledem k malému počtu těchto trestných činů chybí dostatek judikatury, která by pomohla při interpretaci nejednoznačných pojmů. Vyšetřování trestných činů proti životnímu prostředí se potýká s nedostatky důkazů především kvůli jejich skrytosti, časté organizovanosti a mezinárodnímu rozsahu. Trestní stíhání rovněž komplikuje skutečnost, že nepříznivé následky trestné činnosti na životním prostředí se mohou projevit až s dlouholetým odstupem, což sťažuje důkazní situaci a mnohdy znemožní odsouzení pachatele z důvodu promlčení. Dalším problémem je, že vyšetřování a posuzování této trestné činnosti si často vyžaduje odborné znalosti z oblastí ekologie, zoologie, botaniky, které pochopitelně lze jen stěží po řadovém vyšetřovateli požadovat. V neposlední řadě je třeba upozornit na značně nízké povědomí veřejnosti o trestných činech proti životnímu prostředí a na jejich často chybějící morální odsouzení. Pro část společnosti je životní prostředí a jeho složky příliš vzdálenou a těžko uchopitelnou kategorií, kterou nepovažují za oběť kriminálního jednání stejné důležitosti, s jakou vnímají oběti jiných trestných činů, jako např. majetkových či proti životu a zdraví.⁴⁸¹ Pokud již dojde k uznání pachatelovy viny a jeho odsouzení za trestný

⁴⁷⁸ ZICHA, POKORNÁ, op. cit., s. 84.

⁴⁷⁹ Vzhledem k tomu, že trestnost přípravy u trestných činů proti životnímu prostředí zcela chybí, nelze v této souvislosti uvažovat o možnosti, že právnická osoba vykoná trestný čin, který připravovala nebo kterým hrozila.

⁴⁸⁰ CHMELÍK, J. a kol. *Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení*. Praha: Linde, 2005, s. 8.

⁴⁸¹ JARMÍČ, op. cit., s. 269 - 275.

čin proti životnímu prostředí, ukládané tresty jsou poměrně nízké a jen výjimečně je ukládán nepodmíněný trest odnětí svobody.⁴⁸²

Směrnice č. 2008/99/ES požaduje, aby ukládané sankce byly účinné, přiměřené a odrazující. Je však otázkou, zda tuto podmínku splňují tresty, které je za trestné činy proti životnímu prostředí podle trestního zákoníku možné ukládat. Účinnost lze chápat jako vztah mezi cílem, tedy zájmem na ochraně určitých společenských hodnot, a nástroji a prostředky používanými k jeho dosažení. Jde o to, jak se daří danými prostředky dosáhnout vytyčeného cíle. Přiměřenost můžeme vidět jako vztah mezi druhem, rozsahem sankce a způsobem a mírou škodlivosti porušení povinnosti. Ukládaná sankce by neměla být v hrubém nepochopitelném poměru ke spáchanému trestnému činu, ať by již byla výrazně přísnější či mírnější. Odrazující charakter sankce spočívá v tom, že důsledky dopadu trestu na pachatele mají převážet nad ziskem z trestné činnosti.⁴⁸³ Tomuto předpokladu však výše trestů za trestné činy proti životnímu prostředí neodpovídají. Stejně tak je třeba konstatovat, že s ohledem na význam životního prostředí jako celku i jeho jednotlivých složek pro lidstvo a vzhledem k často nenapravitelnému a rozsáhlému charakteru škodlivých následků trestní sankce, které lze za environmentální trestné činy ukládat, se jeví jako velmi nízké. Tuto skutečnost nezměnila nijak podstatně ani zmiňovaná novela TZ (č. 330/2011 Sb.), již zákonodárce v důvodové zprávě prezentuje jako krok za větší efektivitou trestněprávní ochrany životního prostředí.⁴⁸⁴

Pokud má trestní právo plnit úlohu právního prostředku, který postihuje nejzávažnější a nejnebezpečnější formy lidského jednání, měly by být trestní sankce v porovnání se sankcemi správními výrazně přísnější. V trestním řízení ukládané peněžité tresty jsou nepoměrně nižší v porovnání s vyšší pokut, které lze uložit za správní delikty. Deklarovanou přísnost a efektivnost trestních sankcí by tedy měl plnit trest odnětí svobody. Ovšem v případech uvedených trestných činů, kdy jsou ukládány tresty odnětí svobody s podmíněným odkladem v dolní části trestní sazby, a nepodmíněné tresty odnětí svobody jsou udělovány jen zcela výjimečně, tomu tak není. Vzhledem k dnešní tendenci trestního práva, kdy se u některých druhů kriminality ustupuje od udělování trestů odnětí svobody směrem k ukládání alternativních trestů, zřejmě nelze očekávat legislativní zvýšení trestních sazeb za trestné činy proti životnímu prostředí. Je však legitimní

⁴⁸² PIŠKULOVÁ, op. cit., s. 68 - 69.

⁴⁸³ Srov. ZICHA, POKORNÁ, op. cit., s. 83 - 84.

⁴⁸⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 330/2011 Sb., změna trestního zákoníku a trestního řádu.

požadovat po soudcích, aby využívali i horní část trestních sazeb i nepodmíněných trestů odnětí svobody.⁴⁸⁵

Trestní sankce, jež stanoví TZ za trestné činy proti životnímu prostředí, lze samy o sobě považovat za nízké. Avšak žádné změny a doplnění právní úpravy trestných činů proti životnímu prostředí nemohou zvýšit účinnost ochrany, pokud stanovená pravidla nebudou v praxi dostatečně systematicky a efektivně aplikována. Dlouhodobě nízká míra, s jakou jsou však skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí přes veškeré nastíněné změny v praxi reálně uplatňovány,⁴⁸⁶ nutně vede k otázce, nastavil-li český zákonodárce hranici mezi subsidiaritou trestní represe a beztrestností v oblasti ochrany životního prostředí skutečně optimálně.⁴⁸⁷

Nicméně správní a trestní sankce, i když byly uloženy ve stejném rozsahu a podobě, ne vždy musí být stejně účinné. Trestnímu stíhání lze přiznat jisté stigma, které za jistých okolností zvyšuje odrazující účinek uložených sankcí zvláště v případech, kdy hodnota právnické osoby je do značné míry založena na dobré reputaci. Trestní stíhání může mít za následek ztrátu zákazníků a možnosti získat veřejné zakázky.⁴⁸⁸ Tresty jsou navíc ukládány v trestním řízení s využitím kriminálních vyšetřovacích metod, jež jsou vnímány společností jako mnohem závažnější než ukládání sankcí ve správním řízení. Proto, i když výše pokut uložených ve správním a trestním řízení může být stejná, odrazující efekt trestních sankcí bude vyšší.

Na druhé straně se v rámci trestního postihu environmentálních deliktů lze setkat s jevem nazvaným „trestné činy tzv. bílých límečků“, jež nejsou společností vnímány jako nějaká hrozba. Tyto osoby mají většinou společensky uznávané postavení, vedou spořádaný soukromý život a slušně vystupují, což má samo o sobě vliv na vyměření trestu směrem k jeho spodní hranici. Úspěch trestních sankcí tak spočívá ve společenském uznání environmentálních trestných činů jako

⁴⁸⁵ PIŠKULOVÁ, op. cit., s. 71 - 72.

⁴⁸⁶ Statistická ročenka kriminality. 2010 [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, vydáno 2011 [citováno 25. února 2012]. Dostupný z : <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>.

⁴⁸⁷ HOFSCHEIDEROVÁ, op. cit., s. 535.

⁴⁸⁸ MILLER, J. G., JUSTICE, C. Organizational Liability for Environmental Crimes in Civil and Common Law Systems. In: PADDOCK, L. et al. (eds.). *Compliance and Enforcement in Environmental Law - Toward More Effective Implementation*. Edward Elgar Publishing Limited, 2011, s. 178.

vážných zločinů.⁴⁸⁹ Nízká úroveň trestů za environmentální trestné činy může vytvářet pocit jejich nízké rizikovosti pro společnost, a proto jsou delikventi obvykle odsouzení k symbolickým, podmíněným nebo alternativním trestům.⁴⁹⁰

Nelze tudíž jednoznačně tvrdit, že trestní sankce ukládané v trestním řízení vyřeší všechny problémy správního trestání v oblasti životního prostředí a naplní všechny jeho očekávané funkce. Lze se beze zbytku ztotožnit se závěry vyplývajících ze zahraniční literatury, že k tomu, aby trestněprávní odpovědnost své funkce řádně plnila, musí splňovat následující podmínky:⁴⁹¹

a) Policie, státní zástupci a soudci by měli mít dobrou orientaci a znalosti o problémech životního prostředí a právní úpravě na jeho ochranu. Skutečnost, že tyto osoby v praxi často postrádají odbornost v této oblasti, zvyšuje možnost odložení případu. Správní orgány ve srovnání s uvedenými osobami jsou v tomto ohledu na vyšší úrovni. Policie a zastupitelství se často potýkají s právně technickými problémy při prokazování environmentálních trestných činů a narážejí na problémy ve spolupráci s ostatními úřady.

b) Environmentální delikty obvykle nemají konkrétní oběť v podobě fyzické osoby, jež může trestný čin ohlásit (jako je tomu například v případech fyzických napadení). Proto počet odhalených trestných činů je v zásadě závislé na předchozím šetření orgánů na ochranu životního prostředí. Při nízké úrovni dozorové činnosti pak hrozí nebezpečí, že řada environmentálních deliktů zůstane nepotrestána. Kombinace problémů s odhalováním a usvědčováním environmentálních trestných činů pak vede k relativně nízké pravděpodobnosti, že budou náležitě potrestány.

c) Výše sankcí musí být dostatečná k tomu, aby byly účinné. V současné době se trestní sankce za environmentální trestné činy pohybují v rozmezí pokut na jedné straně a 8 let odnětí svobody a straně druhé, přičemž tresty odnětí svobody

⁴⁸⁹ TZ však environmentální trestné činy zařazuje až na výjimky do kategorie přečinů, což má vliv nejen na vyměření výše trestu, ale i na běh promlčecích lhůt a možnosti uložení určitých druhů sankcí.

⁴⁹⁰ BEJČEK, J. Trest jako vůle a představa? (O komplementaritě a konkurenci sankcí). *Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

⁴⁹¹ Srov. DU RÉES, H. Can criminal law protect the environment? In: WHITE, R. (ed.). *Environmental Crime: A Reader*. Devon: Willan Publishing, 2009, s. 640.

jsou velmi ojedinělé. To nasvědčuje tomu, že environmentální trestné činy jsou vnímány odlišně od ostatních.⁴⁹²

To, zda sankce bude mít dostatečný odrazující efekt, je závislé na vnímání delikventa, zda protiprávní jednání bude odhaleno, zda může být úspěšně stíhán a zda sankce bude dostatečně vysoká. Co se týče pokut, musejí být ukládány nejméně v takovém rozsahu, který převyší náklady potřebné na dodržování požadavků stanovených právními předpisy nebo na jejich základě.⁴⁹³ Soudy by neměly v otázce výše peněžitého trestu rezignovat na dosavadní praxi v rozhodování správních orgánů a ustálenou judikaturu ve správním soudnictví. Obecně však ani velmi vysoké pokuty neřeší problém za situace, kdy je delikvent insolventní. V tom případě trestní postih poskytuje širší škálu účinnějších sankcí. Pozitivním rysem trestní odpovědnosti právnických osob je i skutečnost, že je obecně zakázáno zrušení, zánik či přeměna právnické osoby do doby pravomocného skončení trestního stíhání.⁴⁹⁴

Přestože trestněprávní odpovědnost za protiprávní jednání na úseku ochrany životního prostředí představuje z hlediska teoretického neopomenutelnou součást systému tzv. environmentálně právní odpovědnosti, z hlediska praktického je její význam bohužel stále marginální. Tlak na zavedení a účinné prosazování ochrany životního prostředí prostřednictvím odpovídajících nástrojů, včetně trestního práva, přitom zřetelně vyplývá i z mezinárodního práva a unijních předpisů. Jistou nadějí na změnu této skutečnosti dávají nedávné změny právní úpravy (přijetí TZ a jeho novela č. 330/2011 Sb., přijetí ZTOPO), jak byly podrobněji popsány v této kapitole. Jakkoli došlo k reformulaci a k zařazení některých nových skutkových podstat trestných činů, což lze vnímat jistě pozitivně, dokud bude přetrvávat nízká efektivita vynucování práva v této oblasti,⁴⁹⁵ trestní právo bude i nadále pouhým *pro forma* nástrojem ochrany životního prostředí.

Pravomoc správního orgánu ukládat nápravná opatření i po zahájení trestního stíhání lze považovat za rozporuplnou konstrukci vzhledem k tomu, že právní úprava současně brání tomu, aby o témže skutku proti téže osobě probíhalo řízení o správním deliktu. Na druhé straně toto řešení zajišťuje, aby k preventivní a represivní funkci trestu přibyla i funkce reparační, která je z hlediska ochrany životního prostředí neméně důležitá. Jedná se tedy především o otázku vhodnosti

⁴⁹² Též HOLDER, J., LEE, M. *Environmental Protection, Law and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 372 - 401.

⁴⁹³ MILLER, JUSTICE, op. cit., s. 171 - 186.

⁴⁹⁴ Ust. § 32 odst. 2 ZTOPO.

⁴⁹⁵ K tomu podrobně viz JARMÍČ, op. cit., s. 273. Též CHMELÍK a kol., op. cit, s. 8.

ukládání nápravných opatření soudem, a to buď v rámci konkrétního trestního řízení, případně jako sankce zvláštního druhu, obzvláště v situacích, kdy uplyne správněprávní lhůta k uložení nápravných opatření, jejíž existenci lze v současné době dovést podle zákona o odpadech. Z hlediska problematiky překryvů správních a soudních deliktů, jejichž souběžné stíhání je limitováno zásadou *ne bis in idem*, by se jednalo o „čistší“ řešení. Současná možnost vedení paralelního trestního stíhání a řízení o uložení nápravného opatření (za správní delikt, u něhož je dána právě překážka litispendence, resp. věci rozhodnuté) totiž může být v případech, kdy je možné nápravné opatření vnímat jako „trestní obvinění“ ve smyslu Úmluvy na ochraně lidských práv a základních svobod, na „hraně“, resp. v rozporu právě se zásadou *ne bis in idem*. Pro zachování současného stavu ukládání nápravných opatření ve správněprávní linii však hovoří značná složitost a náročnost tohoto procesu, jakož i pomalost a rigidnost trestního řízení na druhé straně. Tyto úvahy je nutno vztáhnout i na povinnost přijmout opatření k nápravě ekologické újmy, která jsou ukládána v důsledku protiprávního jednání, jenž mnohdy naplní skutkovou podstatu trestného činu ohrožení anebo poškození životního prostředí, a rovněž mají, budeme-li uvažovat o odpovědnosti za ekologickou újmu, charakter specifické správní sankce (sankce obnovující povahy).⁴⁹⁶

Ve vztahu k fyzickým osobám lze v této souvislosti uvažovat o častějším ukládání alternativního trestu obecně prospěšných prací, které by byly prováděny cíleně ve prospěch životního prostředí a jeho složek. Nápravná opatření ukládaná podle správních předpisů by mohl podpořit rovněž institut zvláštní účinné lítosti, kdy trestnost pachatele by zanikla provedením takových opatření, která alespoň zmírní poškození, anebo jiným způsobem kompenzují újmu na životním prostředí, protože úplná náprava nebo navrácení do původního stavu v případě poškození životního prostředí často nejsou možné.

Z hlediska právně teoretického je právě problematika vztahu soudního a správního trestání, zvláště na úseku ochrany životního prostředí, stěžejní oblastí s nutností přijetí odpovídajících řešení (přijetí obecných pravidel správního trestání, úprava skutkových podstat správních deliktů, sjednocení, resp. propojení rejstříků deliktů⁴⁹⁷), pro něž je ze strany odborné veřejnosti v posledních letech plédováno.

⁴⁹⁶ Ust. § 28 odst. 1 ZTOPO.

⁴⁹⁷ Viz DAMOHORSKÝ, M. Deliktní odpovědnost v ochraně životního prostředí. In Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2011, s. 15.

KAPITOLA 6: ODPOVĚDNOST OBČANSKOPRÁVNÍ

6.1 ÚVOD

Občanskoprávní odpovědnost za újmy na životním prostředí zaujímá v systému odpovědnosti v oblasti životního prostředí (označované rovněž jako tzv. „environmentální“ odpovědnost) významnou, byť v řadě případů limitovanou roli, která je dána povahou konkrétní složky životního prostředí, od níž se odvíjí možnost řešit resp. vypořádat újmy na složkách životního prostředí soukromoprávní cestou.

Jak z hlediska terminologického, tak obsahového je třeba uvést, ve vztahu k soukromoprávním prostředkům prevence a odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí je třeba pracovat s pojmem „újma“⁴⁹⁸ jako pojmem zahrnujícím jak majetkové, tak eventuální nemajetkové újmy na životním prostředí.

Máme za to, že i po ev. nabytí účinnosti NOZ budou využitelné některé judikatorní i doktrinální závěry týkající se odpovědnosti za škody na životním prostředí, nicméně některé koncepční změny v občanskoprávní odpovědnosti za újmy obecně se nutně promítnou i do sféry občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí. Navíc je vhodné uvést, že jistým komplikujícím faktorem pro orientaci v dosavadní odborné literatuře zabývající se soukromoprávní odpovědností za újmy na životním prostředí je, že autoři se nedrží jednotné terminologie. Lze se tak setkat s tím, že občanskoprávní odpovědnost za škodu na životním prostředí bývá v dosavadní odborné literatuře označovaná rovněž jako majetkoprávní odpovědnost v ochraně životního prostředí, odpovědnost za ekologické škody, odpovědnost za environmentální škodu, odpovědnost za škodu s environmentální dimenzí.

Nově bude třeba v návaznosti na nový občanský zákoník posoudit možnost uplatnění občanskoprávní odpovědnosti na vypořádání eventuálních nemajetkových újem na životním prostředí. Tento aspekt považujeme za jeden z nejproblematičtějších, a to i z hlediska systému odpovědnostních vztahů v ochraně životního prostředí.

V rámci obecných východisek pro posouzení odlišností občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí dle dosavadního občanského zákoníku

⁴⁹⁸ Pojem „újma“ v občanském právu srov. blíže např. LUBY, Š. *Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve. I.diel.* Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akademie vied, 1958, s. 272.

a nového občanského zákoníku je třeba uvést, že NOZ v § 2894 zařazeném do základních ustanovení hlavy III „závazky z deliktů“ výslovně stanoví, že „škoda“ představuje újmu na jmění a v důsledku toho lze pro oblast újem na životním prostředí konstatovat, že škodami na životním prostředí bude třeba rozumět v oboru soukromého práva újmy na „vlastnitelných“ složkách životního prostředí.

Kromě toho bude však možno, resp. nutno s ohledem na § 2984 odst. 2 NOZ zvažovat, zda škůdce nebude odpovídat též za nemajetkovou újmu, a to v případě, že byla povinnost náhrady nemajetkové újmy výslovně ujednána či pokud by tak výslovně stanovil zákon. Jsme toho názoru, že ve vztahu k újmám na životním prostředí bude ustanovení § 2971 NOZ o náhradě nemajetkové újmy aplikovatelné. Současně je třeba již na tomto místě zdůraznit, že v oblasti životního prostředí bude třeba odlišovat odpovědnost za nemajetkové újmy na životním prostředí, resp. jeho jednotlivých složkách, od odpovědnosti za újmy - majetkové i nemajetkové - na přirozeném právu člověka na příznivé životní prostředí dle § 2956 a § 2957 NOZ. Lze si zřejmě představit situace, kdy budou uplatnitelné samostatně, stejně tak ovšem i případy, v nichž budou uplatnitelné obě současně (tj. odpovědnost jak za újmu na životním prostředí, tak za újmu na přirozeném právu člověka na příznivé životní prostředí).

Rovněž považujeme za podstatné uvést již v rámci obecných východisek pro zkoumání efektivnosti právní úpravy odpovědnosti za újmy na životním prostředí, že nemajetková povaha řady objektů životního prostředí neumožní aplikovat ustanovení o odpovědnosti za škodu a pro řešení nápravy poškození životního prostředí bude třeba využít jiné v úvahu přicházející odpovědnostní vztahy, zejména odpovědnost za ekologickou újmu.⁴⁹⁹ Některé situace dosud stěží řešitelné, či dokonce vůbec neřešitelné dle OZ by - s ohledem na některé koncepční změny v odpovědnosti za újmy obecně⁵⁰⁰ resp. literou NOZ změny v koncepci „závazků z deliktů“ - mohly být *pro futuro* soukromoprávní cestou řešitelné, a to po nabytí účinnosti NOZ, a proto bude pozornost věnována i dopadu nového občanského zákoníku na občanskoprávní odpovědnost za újmy na životním prostředí. Přesto i nadále bude v reálném životě nastávat řada situací, kdy bude občanskoprávní odpovědnost za škodu vyloučena.

⁴⁹⁹ Blíže viz kapitola o odpovědnosti za ekologickou újmu.

⁵⁰⁰ Autoři jsou toho názoru, že ne všechny koncepční změny NOZ v oblasti „závazků z deliktů“ jsou vhodné, nicméně nemohou pominout, že v některých aspektech nová právní úprava z hlediska aplikačního více „vyhovuje“ specifikům újem v oblasti životního prostředí.

Z hlediska systémového, tj. co do vztahu občanskoprávní odpovědnosti za újmy v oblasti životního prostředí, mohou však nastat i případy, kdy odpovědnost za újmu na životním prostředí bude uplatnitelná v souběhu s jinými druhy odpovědnosti. Půjde jednak o vztah občanskoprávní odpovědnosti za újmu na životním prostředí a odpovědnosti za ekologickou újmu. Ty se pak budou moct v konkrétních případech uplatnit buď obě, nebo naopak svého uplatnění nenalezne žádná z nich.⁵⁰¹ Stranou pozornosti však nemůže zůstat ani vztah odpovědnosti za škodu k odpovědnosti za správní delikty a k odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí, a to už z toho důvodu, že při právní kvalifikaci konkrétních správních deliktů či trestných činů sehrává mj. význam intenzita a povaha poškození životního prostředí, které nemusí, ale může mít podobu újmy na složce (objektu) životního prostředí.

6.2 MEZINÁRODNÍ ASPEKTY ODPOVĚDNOSTI ZA ENVIRONMENTÁLNÍ ÚJMY

I když mezinárodní smluvní právo na úseku ochrany životního prostředí je převážně zaměřeno na prevenci poškození či degradace životního prostředí a na prevenci a zdolávání havarijních situací, existují i úmluvy upravující otázky odpovědnosti a kompenzace případných škod. Tyto odpovědnostní režimy adresují buď určitý typ činnosti, která je zdrojem environmentálních škod, jako je například využívání jaderné energie, nebo jsou zaměřeny na specifické oblasti, které jsou objektem poškozování, jakým je například mořské prostředí, anebo na obojí. Pojem environmentální újma na životním prostředí se v jednotlivých mezinárodně právních režimech liší a při jejím vymezení zaleží především na tom, co je v dané úmluvě předmětem regulace a k čemu má ochrana směřovat.

Zvláštní místo mezi těmito úmluvami zaujímá Luganská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené provozem nebezpečných

⁵⁰¹ Blíže viz dále v rámci této kapitoly a pak i v kapitole o odpovědnosti za ekologickou újmu - máme na mysli např. případy, kdy půjde o nemajetkovou složku a svojí povahou - intenzitou bude otázkou, zda jsou naplněny předpoklady odpovědnosti za ekologickou újmu či situace, kdy půjde o ekologickou újmu, ale např. Nespadající do režimu ZEÚ a uplatnění odpovědnosti za ekologickou újmu dle § 27 ZOŽP budou bránit problémy s aplikací § 27 ZOŽP.

činností, jež pokrývá tyto nebezpečné činnosti obecně a týká se všech složek životního prostředí, jež zároveň i poměrně široce definuje.⁵⁰²

Dřívější mezinárodně právní režimy se zabývaly primárně škodou způsobenou na životě a zdraví osob a na jejich majetku prostřednictvím škod na životním prostředí, pro něž se uplatňuje tradiční forma odpovědnosti za škodu. Novější úmluvy již mají snahu adresovat vlastní poškození životního prostředí a za primární cíl kladou nápravu poškozeného životního prostředí a zavádějí odchylné odpovědnostní režimy. Nicméně občanskoprávní odpovědnost za environmentální újmy má v systému mezinárodně právní odpovědnosti i nadále své místo. Proto je třeba odlišit od sebe režimy, jež se zaměřují na újmy na životním prostředí *per se* (a které často daly v právní základ odpovědnosti za ekologickou újmu v národních právních rádech), od těch klasických občanskoprávních, zaměřených na majetkovou i nemajetkovou škodu způsobenou právníky a fyzickými osobám prostřednictvím poškozeného životního prostředí.

Jedním z prvních případů přeshraničních environmentálních škod byl arbitrážní spor Trail Smelter,⁵⁰³ v němž Kanada uplatňovala své suverénní právo využívat své přírodní zdroje. Arbitrážní tribunál vynesl dne 11. března 1941 rozhodnutí, jímž umožnil ocelárně (*Consolidated Mining and Smelting Co. of Canada, Ltd.*) v Trailu pokračovat v provozní činnosti, ale za takových podmínek a omezení, jež by zabránily působení škod na území Spojených států a jež by v případě, že by v budoucnu případně došlo k dalším škodám na území Spojených států, umožnily nárokovat náhradu škody. Ona formulace, známá snad všem studentům mezinárodního práva, obsahovala pravidlo:

„V souladu s principy mezinárodního práva a rovněž i v souladu s právem Spojených států žádný stát nemá právo využít anebo povolit využívání svého území takovým způsobem, který způsobí emisemi újmu území nebo na území jiného státu nebo na majetku či zdraví osob na něm žijících, jestliže se jedná o případ s vážnými následky a škoda byla prokázána jasnými a přesvědčivými důkazy“.

Toto historicky významné rozhodnutí reagovalo na střet suverénních zájmů Kanady a Spojených států při využívání přírodních zdrojů, neboť škody na území

⁵⁰² DE LA FAYETTE, L. A. The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes. In: BOWMAN, M., BOYLE, A. (eds.). *Environmental Damage in International and Comparative Law*. New York: Oxford University Press, 2002, s. 149.

⁵⁰³ Reports of International Arbitral Awards, Trail smelter case (United States, Canada) 16 April 1938 and 11 March 1941, VOLUME III pp. 1905 - 1982, UN 2006, Dostupné na http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf (2. 10. 2013)

USA spočívaly zejména v poškození zemědělských a lesních porostů. Nutno zdůraznit podmínku v něm uvedenou, že se muselo jednat o vážné důsledky, což znamená, že vypouštění emisí, byť přes hranice států, jež ve svých důsledcích nedosáhne tohoto stupně, nebylo považováno za porušení práv, což znamená, že sousedící státy musí navzájem tolerovat přiměřené využívání svého území. Další podmínka se upínala k tomu, že vznik škody, její původce a příčinná souvislost mezi nimi musí být jednoznačně prokázány.⁵⁰⁴ Ačkoliv arbitrážní tribunál přiznal nárok na náhradu škody na majetku, spočívající ve snížených výnosech zemědělských plodin a dřevní hmoty, odmítl nárok Spojených států směřující ke kompenzaci za znečištění půdy, jejímž následkem byla zvýšená kyselost půdy, tj. újmy na životním prostředí *per se*.⁵⁰⁵

Případ Trail Smelter byl zajímavý v tom, že farmáři ze státu Washington původně podávali individuální žaloby na náhradu škody, způsobenou ocelárnou v Trailu na jejich zemědělské a lesní půdě, úrodě, pastvinách a stádech dobytka. O identitě škůdce rovněž nebylo pochyb. Přesto tyto nároky byly namísto samotných farmářů nakonec vzneseny Spojenými státy proti Kanadě, přijímající v daném sporu odpovědnost za přeshraniční znečištění pocházející z ocelárny, což dalo vznik otázce, který subjekt má být odpovědný za přeshraniční újmu způsobenou přeshraničním znečištěním? Měla by odpovědnost státu za přeshraniční újmu způsobenou soukromoprávními subjekty nahradit soukromoprávní odpovědnost za škodu na základě toho, že stát může, resp. měl by ovlivňovat a regulovat činnost vnitrostátních subjektů?⁵⁰⁶

Tribunálem v roce 1941 vyřčené pravidlo bylo přeformulováno v roce 1972, kdy bylo přijato v principu 21 Závěrečné deklarace „Životní prostředí člověka“ z konference konané ve Stockholmu:

„Státy mají, v souladu s Chartou OSN a principy mezinárodního práva, suverénní právo využívat své přírodní zdroje podle svých environmentálních

⁵⁰⁴ Viz též ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008, s. 128.

⁵⁰⁵ OKOWA, P. The Legacy in the Field of Transboundary Air Pollution. In: BRATSPIES, R. M., MILLER, R. A. (eds.). *Transboundary Harm in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 205.

⁵⁰⁶ Srov. ZUMBANSEN, P. The Conundrum of Corporate Social Responsibility: Reflections of Changing Nature of Firms and States. In: BRATSPIES, R. M., MILLER, R. A. (eds.). *Transboundary Harm in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 241.

politik, a nesou odpovědnost (resp. mají povinnost - responsibility) za zajištění toho, že aktivity, vykonávané v rámci jejich jurisdikce a pod jejich kontrolou nezpůsobí poškození životního prostředí jiných států anebo na území za hranicemi jejich národní jurisdikce“.

Na rozdíl od předchozího pravidla princip 21 Stockholmské deklarace nevyžaduje, aby se jednalo o *závažnou újmu* a ani se nezmiňuje o potřebě přesvědčivých důkazů; přesto byl včleněn do textů (resp. preambulí) dalších významných mezinárodních právních dokumentů, jako je například Úmluva o změně klimatu (Preamble) a Úmluva o biodiverzitě (čl. 3).

Z hlediska významu předmětného principu pro mezinárodní právo by bylo vhodné zmínit i rozsudek Mezinárodního soudního dvora (ICJ) v případě Gabčíkovo-Nagymaros z roku 1997. Soud v této souvislosti konstatoval, že *„existence obecného závazku států zajistit, že aktivity realizované v rámci jejich jurisdikce a pod jejich kontrolou budou respektovat životní prostředí jiných států anebo na území za hranicemi národní jurisdikce, je nyní součástí mezinárodního práva vztahujícího se k životnímu prostředí.“* Podle Mc Caffreyho vzhledem k tomu, že existence tohoto závazku byla potvrzena samotným Soudním dvorem (ICJ), nelze pochybovat o tom, že daný princip v současné době již představuje součást mezinárodního práva obyčejového.^{507,508}

⁵⁰⁷ MCCAFFREY, S. Of Paradoxes, Precedents, and Progeny: The Trail Smelter Arbitration 65 Years Later. In: BRATSPIES, R. M., MILLER, R. A. (eds.). *Transboundary Harm in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 41 - 42.

⁵⁰⁸ V této souvislosti je možné zmínit spory ohledně provozu JE Temelín, respektive mezi Rakouskem a Českou republikou, které se přenesly i do řízení před Soudním dvorem při posuzování předběžných otázek ve věcech C-343/04 (Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 5. 2006. Land Oberösterreich proti ČEZ as. Věc C-343/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-04557, Bod 40: „...čl. 16 odst. 1 písm. a) Bruselské úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že se toto ustanovení nevztahuje na žalobu, jejímž účelem je, stejně jako účelem žaloby podané ve věci v původním řízení na základě § 364 odst. 2 ABGB, zabránit imisi ovlivňujícím nebo hrozícím ovlivnit pozemky, jejichž je žalobce vlastníkem, způsobeným ionizujícím zářením z jaderné elektrárny na území státu, který sousedí se státem, kde se tyto pozemky nacházejí.“) a C-115/08 (Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 10. 2009. Land Oberösterreich proti ČEZ as. Věc C-115/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-10265. Viz zejm. bod 139 odůvodnění, ve kterém Soudní dvůr dospěl k závěru, že „... zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti v rámci použití Smlouvy o ESAE brání uplatnění takové právní úpravy členského státu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, na základě níž může být proti podniku, který má požadovaná úřední povolení k provozu jaderné elektrárny nacházející se na území jiného členského státu, podána žaloba k soudu

Pojem *odpovědnost* je na mezinárodněprávní úrovni tradičně (resp. v pojetí Komise OSN pro mezinárodní právo) rozlišován na odpovědnost ve smyslu *state responsibility*, což je koncepce spočívající na odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní jednání, a ve smyslu (*international*) *liability*, kam lze podřadit odpovědnost (státu) za škodlivé následky vzniklé činnostmi dovolenými; k jejímu vzniku tedy není třeba porušení mezinárodního závazku (objektivní, resp. absolutní odpovědnost). K tomu lze uvést, že zatímco odpovědnostní režimy ve formě *international liability* představují primární závazky, tedy původní povinnosti, odpovědnost ve smyslu *state responsibility* zahrnuje sekundární závazky, tedy odpovědnostní následky, jež se uplatní v okamžiku porušení pravidel primárních. Vzhledem k absenci smluvně založených ustanovení v tomto ohledu státy musí vycházet z příslušných pravidel práva obyčejového, která se použijí pouze v případě, kdy se stát dopustí mezinárodně protiprávního jednání (tzv. *internationally wrongful act*). To znamená, že aby stát byl za znečištění odpovědný, toto znečištění musí být považováno za mezinárodně protiprávní jednání podle mezinárodního práva. Znečištění životního prostředí však většinou nekonstituuje *internationally wrongful act*. Využití režimu odpovědnosti za mezinárodně protiprávní chování (států) je tak spíše marginální a to i vzhledem ke skutečnosti, že nestanoví povinnosti soukromým subjektům, kteří jsou za znečištění životního prostředí svojí činností odpovědní v rozhodující míře. Dalším faktorem ovlivňujícím míru využití předmětného odpovědnostního režimu je rozsáhlé využívání výjimek a derogací v mnohých úmluvách, nedostatek specifických limitů či standardů, jejichž překročení by bylo možno jednoznačně považovat za *internationally wrongful act*, a v neposlední řadě i upřednostňování spolupráce před konfrontací při řešení mezinárodních sporů. Oblast odpovědnosti za škodlivé následky vzniklé činnostmi nezakázanými je pak - co se týká závazných nástrojů k jejímu uplatnění - roztržena do jednotlivých mezinárodních smluv občanskoprávního charakteru. Závaznost obecné úpravy tohoto režimu,

domáhající se toho, aby mu bylo uloženo zdržet se imisí nebo možných imisí z tohoto zařízení na sousedící pozemky, zatímco proti podnikům, které využívají průmyslové zařízení nacházející se v tuzemsku a jimž bylo úřední povolení vydáno v tuzemsku, taková žaloba být podána nemůže a tyto podniky jsou vystaveny pouze žalobě na náhradu škody způsobené na sousedícím pozemku“.) Argumentaci hornorakouského regionu porušením unijního práva lze přitom označit za nepřiliš přesvědčivou, jelikož byla velmi zjednodušeně založena na zákazu diskriminace a nutnosti zohlednění rakouských soukromoprávních rozsudků (na základě negatorní žaloby), které nařizovaly nebo by nařizovaly společnosti ČEZ zdržet se radioaktivních imisí, které narušují běžné užívání hornorakouských pozemku. Viz stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura přednesené dne 22. 4. 2009. Věc C-115/08 Land Oberösterreich proti ČEZ. Body 14 - 17.

o kterou se pokouší Komise OSN pro mezinárodní právo již řadu let, je stále otázkou budoucnosti.^{509,510}

Ačkoliv Stockholmská deklarace nabádá státy k přijetí odpovědnostních režimů za účelem zajištění adekvátní kompenzace těm, kteří utrpěli újmu prostřednictvím znečištění a jiného poškození životního prostředí,⁵¹¹ pouze některé multilaterální environmentální úmluvy obsahují ustanovení o odpovědnosti států. V tomto ohledu lze zmínit čl. 7 Mezinárodní úmluvy o kosmickém prostoru z roku 1967 (Kosmická smlouva), dále Úmluvu o mezinárodní odpovědnosti za škodu způsobenou kosmickými objekty z roku 1972 a čl. 14 Dohody týkající se aktivity států na Měsíci a jiných nebeských tělesech. Odpovědnost v uvedených případech se vztahuje k aktivitám realizovaným po právu ve vnějším (kosmickém) prostoru, jež však představuje závažné riziko. Jestliže tyto v mezinárodním právu dovolené aktivity způsobí na zemském povrchu škodu, příslušný stát bude za ni odpovědný. Ve většině případů vztahujících se k nebezpečným aktivitám však státy preferují nástroje zakládající občanskoprávní odpovědnost provozovatele, který vykonává danou aktivitu. Ačkoliv občanskoprávní odpovědnost není obvykle pokryta mezinárodním právem, vzhledem k dalekosáhlým přeshraničním dopadům těchto aktivit, provozovaných soukromoprávními subjekty, na životní prostředí státy přijaly řadu mezinárodněprávních instrumentů, založených na principu „znečišťovatel platí“. Jejich cílem je učinit provozovatele nebezpečných aktivit odpovědnými za důsledky spojené s realizací předmětných činností a především zajištění toho, že osobám, které v jejich důsledku utrpěly újmu, bude umožněno domáhat se nároku na náhradu škody, aniž by narazily na překážky spojené s rozdílnou jurisdikcí.⁵¹²

Občanskoprávní odpovědnostní režimy jsou v pramenech odborné literatury obvykle tříděny do různých skupin většinou podle charakteru předmětných aktivit (odpovědnost za jaderné škody, odpovědnost za ropné škody, za škody způsobené

⁵⁰⁹ Více viz BAHÝLOVÁ, L. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 3, 292 - 299.

⁵¹⁰ BEYERLIN, U., MARAUHN, T. *International Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2011, s. 359 - 360.

⁵¹¹ Princip 22 Stockholmské deklarace: „States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction.“

⁵¹² BEYERLIN, MARAUHN, op. cit., s. 361 - 367.

přepravou nebezpečných materiálů včetně odpadů a za škody způsobené jinými aktivitami nebezpečnými pro životní prostředí).⁵¹³

Na ochranu specifické oblasti (Antarktidy) je zaměřen dodatek k Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě (Annex VI) z roku 2005 o odpovědnosti vznikající v důsledku environmentálních nehod. Dodatek vytváří režim, jenž zajišťuje bezodkladnou a efektivní nápravu v situacích, kdy na životním prostředí Antarktidy byla způsobena závažná újma.⁵¹⁴

V uvedených mezinárodněprávních režimech, týkajících se realizace nebezpečných činností, je zpravidla odpovědnost za způsobení environmentálních újem, resp. škod, primárně kladena na provozovatele regulované činnosti, stát však může nést odpovědnost v postavení tzv. zajišťovatele, kdy je odpovědný za škodu

⁵¹³ Jedná se zejména o tyto úmluvy:

- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené aktivitami nebezpečnými pro životní prostředí, Lugano 1993,
- Protokol o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené přeshraničními vlivy průmyslových havárií na přeshraničních vodách, Kyjev 2003 k Mezinárodní úmluvě o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států (Helsinky 1992) a k Mezinárodní úmluvě o ochraně a využití přeshraničních vodních toků a mezinárodních jezer, Helsinky 1992,
- Mezinárodní úmluva o mořském právu (UNCLOS - Part XI a XII), Montego Bay 1982,
- Protokol o odpovědnosti a kompenzaci za škodu pocházející z pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a z jejich zneškodňování, Basilej 1999 k Mezinárodní úmluvě o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (Basilej 1989),
- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené přepravou nebezpečných věcí po silnici, železnici a po vnitrozemských vodních cestách, Ženeva 1989
- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie, Paříž 1960,
- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu, Vídeň 1963,
- Společný protokol týkající se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy, Vídeň 1988,
- Protokol doplňující Vídeňskou úmluvu, Vídeň 1997,
- Úmluva o doplňkové kompenzaci za jadernou škodu, Vídeň 1997,
- Úmluva o civilní odpovědnosti za škody způsobené znečištěním ropou, Brusel 1969 (nahrazena Protokolem z r. 1992) a Dodatky z r. 2000,
- Úmluva o založení mezinárodního fondu pro náhradu škody způsobené znečištěním ropou, Londýn 1971 (přestala být v platnosti od roku 2002), Protokoly z r. 1992, 2000, 2003,
- Úmluva o odpovědnosti a náhradě škody související s přepravou škodlivých a nebezpečných látek po moři, Londýn 1996,
- Úmluva o civilní odpovědnosti za škodu způsobenou naftou ze zásobníků, Londýn 2001.

⁵¹⁴ BEYERLIN, MARAUHN, op. cit., s. 368 - 369.

přesahující limit prvotní odpovědnosti provozovatele. Odpovědnost je až na určité výjimky koncipována jako objektivní s možností liberace ve stanovených případech. Předpokladem uplatnění nároku na náhradu škody je prokázání existence škody, existence škodné události v zařízení nebo objektu a příčinná souvislost mezi škodou a škodnou událostí. Mezinárodní úmluvy v zásadě vylučují retroaktivní působnost. Časové hledisko v nich má význam zejména pro uplatnění nároků z odpovědnosti za škodu. Předmětné úmluvy zpravidla rozlišují objektivní a subjektivní lhůty, jejichž délka je časově omezena, a to diferencovaně v režimu jednotlivých smluv. Vymezení věcné působnosti jednotlivých úmluv z hlediska definování škody, na kterou se vztahují, se liší, a stejně tak v předmětných úmluvách není akceptován jednotný model pro vymezení pojmu škoda pro rozsah a způsob její náhrady.⁵¹⁵ Podrobněji jsou předmětné mezinárodněprávní instrumenty předmětem rozboru v četných domácích i zahraničních publikacích autorů, jako jsou z domácích například P. Šturma, M. Damohorský, V. Stejskal, M. Smolek, M. Sobotka, J. Zástěrová, J. Ondřej a další.^{516,517,518} V zahraničí se předmětnou otázkou podrobněji zabývají mnozí autoři ve vlastních autorských nebo editovaných publikacích.⁵¹⁹

⁵¹⁵ JANCÁŘOVÁ, I. Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodně právními odpovědnostními režimy. *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konaném 11. septembra 2008*. Trnava: Typi Universitatis, 2008.

⁵¹⁶ ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008, 193 s.

⁵¹⁷ ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008, 318 s.

⁵¹⁸ STEJSKAL, V. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová-IFEC, 2006, 242 s.

⁵¹⁹ Příkladem lze uvést:

- BODANSKY, D., BRUNÉE, J., HEY, E. (eds.). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, 1080 s.
- FITZMAURICE, M., ONG, D. M., MERKOURIS, P. (eds.). *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010, 703 s.
- BEYERLIN, U., MARAUHN, T. *International Environmental Law*. Hart Publishing Ltd., 2011, 452 s.
- BOWMAN, M., BOYLE, A. (eds.). *Environmental Damage in International Environmental and Comparative Law*. Oxford University Press, 2002 a další.

Z jejich závěrů lze shrnout, že odpovědnost států adresující environmentální újmy není příliš efektivně využívána. Proto tento nedostatek byl nahrazen úsilím o vytvoření různých občanskoprávních odpovědnostních režimů. Tento trend zajišťuje odpovědnost provozovatelů činností za škody jimi způsobené. Tímto způsobem jsou mezinárodněprávní závazky propojeny k jejich konečným adresátům, jimiž nejsou státy, ale soukromoprávní subjekty. Avšak existující nástroje na tomto úseku jsou stále velmi omezené, což se projevuje mimo jiné i v tom, že většina příslušných úmluv se zabývá pouze specifickými riziky pro životní prostředí a pouze jedna z nich (Luganská úmluva) je použitelná obecně. I když ve většině případů je odpovědnost vztažena k provozovateli dané aktivity, v některých případech (zejména u přepravy nebezpečných věcí) je touto osobou ten subjekt, který zahájil a který zajišťuje přepravu (radioaktivních materiálů, nebezpečných odpadů), a to z toho důvodu, že tento subjekt vytváří určité riziko a může jej ovlivnit a minimalizovat.⁵²⁰

Co se týče vymezení újmy, na niž se mezinárodněprávní režimy vztahují, a jejího rozsahu, starší úmluvy pokrývaly pouze škodu na majetku a na zdraví či životě člověka. V pozdějších režimech je patrná snaha o založení odpovědnosti za environmentální újmu, tj. nejen za škodu způsobenou prostřednictvím poškozeného životního prostředí, ale odpovědnost v nich zahrnuje i náklady na nápravná a preventivní opatření, popřípadě i náklady na posouzení rozsahu a výše způsobených škod. V zásadě všechny mezinárodní úmluvy týkající se odpovědnosti za environmentální újmu jsou založeny na principu objektivní odpovědnosti (*strict liability*), nicméně existují i takové, jako např. Protokol k Basilejské úmluvě, které zahrnují i odpovědnost za zavinění. Ačkoliv civilněprávní odpovědnost z deliktů nebývá nijak limitována, v případě jaderných přeshraničních škod a škod na mořském prostředí, je odpovědnost za škodu omezena co do výše kompenzace, a proto řada takových režimů zavedla ustanovení o dodatečném financování buď prostřednictvím jednotlivých států, nebo fondů k tomu založených. V souvislosti s tím většina předmětných mezinárodních úmluv vyžaduje, aby provozovatelé byli pro případ způsobení škody finančně zajištěni. Dodatečné financování náhrady škody je aktivováno teprve tehdy, jestliže takovéto finanční zajištění je nedostatečné.⁵²¹ Nicméně v souvislosti s výše uvedeným je třeba upozornit na to, že mnohé z předmětných mezinárodněprávních instrumentů dosud nebyly ratifikovány dostatečným počtem členských států, a tudíž

⁵²⁰ BEYERLIN, MARAUHN, op. cit., s. 374.

⁵²¹ DE LA FAYETTE, L. A. International Liability for Damage to the Environment. In: FITZMAURICE, M., ONG, D. M., MERKOURIS, P. (eds.). *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010, 353.

nevstoupily v platnost.⁵²² Příčiny pro to mohou být jak politického, tak i technického či byrokratického charakteru.⁵²³

6.3 K VÝVOJI PRÁVNÍ ÚPRAVY SOUKROMOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA ÚJMY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Ve vývoji právní úpravy soukromoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí (škodu na životním prostředí, environmentální škody, ekologické škody) lze vysledovat několik etap, které se váží především k vyjádření odpovědnostních vztahů v občanských zákonících a dále ve zvláštních právních předpisech. Za zvláštní předpisy je třeba přitom považovat jak právní předpisy a režimy náhrad škod v nich obsažené z oblasti veřejného práva (např. horní zákon, vodní zákon atd.), ale i právní předpisy, které byly typické pro určitou vývojovou etapu regulace vztahů mezi organizacemi realizovanou hospodářskoprávními předpisy (jmenovitě šlo dle časového řazení o vl. vyhlášku č. 40/1963 Sb., o náhradě škod způsobených exhalacemi socialistickým zemědělským a lesním organizacím, a o vládní nařízení č. 46/1967 Sb., o vypořádání škod způsobených provozní hospodářskou činností socialistických organizací na hmotném majetku jiných socialistických organizací a o náhradách v investiční výstavbě). Aniž bychom zabíhali do podrobností, je třeba zdůraznit, že právě tyto zvláštní režimy byly mnohdy využitelné a aplikovatelné právě ve vztahu k újmám (škodám) s environmentální povahou.

Z výše uvedeného lze tedy vymezit ve vztahu k občanským zákoníkům následující vývojové etapy v české právní úpravě odpovědnosti za škodu: a) období do účinnosti zák. č. 141/1950 Sb., občanský zákoník (SOZ), b) období účinnosti SOZ, c) období účinnosti OZ - a v rámci tohoto období za prvé právní režim odpovědnosti v "předlistopadovém období" do nabytí účinnosti zák. č. 509/1991 Sb. a za druhé období po nabytí účinnosti zák. č. 509/1991 Sb. - a konečně d) období po nabytí platnosti zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“ nebo „NOZ“).

Pro všechna výše uvedená období působení občanských zákoníků je typické, že občanské zákoníky upravovaly jako základní odpovědnost za škodu založenou

⁵²² Blíže viz JANČÁŘOVÁ, I. Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodně právními odpovědnostními režimy. *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konaném 11. septembra 2008*. Trnava: Typi Universitatis, 2008.

⁵²³ DE LA FAYETTE, 2010, op. cit., s. 354.

na principu zavinění a teprve postupně se jejich součástí staly i skutkové podstaty založené na objektivním principu odpovědnosti, ve vztahu k nimž lze vysledovat tendenci jejího posilování. Poměrně zásadní změnu v oblasti objektivní odpovědnosti za škodu přináší nový občanský zákoník, když v podstatě terminologicky stejně označené skutkové podstaty související s „provozní činností“ a „provozem zvláště nebezpečným“, které úzce souvisejí se škodami na životním prostředí, naplňuje novým obsahem. V oblasti objektivní odpovědnosti za škodu navíc nový občanský zákoník přináší samostatnou úpravu objektivní odpovědnosti za škodu na nemovité věci, když dosud byly tyto situace podřazeny pod pojem odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností.

Dalším typickým znakem všech výše uvedených etap působení občanských zákoníků je to, že jejich ustanovení o odpovědnosti za škodu byla v řadě případů modifikována speciálními právními úpravami, vůči nimž se právní úprava odpovědnosti za škodu v občanských zákonících uplatnila buď subsidiárně, nebo naopak, které působily „odděleně“ od režimu zakotveného v „dobových“ občanských zákonících. Do první skupiny je možno zařadit např. režimy obsažené v dobových horních zákonech, vodních zákonech, lesních zákonech, atomovém zákonu atd., do druhé skupiny pak právní úpravu odpovědnosti za škodu v „hospodářskoprávních předpisech“ - jmenovitě již výše zmíněné vyhlášky č. 40/1963 Sb., vládního nařízení č. 46/1967 Sb., které svými dopady velmi úzce souvisely i se škodami na složkách životního prostředí. Není cílem analyzovat detaily právní úpravy odpovědnosti za škodu ve všech naznačených vývojových stadiích, nicméně nelze od nich - zejména pak od dobových judikatorních závěrů - abstrahovat při analýze současné právní úpravy a zejména aktuálně i v návaznosti na analýzu právního režimu odpovědnosti za škodu v novém občanském zákoníku.

6.4 OBČANSKOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ DLE SOUČASNÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU A PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ S NÍM SOUVISEJÍCÍCH

6.4.1 Úvodní poznámky

V souvislosti s dostupnými analýzami odpovědnosti za environmentální škody je obecné odpovědnosti za škodu dle § 420 OZ věnována spíše okrajová pozornost⁵²⁴ a analýzy se spíše koncentrují na objektivní odpovědnosti za škodu jak v režimu občanského zákoníku, tak v rámci zvláštních právních předpisů. Přesto je třeba ve vztahu k environmentálním škodám s obecnou subjektivní odpovědností počítat. Zavinění jako předpoklad vzniku subjektivní odpovědnosti za škodu (§ 420 OZ) ztěžuje pozici poškozeného, nicméně v situaci, kdy není možné vypořádání škody podřadit pod režim objektivní odpovědnosti, je třeba režim subjektivní odpovědnosti uplatnit se všemi jeho úskalími. Ve vztahu k majetkově přisvojitelným složkám životního prostředí si lze představit např. situace, kdy konkrétní osoba zaviněně zničí (pokácí) dřevinu rostoucí mimo les či lesní porost nacházející se na pozemku ve vlastnictví třetí osoby, kontaminuje takovýto pozemek atd. Již na tomto místě je třeba zdůraznit, že pokud zvláštní předpisy obsahují speciální úpravu odpovědnosti za škodu (a jde o situace, které souvisí s možnými škodami na složkách životního prostředí), nejde o případy odpovědnosti, jejichž předpokladem by bylo zavinění, ale naopak zpravidla o případy objektivní odpovědnosti (blíže viz dále). Objektivní odpovědnost za škodu, která se do právního řádu prosazovala v českém právním prostředí vedle obecné subjektivní odpovědnosti za škodu postupně,⁵²⁵ a to jako reakce na společenské potřeby zavázat škůdce k povinnosti náhrady škody bez ohledu na zavinění zejména s ohledem na objektivně daný zvýšený stupeň rizikovosti jeho chování, představuje pro poškozeného svojí konstrukcí mnohem výhodnější

⁵²⁴ HUMLÍČKOVÁ, P., op. cit., s. 79, PEKÁREK, M., op. cit., s. 491, PSUTKA, op. cit., s. 133.

⁵²⁵ K vývoji právní úpravy ve vztahu k objektivní odpovědnosti za škodu s relevancemi pro škody na složkách životního prostředí srov. např. PRŮCHOVÁ, I. K pojmu provoz zvlášť nebezpečný v environmentálních souvislostech. In: JANCÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 58 a násl. a literatura v tomto příspěvku uvedená, ADAMOVÁ, H. Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností dle stávajícího a nového občanského zákoníku. In: JANCÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 41 a násl.

odpovědnostní režim. V současné době se jedná v režimu občanského zákoníku o odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností dle § 420a OZ, dále o odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným dle § 432 OZ a odpovědnost za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků podle § 427 - 431 OZ.

6.4.2 K některým vybraným problémům odpovědnosti za škodu s ohledem na škody na životním prostředí (environmentální škody)

Protiprávnost

Jedním z předpokladů vzniku odpovědnosti obecně a odpovědnosti za škodu zvláště vč. odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností i odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným je protiprávnost, neboť nutnost naplnění předpokladu **protiprávnosti** nelze vyloučit ani při objektivní odpovědnosti obecně a odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností zvláště. Porušená povinnost může být přitom stanovena jak soukromoprávními, tak veřejnoprávními předpisy, což je právě s ohledem na škody (majetkové újmy) environmentálního rázu časté.

Specifickou roli sehrává ve vztahu k naplnění předpokladu odpovědnosti při absenci zakotvení konkrétní právní povinnosti dovozování protiprávnosti poukazem na porušení obecné preventivní povinnosti dle § 415 OZ. V odborné literatuře se lze setkat s názorem⁵²⁶, že široké pojetí § 415 OZ je nežádoucím „doháněním“ absence konkrétně uložené právní povinnosti. Tyto výhrady jsou zřetele hodné, nicméně lze zřejmě uzavřít, že nelze striktně pro všechny případy způsobení škody při absenci zakotvení konkrétní právní povinnosti vyloučit možnost dovození naplnění znaku protiprávnosti právě a toliko aplikací § 415 OZ. Z judikatury týkající se vztahu § 415 OZ a § 420 OZ lze např. uvést rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2471/2000, podle něhož *„Povinnostmi vlastníka ve vztahu k vlastníkům sousedních nemovitostí jsou nejen povinnosti výslovně v zákoně vyjmenované - zdržet se všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného, nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv (srov. § 127 obč. zák.), nýbrž i další povinnosti, jež zákon v § 415 obč. zák. ukládá každému, a to ve vztahu ke všem subjektům. Povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám, znamená pro vlastníka nemovitosti povinnost užívat a spravovat svůj majetek tak, aby jeho stav nezpůsobil škodu jinému, tedy dbát i o to, aby na jeho vlastním pozemku byla*

⁵²⁶ Srov. PSUTKA, op. cit., s. 80 a násl.

provedena opatření zamezující či snižující možnost vzniku škody na zdraví, na majetku a jiných hodnotách, a pokud již škoda hrozí, učinit opatření k jejímu odvrácení.“ K samotnému vztahu § 415 a § 420 OZ pak v témže rozsudku Nejvyšší soud judikoval: „*Obecná odpovědnost za škodu podle ustanovení § 420 obč. zák. je založena na současném splnění čtyř podmínek - porušení právní povinnosti, vznik škody, vztah příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti a škodou a dále presumované zavinění. Porušením právní povinnosti je míněn objektivně vzniklý rozpor mezi tím, jak fyzická či právnická osoba skutečně jednala či opomenula jednat a tím, jak jednat měla, aby dostála svým povinnostem. Vedle porušení povinnosti zákonné a smluvní zákon zakládá **obecnou povinnost (tzv. generální prevence)** ukládající každému počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku a na jiných hodnotách. **Nedodržení této povinnosti je rovněž porušením právní povinnosti ve smyslu ustanovení § 420 odst. 1 obč. zák., a tedy jedním ze základních předpokladů odpovědnosti za škodu.***“ Tyto závěry je třeba považovat za správné a zejména významné ve vztahu k aplikovatelnosti obecné subjektivní odpovědnosti na případy majetkových škod environmentální povahy.

Samostatnou pozornost ve vztahu ke znaku protiprávnosti zasluhuje podle nás obsah ustanovení § 420a odst. 2 písm. c) OZ, který pod pojem škody způsobené provozní činností zahrnuje i škody způsobené „*oprávněným prováděním nebo zajištěním prací, jimiž je způsobena jinému škoda na nemovitosti nebo je mu podstatně ztíženo nebo znemožněno užívání nemovitosti*“. V těchto případech se podle nás v řadě případů dostáváme do situace, kdy povinnost k náhradě škody je povinností „mimoodpovědnostní“, tj. není naplněn znak protiprávnosti ani ve smyslu porušení konkrétně stanovené právní povinnosti ani ve smyslu porušení § 415 OZ (jmenovitě např. ztížení užívání nemovitosti spojené s výkonem oprávnění).

Příčinná souvislost

K významným problémům ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností obecně a na majetkově přisvojitelných složkách náleží **příčinná souvislost** mezi právní skutečností (protiprávním úkonem, událostí) a škodou. U environmentálních škod jsou obecné problémy spojené s prokazováním kauzality⁵²⁷ umocněny specifiky danými např. souběžným působením více zdrojů (provozů) na okolí (životní prostředí) a určení konkrétního původce škody, resp. jeho podílu na jejím vzniku je obtížné. Občanský zákoník pro případy, kdy nelze určit míru účasti škůdce obdobně tyto případy výslovně neřeší, nicméně již na

⁵²⁷ Srov. blíže např. PSUTKA, op. cit., s. 102.

tomto místě je vhodné uvést, že na tento nedostatek reaguje nový občanský zákoník možností, aby soud v případě, kdy nelze určit míru účasti škůdce na škodlivém následku, přihlédl k míře pravděpodobnosti (jmenovitě § 2915 odst. 2 NOZ - blíže viz dále v části věnované NOZ). V praxi půjde např. o škody způsobené imisemi na porostech. Může se však jednat i o další problémy vyvolávající potíže při stanovení příčinné souvislosti mezi chováním určitého škůdce a škodou. Za výstižné a svojí povahou komplexní vymezení těchto problémů při určování kauzality, a to s důrazem na environmentální škody, je třeba považovat analýzu provedenou J. Psutkou⁵²⁸, který mezi ně zahrnuje: působení přírodních sil, reprodukční a samoobnovovací schopnosti přírody, smyslovou vnímatelnost, časové posuny mezi příčinou a následkem a postupné narůstání negativních vlivů, rovnocenné, stejně závažné příčiny (souběžné působení, násobení vlivů (synergické účinky), určení původce, mnohost původců obdobných příčin, limity lidského poznání, celková provázanost přírodních jevů. Lze říci, že jejich pojmenování má význam ne pouze teoretický, ale může sehrát svoji významnou roli i v aplikační praxi, zejména při soudním řešení sporů. Navíc lze jejich vymezení vnímat i jako faktory, které ovlivňují efektivnost odpovědnosti za environmentální škody (majetkové újmy na přisvojitelných složkách životního prostředí), a to negativně. Jsou významnými limity pro prosazení soukromoprávní odpovědnosti za škodu v rámci systému odpovědnosti v oblasti životního prostředí.

Způsob náhrady škody

Bez problémů není ve vztahu k environmentálním škodám ani úprava **způsobu náhrady škody** dle současného občanského zákoníku. Je obecně známo, že současný občanský zákoník ve svém původním znění vycházel v § 442 z priority uvedení v předešlý stav, teprve pokud by to nebylo dobře možné nebo účelné, nastupovala povinnost náhradě škody v penězích. Tento stav byl změněn zák. 509/1991 Sb., kterým byla zakotvena priorita způsobu náhrady škody v penězích s tím, že na žádost poškozeného může být, je-li to možné a účelné, místo peněžní náhrady zvolen způsob náhrady škody uvedením v předešlý stav. Lze si představit, že ve vztahu ke konkrétní škodě lze oba způsoby náhrady škody vzájemně kombinovat,⁵²⁹ byť to výslovně právní úprava neřeší. Aniž bychom detailně řešili důvody, proč došlo v polistopadovém období v občanském zákoníku ke změně právní úpravy co do způsobu náhrady škody, je možno uvést, že z povahy majetkově přisvojitelných složek životního prostředí a ze zásady

⁵²⁸ PSUTKA, op. cit., s. 112 a násl.

⁵²⁹ Shodně i PSUTKA, op. cit., s. 225.

uplatňované v právu životního prostředí, že „poruchy“ v podobě poškození životního prostředí by měly být především řešeny tak, aby byl navozen původní stav před poškozením či stav se mu co nejvíce přibližující. Lze dovodit, že ve vztahu k environmentálním škodám (majetkovým újmám na složkách životního prostředí) je vhodnější způsob náhrady škody uvedením v předešlý stav. Lze proto právě ve vztahu k nim pozitivně hodnotit právní úpravu způsobu náhrady škody v novém občanském zákoníku, který se svojí úpravou obsaženou v § 2951 vrací k prioritě uvedení v předešlý stav. Peněžní náhrada přichází pak v úvahu v případě, že uvedení v předešlý stav není dobře možné anebo žádá-li to poškozený. Jakkoli se významu nového občanského zákoníku k odpovědnosti za environmentální škody věnujeme i samostatně, lze si již nyní položit otázku, zda lze změnu vnímat jako pozitivní a to včetně konstrukce, která umožňuje poškozenému, aby se rozhodl, který ze způsobů náhrady škody upřednostní. Případně - a to nesporně právní úprava v novém občanském umožňuje, aby byly (stejně jako dosud) oba dva způsoby náhrady kombinovány. Spoluřešitelé nejsou v tomto směru zcela jednotní a prioritu naturální restituce někteří z nich nevidí jako jednoznačně pozitivní (M. Pekárek, I. Jančářová). Celkově však ve výsledku ve vztahu k újmám na životním prostředí považují všichni za pozitivní možnost „volby“ poškozeného a možnost kombinace naturální i peněžní restituce. A to proto, že bez ohledu na právní úpravu způsobu náhrady škody platí, že ve vztahu ke složkám životního prostředí (byť majetkově přisvojitelným) si lze většinou jen velmi stěží představit uvedení do předešlého stavu ve zcela identické podobě srovnáváno se stavem před poškozením. Navíc - ač se může jevit na první pohled zvláštní - peněžní způsob náhrady škody může být pro poškozeného vhodnější právě pro specifčnost majetkově přisvojitelných složek životního prostředí. Lze si jistě představit, že i z environmentálních důvodů nebude ani žádoucí uvedení do původního stavu a pak „volnost“ při využití peněžních prostředků na „nápravu“ poruchy na složce životního prostředí, která je současně podřaditelná i pod majetkovou újmu na straně poškozeného může být žádoucí nejen hlediska soukromoprávního, ale i s ohledem na veřejnoprávní zájem na proenvironmentálně provedeném odstranění vzniklé škody. Zabýváme-li se způsobem náhrady škody v režimu občanských zákoníků, nemůžeme opomenout poukázat na prostor daný zvláštním předpisům, které mohou eventuálně upřednostnit jiný způsob náhrady škody. Tak je tomu v současné době např. v § 29 vodního zákona v případě ztráty vody (při vědomí specifčnosti tohoto „náhradového“ režimu, který je dán tím, že podzemní voda není předmětem vlastnického práva), který upřednostňuje uvedení v předešlý stav. Ale i v jiných režimech, a to zejména ve vztahu ke škodám na pozemcích při výkonu oprávnění vstupu a provádění určitých činností např. v okolí pozemních komunikací či drah, zákonodárce preferuje v případě vzniku škody způsob náhrady škody uvedením do původního stavu. Lze mít za to, že i v budoucnosti budou vedle

občanského zákoníku zvláštní právní předpisy, pokud to bude vhodné a účelné, způsob náhrady škody řešit odchylným resp. specifickým způsobem. Nicméně návratem nového občanského zákoníku k prioritě způsobu náhrady uvedením v předešlý stav jich zřejmě bude ubývat. Respektive si lze představit, že budou působit souběžně, aniž by v důsledku nového občanského zákoníku muselo nutně dojít k přímým novelizacím těchto zvláštních předpisů.

Rozsah a výše náhrady škody

Co do rozsahu se dle ustanovení § 442 odst. 1 OZ hradí skutečná škoda, a to co poškozenému ušlo, tedy ušlý zisk. V konkrétních situacích (a ty se mohou týkat právě objektů životního prostředí) přichází v úvahu úhrada jak škody skutečné, tak ušlého zisku, naopak v jiných např. toliko náhrada toliko škody skutečné, či pouze toliko ušlého zisku.

Ve vztahu ke škodám na životním prostředí je významné zdůraznit, že skutečnou škodou se rozumí újma spočívající jak ve zmenšení majetku poškozeného, tak i hodnotové vyjádření toho, co by bylo nutné vynaložit, aby došlo k uvedení do původního stavu. Právě „výše nákladů“ může u škod na životním prostředí představovat velmi významnou částku (např. v případě nákladů na odstranění kontaminace pozemků).

Dosavadní právní úprava neobsahuje výslovné ustanovení, které by upravovalo problematiku náhrady týkající se obnovení nebo nahrazení funkce věci, což je zřetelný aspekt právě ve vztahu k újmám na životním prostředí. V novém občanském zákoníku se nabízí „hledat“ klíč k této otázce v § 2969, který upravuje zvláštní režim náhrady při poškození věci, kterou samozřejmě mohou být i vlastnitelné složky životního prostředí.

Již na tomto místě lze ve vztahu k právní úpravě v novém občanském zákoníku upozornit, že cestou ke zlepšení této situace by mohlo být zvláštní ustanovení nového občanského zákoníku, a to § 2969 odst. 1 NOZ upravující specifika ve vztahu k náhradě za poškození věci, a to proto, že při určení výše škody na věci (vychází se z obvyklé ceny věci v době poškození) se zohlední, co poškozený musí účelně vynaložit k obnovení nebo nahrazení funkce věci. Obnovení nebo nahrazení funkce věci (a tou může být pozemek, jeho součásti či příslušenství) není podle nás totéž jako náklady na uvedení věci do původního vztahu a ve vztahu k věcem jako složkám životního prostředí může představovat velmi specifický proces (blíže viz subkapitola týkající se NOZ).

Zdůraznit je třeba, a to s ohledem na změny, které přináší nový občanský zákoník, že podle současné právní úpravy obsažené v ustanovení § 574 odst. 2 OZ se nelze předem práva na náhradu škody platně vzdát. S nabytím účinnosti nového

občanského zákoníku tak bude vzdání se práva na náhradu škody naopak podle § 2897 NOZ možné (blíže viz kapitola k NOZ).

6.4.3 Význam objektivní odpovědnosti za škodu pro vypořádání škod na životním prostředí

Vzhledem k tomu, že jsou to především provozní činnosti (ať již „běžného rázu“, či „povahy zvlášť nebezpečné“), které jsou dle našeho názoru jak kvantitativně, tak kvalitativně nejzávažnějšími lidskými aktivitami, které ohrožují a poškozují své okolí a tím i životní prostředí včetně jeho „vlastnitelných složek“ a vzhledem k tomu, že v podmínkách českého právního řádu jejich právní úprava prošla poměrně složitým vývojem, považujeme za vhodné se jim věnovat podrobněji, a to v širších historickoprávních souvislostech. Opodstatněnost tohoto přístupu podle nás navíc umocňuje změna koncepce jejich právní úpravy v novém občanském zákoníku.

Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností

Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností je v současném občanském zákoníku systematicky zařazena v jeho hlavě druhé, části šesté do oddílu druhého, označeného jako „obecná odpovědnost“. Jak v odborné literatuře,⁵³⁰ tak v komentářích k OZ⁵³¹ se lze setkat - a osobně se s ním ztotožňujeme - s názorem, že postavení této skutkové odpovědnostní podstaty v systému úpravy odpovědnosti za škodu není zcela zřetelné. Je kladena otázka, zda cílem zákonodárce bylo vytvořit obecnou skutkovou podstatu objektivní odpovědnosti. Poukazováno je rovněž na to, že „při současném znění § 420a lze s velkými obtížemi dovozovat obecnost § 420a ve vztahu k dalším případům provozních činností (§ 427 a násl. ObčZ - odpovědnost za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků, § 432 ObčZ - odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným)“.⁵³² V některých komentářích k občanskému

⁵³⁰ Srov. např. FIALA, J. a kol: *Občanské právo hmotné*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 1998, 2. vydání, s. 342.

⁵³¹ Srov. např. FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 634 a násl.

⁵³² ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník - velký akademický komentář, úplný text zákona s komentářem, judikaturou a literaturou podle stavu k 1.4.2008, I. svazek*. Praha: Linde, 2008, s. 810.

zákoníku⁵³³ je prezentován názor, že ustanovení § 420a OZ je k obecné úpravě § 420 OZ ve vztahu speciality a skutkové podstaty podle § 427 OZ a § 432 OZ, jakož i některé úpravy např. z oblasti práva horního, vodního atd. zase ve vztahu speciality k § 420a OZ. Pokud bychom porovnali dnešní podobu odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností se skutkovou podstatnou odpovědností za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečný, museli bychom dospět k závěru o jejich v zásadě shodné konstrukci. Lze proto podle mne souhlasit s názorem, podle něhož „vzhledem k úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností podle § 420a ztrácí ust. § 432 na významu“.⁵³⁴ Na danou situaci musel reagovat i nový občanský zákoník, který je koncipuje - ač obě nadále založené na objektivním principu - odlišně⁵³⁵ (viz kapitola věnovaná analýze odpovědnosti za škodu resp. „závazků z deliktů“ dle NOZ).

Je již tradičně a dlouhodobě uváděno, a to jak v komentářích k OZ,⁵³⁶ tak zejména v odborných publikacích zaměřených na problematiku práva životního

⁵³³ Srov. např. ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník - velký akademický komentář, úplný text zákona s komentářem, judikaturou a literaturou podle stavu k 1.4.2008, I. svazek*. Praha: Linde, 2008, s. 811.

⁵³⁴ Srov. ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník I (§ 1- 459), Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1111.

⁵³⁵ Považuji za vhodné uvést, že jsem se při diskusi o potřebě zakotvit v novém občanském zákoníku dvě diametrálně odlišné skutkové podstaty objektivní odpovědnosti způsobené provozní činností, a to odpovědnost za škodu způsobenou „běžnou“ provozní činností na straně jedné a odpovědnost způsobenou „provozem zvlášť nebezpečným“ klonila k řešení spočívajícím v zakotvení jediné skutkové podstaty založené na objektivním principu s možností liberace. Respektuji a rozumím důvodům, které ve výsledku vedly k tomu, že v novém občanském zákoníku je odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným koncipována přísněji než odpovědnost za škodu způsobenou „běžným“ provozem, byť lze předpokládat, že aplikační praxe a soudní judikatura se bude muset postupně vypořádat s jejich rozhraničením, a to zejména ve vztahu k výkladu pojmu „provoz zvlášť nebezpečný“. Blíže viz PRŮCHOVÁ, I. Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností a životní prostředí. In: *Mezinárodní vědecká konference oblasti práva a právních věd - Právní ROZPRÁVY 2011 : Evropské právo*. Hradec Králové: MAGNANIMITAS, 2011, s. 78 - 85.

⁵³⁶ Srov. např. FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 686, ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník - velký akademický komentář, úplný text zákona s komentářem, judikaturou a literaturou podle stavu k 1.4.2008, I. svazek*. Praha: Linde, 2008, s. 811.

prostředí⁵³⁷, že ač ust. § 420a OZ výslovně nepracuje s pojmem „životní prostředí“, je ve vztahu k možným negativním účinkům provozní činnosti na životní prostředí velmi významné, a to jmenovitě jeho ust. § 420a odst. 2 písm. b), podle něhož je „škoda způsobena provozní činností, je-li způsobena fyzikálními, chemickými a biologickými vlivy provozu na okolí“.

Nicméně lze říci, že z hlediska aplikační praxe je vhodnější zcela neurčitý pojem „okolí“. Výslovné použití pojmu „životní prostředí“ by ve svých důsledcích mohlo být v konkrétních situacích na překážku úspěšnému uplatnění nároků na náhradu škody s odůvodněním, že se nejedná o škodu na „životním prostředí“. Pro podporu tohoto závěru lze uvést, že nejfrekventovanějšími případy, kdy je ust. § 420a OZ aplikováno v soudní praxi, jsou situace související s uplatňováním náhrad škod na lesních porostech způsobených imisemi, které mají původ v provozní činnosti,⁵³⁸ což jsou škody, které se týkají lesa jako významné složky životního prostředí.

Jedním z významných znaků současného pojetí odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností je skutečnost, že pojem provozní činnosti není spojován pouze a toliko s výdělečnou činností, ale může jí být naopak jakákoli činnost - tedy i nevýdělečná. Tento závěr je dovoditelný jednak ze zákonného znění § 420a OZ, ale byl opakovaně potvrzen i judikaturou a odbornou literaturou.⁵³⁹ Právní úprava v novém občanském zákoníku je koncipována jinak, neboť § 2924 NOZ výslovně stanoví, že základním znakem provozní činnosti je výdělečnost. Nakolik je tato konstrukce správná, ukáže zřejmě až aplikační praxe.

⁵³⁷ Srov. např.: DAMOHORSKÝ, M. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 1999, s. 51 a násl. KINDL, M., DAVID, O. *Úvod do práva životního prostředí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 200 a násl., STEJSKAL, V. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotává-IFEC, 2006, s. 187 a násl., PEKÁREK, M., PRUCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí, I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 2. vydání, s. 290 a násl.

⁵³⁸ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1016/2004 ze dne 23. 2. 2005, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 623/2004.

⁵³⁹ Srov. blíže např. ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník I (§ 1- 459), Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, ADAMOVÁ, H. *Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností dle stávajícího a nového občanského zákoníku*. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 43 a násl.

Spolurešitelé jsou však již nyní - bez ohledu na možnost zohlednit i aplikační praxi - toho názoru, že zúžení tohoto odpovědnostního režimu toliko na případy výdělečných provozních činností je spíše nesprávné. Rovněž je vhodné zdůraznit, že provozní činnost může být (a vesměs je) jak činností povolenou, ale režim § 420a OZ se uplatní i v případě způsobení škody činnostmi nepovolenou.⁵⁴⁰ Tento judikatorní závěr bude podle nás uplatnitelný i ve vztahu k novému občanskému zákoníku.

Odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným

Poprvé odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným⁵⁴¹ výslovně upravit SOZ v ust. § 351, podle něhož při provozu zvlášť nebezpečném odpovídal provozovatel za škodu vyvolanou takovým působením zdroje zvýšeného nebezpečí, kterým se navenek projevuje nebezpečnost provozu s možností liberace pro případ, že škoda byla způsobena neodvratitelnou náhodou, nemající původ v provozu, nebo vlastním jednáním poškozeného anebo neodvratitelným jednáním třetí osoby. Střední občanský zákoník neobsahoval legální definici pojmu „provoz zvlášť nebezpečný“ a ani neuváděl nějaké bližší znaky, které by jej charakterizovaly. Jeho výklad byl předmětem dobové judikatury a pozornost mu věnovala i odborná literatura. Z judikatury se jeví vhodné poukázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. července 1962 sp. zn. 1 Cp 35/62, podle něhož jsou pod pojem provoz zvlášť nebezpečný podřaditelné např. zvláštní nebezpečné průmyslové provozy, např. s výrobou třaskavin, doly a lomy s používáním třaskavin k odstřelu hornin nebo provozy s únikem látek zvlášť nebezpečných zdraví, životu a majetku. Z názorů na provoz zvlášť nebezpečný publikovaných v tehdejší odborné literatuře lze poukázat na práce J. Švestky⁵⁴² a Š. Lubyho.⁵⁴³ Jmenovitě Š. Luby se v cit. práci pokusil o vymezení (výpočet)

⁵⁴⁰ Srov. blíže např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. října 2008, sp. zn. 25 Cdo 3113/2006.

⁵⁴¹ Srov. blíže též PRŮCHOVÁ, I. K pojmu provoz zvlášť nebezpečný v environmentálních souvislostech. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 58 - 68, ADAMOVIČ, H. Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností dle stávajícího a nového občanského zákoníku. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 41 a násl.

⁵⁴² ŠVESTKA, J. *Odpovědnost za škody způsobené při provozech zvlášť nebezpečných*. Praha: Nakladatelství československé akademie věd, 1960, s. 21 a násl.

⁵⁴³ LUBY, Š. *Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akademie vied, 1958, zejména díl II, s. 40 a násl.

příkladů věcí, energií a dějů, které byly podle jeho názoru svými znaky nebezpečnosti podřaditelné pod pojem zdroj zvýšeného nebezpečí. Zařadil mezi ně: doly, provozy spojené s pohybem velké masy půdy (kamenolomy, těžby zemin a stavby s nimi spojené), provozy, které uvádějí do provozu velké masy vody (vodní stavby), lesní těžební práce, zemědělské práce vykonávané použitím motorového pohonu (např. kombajny, ale ne mlátičky, což potvrdila i tehdejší judikatura), výškové a hloubkové stavby, výtahy, pohyblivé schody, čerpadla, zpravidla továrny, elektrárny, plynárny, provozy, při nichž dochází k používání lehce zápalných, výbušných, jedovatých, nakažlivých látek. Tento výčet je uváděn záměrně proto, že se jeví široce a „nadčasově“ koncipovaný i ve vztahu k provozu zvlášť nebezpečnému v pojetí nového občanského zákoníku.

Odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným zakotvil i OZ. Zvolil však jinou konstrukci, a to s ohledem na to, že do občanského zákoníku z roku 1964 byla jako zvláštní druh objektivní odpovědnosti zařazena do ust. § 427 a násl. odpovědnost za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků s možností liberace. Zákonodárce neshledal důvod činit rozdíl mezi předpoklady vzniku odpovědnosti v obou výše uvedených případech ani v jejich liberačních důvodech. Zřejmě proto v případě odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným, kterou systematicky zařadil do § 432 za odpovědnost způsobenou provozem dopravních prostředků, v § 432 pouze vyjádřil, že provozovatel provozu zvlášť nebezpečného odpovídá za škodu vyvolanou povahou provozu stejně jako provozovatel dopravního prostředku. Nový občanský zákoník zachovává vedle odpovědnosti⁵⁴⁴ za škodu z provozní činnosti (§ 2924 NOZ) i odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným (§ 2925 NOZ), přičemž je jejich zákonnou konstrukcí na rozdíl od dosavadního stavu od sebe významně odlišuje (blíže viz dále kapitola k odpovědnosti za škodu dle NOZ).

Zvláštní právní předpisy a odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností či provozem zvlášť nebezpečným

Jak *de lege lata* (tak ale i *de lege ferenda*) je třeba počítat s tím, že vedle občanského zákoníku mohou být určitá specifika provozních činností a jejich důsledků natolik závažná či specifická, že se ukáže jako vhodné je upravit odlišně, a to mimo občanský zákoník. Nejvhodněji zřejmě - stejně jako dosud - v právních předpisech, které se budou věcně dané problematiky týkat. Je vhodné rovněž

⁵⁴⁴ Na tomto místě používáme záměrně pojem „odpovědnost“ i ve vztahu k NOZ, když poukáz na pojmové a koncepční změny k závazkům z deliktů dle NOZ budou uvedeny v samostatné kapitole, týkající se NOZ.

zdůraznit, že tyto zvláštní režimy jsou zakotveny v předpisech veřejného práva. Právní normy, které upravují režim náhrad škod (tj. odpovědnost za ně) jsou speciálními normami soukromoprávními. Občanský zákoník se pro vypořádání těchto škod použije subsidiárně.

Pro ilustraci této teze lze v daných souvislostech uvést, že již tradičním případem takové specifické úpravy je např. režim **náhrady škody způsobené ztrátou podzemní vody nebo podstatným snížením jejího odběru**. V současné době je upraven ust. § 29 vodního zákona.⁵⁴⁵ Jde o situace, kdy ke ztrátě podzemní vody nebo podstatnému snížení možnosti jejího odběru dojde v příčinné souvislosti s provozní činností. Vodní zákon výslovně odkazuje ve vztahu k pojmu provozní činnost na ust. § 420a OZ. Specifikem úpravy ve vodním zákoně ve srovnání s platnou právní úpravou obsaženou v občanském zákoníku je především způsob náhrady škody, vycházející primárně z priority naturální náhrady. Hodí se upozornit, že návrh nového občanského zákoníku se vrací k prioritě naturální náhrady škody, což lze obecně a ve vztahu ke škodám na životním prostředí zvláště hodnotit jednoznačně pozitivně. Je třeba poukázat na další specifikum § 29 vodního zákona, kterým je skutečnost, že režim náhrady za ztráty podzemní vody - daný právní úpravou do souvztáhnosti s § 420a OZ - se týká podzemní vody, která není dle § 3 odst. 1 vodního zákona předmětem vlastnictví a není ani součástí, ani příslušenstvím pozemku, pod nímž se vyskytuje. Jde tedy o speciální „náhradový“ režim ve vztahu k objektu - podzemní vodě, která v době její ztráty (co do kvantity či kvality) není předmětem vlastnictví a její ztrátou (co do kvantity či kvality) jde ve svých důsledcích i o znemožnění, případně ztížení oprávněného subjektu realizovat jeho veřejnoprávní oprávnění nakládat s podzemní vodou.

Dalším typickým speciálním případem škod způsobených provozní činností, které jsou co do svých určitých specifik upraveny ve zvláštním předpise, jsou tzv. **důlní škody**. De lege lata jsou upraveny v § 36 a 37 zákona č. 44/1988 Sb., o využívání nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů. I v tomto případě jde o specifikaci činností, jimiž mohou být škody způsobeny a o stanovení pravidel pro jejich vypořádání právě opět s důrazem na způsob, ale i rozsah náhrady škody (např. náklady účelně vynaložené na preventivní zajišťovací opatření). Občanský zákoník se ve vztahu k nim použije subsidiárně. Lze předpokládat, že i do budoucna bude účelné a vhodné specifika důlních škod řešit zvláštními předpisy, nicméně v důsledku své „rizikové“ povahy budou zřejmě po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku podřazovány pod škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným.

⁵⁴⁵ Obdobnou úpravu obsahoval i předchozí vodní zákon č. 138/1973 Sb., a to v ust. § 29.

Zvláštní úpravu odpovědnosti obsahuje dále atomový zákon. Ve vztahu k **odpovědnosti za jaderné škody** se ustanovení občanského zákoníku použijí pouze tehdy, nestanoví-li Vídeňská úmluva o odpovědnosti za jaderné škody ani atomový zákon jinak. Není sporu, že i nadále budou specifika odpovědnosti za jaderné škody upravena mimo občanský zákoník a jeho použití bude subsidiární. Svojí povahou se řadí nepochybně mezi škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným.

Za zvláštní případ odpovědnosti způsobené provozní činností lze považovat i **odpovědnost za škodu na včelách, rybách, lovné zvěři dle zák. č. 326/2004 Sb. o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů**. Jmenovitě upravuje důsledky úhynu včel, zvěře nebo ryb v důsledku použití přípravků na ochranu rostlin a rostlinných produktů proti škodlivým organismům a poruchám rostlin fyzickými nebo právními osobami při podnikání,⁵⁴⁶ tak leteckou aplikaci. Může se přitom jednat jak o mechanickou, tak leteckou aplikaci přípravku. Zákon o rostlinolékařské péči v § 51 odst. 4 upravuje specifické požadavky a postup při prokázání příčiny úhynu včel, ryb či zvěře (oznamovací povinnost chovatele včel, uživatele honitby, osoby, které přísluší výkon rybářského práva). Ve vztahu k náhradě škody neobsahuje specifický režim, v § 51 odst. 5 odkazuje ve vztahu k uplatnění nároků na náhradu škody „*podle obecných právních předpisů*“ bez bližší specifikace. Tímto předpisem je občanský zákoník a z povahy činnosti, kterou je aplikace přípravků při podnikání je nutno dovodit, že jde o provozní činnost, tudíž odpovědnostně se bude jednat o objektivní odpovědnost podle § 420a ev. § 432 OZ. Ve vztahu k těmto případům není bez zajímavosti poukaz na úpravu v novém občanském zákoníku, kdy aplikace těchto přípravků bude s ohledem na nebezpečnost těchto přípravků co do jejich chemického složení provozem zvlášť nebezpečným ve smyslu § 2925 NOZ, který stanoví, že provoz je mimo jiné zvlášť nebezpečný, pokud se při něm používá výbušná nebo podobně nebezpečná látka nebo se s ní nakládá.

6.4.4 Oprávnění vstupu na cizí pozemky a odpovědnost za škodu na životním prostředí

Relativně velkou skupinu případů, s nimiž právní úprava obsažená ve zvláštních předpisech spojuje právo poškozeného na náhradu škody, jsou případy **vstupu na cizí pozemky za účelem výkonu oprávnění různorodého rázu**, při

⁵⁴⁶ Je vhodné zdůraznit, že v tomto případě zákon výslovně řeší používání přípravků při podnikání.

jejichž realizaci může být způsobena oprávněnými osobami škoda, a to především na pozemcích, nemovitostech a dalších věcech, a jejich součástech a příslušenství, z nichž mnohé mohou být svojí povahou škodami na složkách životního prostředí. Některé z realizovaných „oprávnění“ mají povahu provozní činnosti. Pojednáváme o nich proto samostatně, neboť v některých případech jsou na ně aplikovatelná ustanovení občanského zákoníku o odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností a naopak v jiných je třeba eventuální odpovědnostní nároky na náhradu škody podřadit a řešit v režimu obecné subjektivní odpovědnosti za škodu. Přes výše uvedený závěr, že se jedná o rozmanité případy vstupů, je možné je s ohledem na jejich povahu rozdělit do relativně sourodých skupin, pro něž jsou pak i do určité míry specifické režimy náhrady škody. Jak bylo uvedeno výše, všechny více či méně souvisí s možností poškození životního prostředí, neboť jsou bezprostředně spojeny s pozemky, dalšími nemovitostmi, jejich součástmi a příslušenstvím. **Do první skupiny** lze zařadit případy vstupu, které jsou vázány **na provádění udržovacích a jiných prací na cizích pozemcích** sousedících s pozemky, na nichž je provozována určitá specifická činnost. Do této skupiny náleží např. oprávnění vstupu podle zákona o drahách (§ 9 odst. 2), zákona o pozemních komunikacích (§ 34), zákona o civilním letectví (§ 42), energetického zákona (§ 24, § 57) zákona o vodách (§ 49, § 51, § 60 odst.) zákona o rybářství (§ 11 odst. 8). Do této první skupiny lze zařadit i právo vstupu podle ustanovení § 127 odst. 3 OZ a právo vstupu dle § 141 stavebního zákona. **Do druhé skupiny** je možno zařadit případy vstupu osob oprávněných k provádění výslovně „**proenvironmentálních opatření**“. Jako příklad lze uvést vstup za účelem péče o pozemky dle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 69) nebo vstup za účelem realizace nápravných opatření dle vodního zákona (§ 42). Výše uvedené aktivity mohou, ale nemusí mít nutně povahu „provozní činnosti“. Do třetí skupiny oprávnění vstupu lze zařadit **případy oprávnění vstupu úředních osob (pracovníků orgánů)**. Jako příklad lze uvést např. oprávnění vstupu dle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 61 odst. 2), zákona o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (§ 7). Lze říci, že výkon oprávnění úředních osob je specifickým případem „výkonu prací a oprávnění“ ve smyslu § 420a odst. 2 písm. c) OZ. Za škodu, kterou tyto osoby způsobí při výkonu veřejnoprávního oprávnění, odpovídá **stát**, což vyplývá z příslušných ustanovení zvláštních předpisů.

Z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou při realizaci oprávnění podle výše uvedených předpisů je nutno uvést, že jsou si svojí konstrukcí velmi blízké, nicméně každý z výše uvedených předpisů (a je to mnohdy dáno i dobou, kdy byl

přijat) vykazuje určitá specifika⁵⁴⁷, nicméně společné jim je, že neobsahují komplexní režim náhrady škody, ale naopak typické pro ně je, že odkazují s nároky na náhradu škody na „*obecné předpisy o odpovědnosti za škodu*“. Svojí povahou se jedná podle současného občanského zákoníku o případy, které by bylo možno podřadit pod režim § 420a odst. 2 písm. c) OZ jako případy výkonu oprávnění. Půjde tedy o případy objektivní odpovědnosti. V případech odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejnoprávního oprávnění úředními osobami se jedná - jak bylo uvedeno výše - o specifickou situaci „výkonu oprávnění“, kdy osobu odpovídající poškozenému za škodu bude stát (pokud ovšem nepůjde o excesivní jednání překračující rámec jejího oprávnění).

Do čtvrté skupiny lze zařadit případy vstupu v souvislosti se zajištěním „*obecného přístupu každého do území*“. Jako příklad lze uvést obecné užívání podle lesního zákona (§ 19), přístupu do krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 63). Ve srovnání s výše uvedenými třemi skupinami se však z hlediska odpovědnosti za škodu jedná o případy obecné odpovědnosti za škodu dle § 420 OZ, tedy odpovědnosti subjektivní.

6.4.5 Odpovědnost za škodu způsobenou živočichy (zvířaty, zvěří)⁵⁴⁸

V oblasti odpovědnosti za škodu s environmentálními aspekty lze vysledovat i odpovědnostní režimy, které se svými určitými znaky „vymykají“ z obecných znaků odpovědnosti za škodu, neboť nemají původ v jednání člověka, ale živočicha (zvířete, zvěře). Současný občanský zákoník neobsahuje výslovné ustanovení, které by řešilo odpovědnost za škodu způsobenou zvířetem.⁵⁴⁹ Český právní řád však tradičně řeší zvláštní režimy odpovědnosti za škody způsobené živočichy (zvířetem, zvěří) či na nich ve speciálních předpisech. Ač tyto předpisy vesměs neobsahují pojem „odpovědnost za škodu“, ale „náhrada škody“, jde o specifické

⁵⁴⁷ Blíže k analýze právních režimů, které se týkají vstupů na cizí pozemky srov., např. PSUTKA, op. cit., s. 367 a násl.

⁵⁴⁸ K vztahu pojmu „živočich“, „zvíře“ „zvěř“ de lege lata lze uvést, že pojem „živočich“ představuje pojem nejširší (a používaný zejména předpisy z oblasti ochrany přírody a krajiny), pojem „zvíře“ je právní úpravou používán v souvislosti s ochranou zvířat proti týrání a pojem „zvěř“ v souvislosti s myslivostí. Nový občanský zákoník - který řeší povahu zvířete, vlastnické právo k nim i odpovědnost za škodu způsobenou zvířetem - pojem zvíře vymezuje v § 494 NOZ tak, že jde o „živočicha, který je smysly nadaný živý tvor“. Blíže k odpovědnosti za škodu způsobenou zvířetem viz. kapitola k NOZ.

⁵⁴⁹ NOZ výslovně řeší náhradu škody způsobené zvířetem v §§ 2933 - 2935 (blíže k tomu viz kapitoly k Odpovědnosti za škodu podle NOZ).

odpovědnostní případy⁵⁵⁰ a i pro ně platí, že občanský zákoník se pro jejich vypořádání využije subsidiárně. Jejich existence v právním řádu je vyvolána **specifickými znaky živočišných druhů jako součástí životního prostředí**. Tradičně náleží k této specifické skupině případy náhrad **škod způsobených volně žijící zvěří nebo na ní, spadající do režimu právní úpravy myslivosti**. Ač je obecně známo, že volně žijící zvěř není předmětem vlastnictví a předmětem vlastnictví se stává až ulovením, musel zákonodárce reagovat na realitu ve volné přírodě, v níž se zvěř pohybuje a kde může být jak na ní, tak jí způsobena škoda, která je velmi často (ne však výlučně) svojí povahou škodu na životním prostředí resp. jeho složkách. **Ve vztahu ke škodám na zvěři** je oprávněným subjektem dle § 56 zákona o myslivosti uživatel honitby. Za škodu odpovídá každý, kdo ji způsobil porušením právní povinnosti. Škodou na zvěři se rozumí neoprávněný lov zvěře (pytláctví), úhyn zvěře, zničení hnízdišť, poškození nebo zničení prostředí nutného pro život zvěře, ale i vypuštění živočichů, kteří mohou narušit přírodní rovnováhu nebo narušit genofond geograficky původního druhu zvěře. Je zjevné (a poukazováno je na to i odbornou literaturou⁵⁵¹), že výčet „škod na zvěři“ obsažený v § 56 zákona o myslivosti není sourodý a lze je rozdělit na škody způsobené přímo na zvěři a vedle toho škody, týkající se „podmínek“ života zvěře - poškození nebo zničení prostředí nutného pro život zvěře, narušení přírodní rovnováhy, genofonu původního druhu zvěře. Případy „škod“ uvedených ve druhé skupině se svojí povahou blíží spíše způsobení ekologické újmy, ovšem v tomto případě řešitelné prostřednictvím institutu náhrady škody. Do kategorie **škod způsobených zvěří** náleží podle § 52 odst. 1 písm. b) zákona o myslivosti škoda, kterou způsobila zvěř v honitbě na honebních pozemcích nebo na polních plodinách dosud nesklizených, vinné révě, ovocných kulturách nebo na lesních porostech. Speciální režim platí podle § 56 odst. 3 zákona o myslivosti pro škody způsobené zvěří, která unikla z obory. I za ni odpovídá uživatel obory. Odpovědnosti se však zproští, prokáže-li, že uniknutí zvěře bylo umožněno poškozením ohrazení obory neodvratitelnou událostí nebo osobou, za niž uživatel obory neodpovídá. Zákonodárce klade důraz i na preventivní chování vlastníka, případně nájemce honebního pozemku ve směru uložení mu preventivní povinnosti činit přiměřená opatření k zabránění škod způsobených zvěří. Současně „pamatuje“ i na ochranu zvěře, když stanoví, že zvěř při jejich realizaci nesmí být zraňována. Současně umožňuje „rozložit“ břemeno provádění preventivních opatření mezi vlastníka

⁵⁵⁰ Poznámka k „povinnost k náhradě škody“ a „odpovědnost za škodu“ - dle současného OZ a NOZ.

⁵⁵¹ Viz PSUTKA, op. cit., s. 344.

(nájemce) honebních pozemků a uživatele honitby tím, že umožňuje, aby tato preventivní opatření s jejich souhlasem činil i uživatel honitby. Navíc zákon o myslivosti obsahuje v § 54 poměrně rozsáhlý výčet škod, které ač způsobené zvěří, se nehradí. Jde o škody způsobené na nehonebních pozemcích, na vinné révě neošetřené proti škodám způsobených zvěří, na neoplocených květinových školkách nebo ovocných a zelinářských zahradách, na stromořadí a jednotlivě rostoucích stromech, jakož i na vysokocenných plodinách. Dále se nehradí škody způsobené na zemědělských plodinách nesklizených v agrotechnických lhůtách a škody na zemědělských plodinách uskladněných na honebních pozemcích, pokud osoba, která plodiny uskladnila, neprovedla zároveň opatření za účelem účinné ochrany proti škodám působením zvěří. Výčet uvádíme proto, abychom poukázali na jeden z příkladů významných výlukových ustanovení, jehož cílem je „optimalizovat“ majetkové dopady chování volně žijící zvěře na uživatele honitby. Pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené zvěří platí specifická - a dodejme - že poměrně přísná pravidla, jejichž nedodržení má podle § 55 odst. 4 zákona o myslivosti za následek prekludování nároku na jejich náhradu. Je otázkou, zda by *de lege ferenda* nebylo vhodné tato pravidla podrobit revizi.

Zcela specifické ustanovení, týkající se škod způsobených zvěří, obsahuje § 54 odst. 3 zákona o myslivosti. Dle něho škody způsobené zvěří, jejíž početní stavy nemohou být lovem snižovány, hradí stát. Jde o ustanovení, které obsahoval i předchozí zákon o myslivosti a nelze k jeho konstrukci shrnout jinak, než že je svojí koncepcí správné. Připustíme-li tezi, že pohyb určité zvěře ve volné přírodě je „absolutní“ bez možnosti takovou zvěř lovit a zároveň takto pohybující se volná zvěř může (stejně jako ta, jejíž početní stavy mohou být lovem snižovány) působit škody, nelze spravedlivě po poškozeném požadovat, aby tyto škody musel snášet bez nároku na jejich náhradu, neboť je to stát, který prostřednictvím zakazujících právních normy tuto situaci nastolil. Z logiky věci tedy vyplývá, že to musí být on sám (ev. osoba jím zákonem určená), který takové škody poškozenému nahradí. Ustanovení § 54 odst. 3 zákona o myslivosti je v současné době dáváno do souvztažnosti s režimem náhrad škod způsobených podle zák. č. 115/2000 Sb., o náhradě škody způsobené zvláště chráněnými živočichy (na tento zákon je v zákoně o myslivosti i odkaz v poznámce pod čarou č. 27). Je však otázkou, zda zák. č. 115/2000 Sb. obsah § 54 odst. 3 zcela obsahově „vyčerpá“, či zda je možno připustit výklad, že stát je ev. odpovědný i za jiné škody než škody působené zvláště chráněnými živočichy dle zák. č. 115/2000 Sb., a to za situace, že půjde o škody způsobené zvěří, jejíž početní stavy nemohou být lovem snižovány, ač tato zvěř není současně zvláště chráněným živočichem dle vyhl. č. 395/1992 Sb., kterou se provádí ZOPK.

Pro úplnost uvedme, že škody při výkonu práva myslivosti mohou samozřejmě působit i samy osoby, vykonávající právo myslivosti. Ty jsou podle § 52 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti povinny hradit škodu, která byla způsobena při provozování myslivosti na honebních pozemcích nebo na polních plodinách dosud nesklizených, vinné révě nebo lesních pozemcích. V tomto případě se jedná o škody, které jsou důsledkem výkonu speciální „oprávněné činnosti“.

Specifický režim platí pro **odpovědnost za škodu způsobenou zvláště chráněnými živočichy**, která je upravena v zák. č. 115/2000 Sb., o náhradě škod způsobených zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů. Aniž bychom zabíhali do podrobností, je z hlediska systematického zařazení této odpovědnosti za škody zdůraznit, že jde o objektivní odpovědnost státu reprezentovaného krajským úřadem příslušným podle místa, kde ke škodě došlo či Magistrátem hlavního města Prahy, došlo-li ke škodě na území hlavního města Prahy. Z hlediska životního prostředí je vhodné uvést, že předmětem jsou náhrady na zvířatech (vymezených domestikovaných, psech sloužících k hlídání vybraných domestikovaných zvířat), rybách, včelstvech, nesklizených polních plodinách. Zák. č. 115/2000 Sb. je právním předpisem, který je ve vztahu k úpravě odpovědnosti za škodu obsažené v občanském zákoníku předpisem speciálním. Výslovně je tento vztah vyjádřen v § 11 odst. 1 zák. č. 115/2000 Sb. Specifika se projevují nejen v přesně vymezeném okruhu zvláště chráněných živočichů, kteří mohou způsobit škodu, ale i v přesně specifikovaném okruhu škod, které je možno podle cit. zákona poškozenému nahradit. Zákon je postaven na poměrně přísných pravidlech, která musí poškozený splnit k předcházení vzniku škod, tak pak ve fázi jejich vzniku co do uplatnění svého nároku. Jednak zákon poškozenému ukládá ohlásit vzniklou škodu do 48 hodin od jejího zjištění místně příslušnému orgánu ochrany přírody podle místa, kde ke škodě došlo, a jednak mu ukládá vlastní žádost o poskytnutí náhrady škody předložit příslušnému úřadu v poměrně krátkých prekluzivních lhůtách zákonem stanovených v § 8 odst. 3. Jde o jeden z předpisů, který výslovně vymezuje v § 11 odst. 2 svůj vztah k jinému právnímu předpisu upravujícímu režim náhrad škod, a to jmenovitě vztah k náhradám způsobených zvěří podle zákona o myslivosti. Lze předpokládat, že nutnou reakcí na nový občanský zákoník nebude potřeba novelizace zák. č. 115 /2000 Sb.

6.4.6 Lhůty k uplatnění práv dle současného občanského zákoníku a vybraných speciálních předpisů s relevancí pro oblast životního prostředí

Efektivnost právní regulace občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí je závislá i na právní úpravě lhůt, v nichž musí ze strany poškozených subjektů dojít k uplatnění jejich nároků na náhradu škody. Je více než složitou

otázkou k posouzení, nakolik specifická povaha újem na životním prostředí v soukromoprávní sféře opodstatňuje eventuální zvláštní právní úpravu odlišnou od obecné právní úpravě obsažené v občanském zákoníku. Na specifika environmentálních újem na životním prostředí poukazuje Psutka,⁵⁵² a to především s ohledem na stanovení počátku běhu lhůty pro uplatnění práv u environmentálních újem, jež jsou důsledkem působení mnohdy výsledkem působení opakovaných jevů téže osoby (opakované nepříznivé imise), případně důsledkem působení negativních imisí majících původ v činnosti více subjektů. Vybrané aspekty specifík promlčení environmentálních škod řeší i česká judikatura, a to jmenovitě ve vztahu k otázce, kdy je třeba opakovaná porušení právní povinnosti považovat za samostatné nároky na náhradu škody.⁵⁵³ Dalším problémem, který je spojen s povahou environmentálních újem v občanskoprávních vztazích je délka promlčecí lhůty upravená v OZ. Ten zakotvuje promlčení práva na náhradu škody v § 106. Tato úprava je specifická v tom, že zakotvuje vedle objektivní promlčecí lhůty i lhůtu subjektivní. Právo na náhradu škody se tak dle této konstrukce promlčí v subjektivní dvouleté lhůtě, která běží ode dne, kdy se poškozený dozví o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Objektivní promlčecí lhůta nároku na náhradu škody je zakotvena v § 106 odst. 2 OZ. Ta činí v případě škod způsobených objektivně nebo z nedbalosti tři roky a v případě škod způsobených úmyslně deset let. Tyto objektivní promlčecí lhůty počínají běžet ode dne, kdy došlo k události, z níž škoda vznikla.

Je třeba uvést, že český právní řád - byť výjimečně - počítá i s jinak konstruovanými promlčecími lhůtami. Jmenovitě lze poukázat na odpovědnost za jaderné škody a zakotvení speciálních lhůt k jejich promlčení atomovém zákoně. Jde o ustanovení § 38 atomového zákona, podle kterého se právo na náhradu jaderné škody promlčí, jestliže nárok na její náhradu nebyl uplatněn ve lhůtě tří let ode dne, kdy se poškozený o události, která vedla k jaderné škodě, a o tom, kdo za ni odpovídá, dozvěděl nebo mohl dozvědět, nejpozději však ve lhůtě deseti let ode dne vzniku takové události, popřípadě po uplynutí platnosti pojištění, pokud byla platnost pojištění delší. Obě dvě lhůty - jak subjektivní, tak objektivní jsou tedy stanoveny jako delší ve srovnání s obecnou úpravou v občanském zákoníku.

Pokud bychom měli zhodnotit právní úpravu délky promlčecích lhůt v občanském zákoníku, lze uzavřít, že jsou jednak krátké, jednak zakotvení subjektivní promlčecí lhůty klade vysoké nároky na poškozeného. Lze proto již na

⁵⁵² Srov. blíže PSUTKA, op. cit., s. 237 a násled.

⁵⁵³ Srov. blíže např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2947/99, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2749/2004.

tomto místě uvést, že změny v koncepci promlčení práva na náhradu škody v novém občanském zákoníku (viz dále) je třeba hodnotit pozitivně.

Jak bylo uvedeno již na více místech, jsou objekty, u nichž se mohou projevit újmy, jejichž vypořádání je možné cestou soukromého práva, velmi různorodé. A bylo již uvedeno na jiných místech v souvislosti se specifiky občanskoprávní odpovědnosti za újmy ve vztahu k životnímu prostředí uvedeno, že zcela specificky je třeba nahlížet na právní regulaci újem způsobených na živočišných druzích (živočichové, zvířata). A rovněž bylo pojednáno o tom, že jsou to živočišné druhy, které mohou s ohledem na svoji specifickou povahu a působení v přírodě způsobit ve vztahu ke svému okolí újmy. Tyto specifčnosti nalézají odlišnosti jak v právní úpravě lhůt k uplatnění práva na náhradu škody, která byla živočichy (zvířaty) způsobena, tak v právní úpravě nároků na náhradu škody, která byla způsobena na živočiších (zvířatech). Specifickou úpravu stanovení speciálních lhůt k uplatnění nároků na náhradu škody způsobených živočichy lze nalézt jmenovitě v zákoně č. 115/2000 Sb. o náhradě škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů, a to v § 8. Ten stanoví v § 8 odst. 3 poškozenému jednak velmi krátké subjektivní lhůty k podání žádosti o poskytnutí náhrady u orgánu veřejné správy (pomineme-li škody na zdraví, kde je stanovena objektivní lhůta dvouletá), tak jsou to lhůty 10 dnů (na vymezených domestikovaných zvířatech, psech, včelstvech, včelařském zařízení, rybách) resp. 15 dnů (na nesklizených polních plodinách, trvalých porostech). Rovněž objektivní lhůty jsou kratší než obecné, a to šestiměsíční, běžící ode dne, kdy ke škodě došlo, resp. kdy s největší pravděpodobností vznikla (u škod způsobených ba rybách vydrou říční a do března 2013 způsobených kormoránem velkým). Specifičnost právní úpravy je daná i tím, že nepředložením žádosti poškozeného o poskytnutí náhrady škody ve výše stanovených lhůtách má dle § 8 odst. 54 za následek prekluzi nároku na náhradu škody, což samozřejmě klade zvýšené požadavky na poškozeného.

Dalším případem speciální úpravy postupu a lhůt k uplatnění náhrady škody představuje zákon o myslivosti, jehož ustanovení § 55 obsahuje speciální úpravu uplatňování nároku na náhradu škody způsobené zvěří. Poškozený je musí u uživatele honitby uplatnit v případě škod na zemědělských pozemcích, polních plodinách a zemědělských porostech do 20 dnů ode dne, kdy škoda vznikla a v případě škod na lesních pozemcích a na lesních porostech vzniklých v období od 1. července předcházejícího roku do 30. června běžného roku do 20 dnů od uplynutí uvedeného období. Současně s uplatněním nároku na náhradu škody způsobené zvěří je poškozený povinen vyčíslit výši škody s výjimkou škod na polních plodinách a zemědělských porostech, u nichž lze vyčíslit škodu teprve v době sklizně, které je poškozený povinen vyčíslit do 15 dnů po provedené sklizni.

Současně s uplatněním nároku na náhradu škody způsobené zvěří vyčíslí poškozený výši škody. Na polních plodinách a zemědělských porostech, u nichž lze vyčíslit škodu teprve v době sklizně, ji poškozený vyčíslí do 15 dnů po provedené sklizni. Zákon výslovně preferuje pokus o dohodu o náhradě škody způsobené zvěří. Pro případ, že uživatel honitby ve lhůtě 60 dnů škodu ode dne, kdy poškozený uplatnil svůj nárok a vyčísil výši škody, poškozenému škodu neuhradil nebo ve stejné lhůtě neuzavřel s poškozeným písemnou dohodu o náhradě této škody, může poškozený ve lhůtě 3 měsíců uplatnit svůj nárok na náhradu škody u soudu. I v případě zákona o myslivosti spojuje neuplatnění nároku na náhradu škody v zákonem stanovených lhůtách se zánikem práva (prekluzí).

Na jednu stranu lze rozumět tomu, že je třeba stanovit zpřísněná pravidla pro specifikaci škod a jejich uplatnění v co nejkratší době. Na druhou stranu se ale nabízí otázka, zda je nezbytné, aby jejich případné nedodržení bylo spojeno s preludováním nároků na náhradu škody. To, že tato úvaha nemusí být zcela lichá, potvrzuje například právní úprava obsažená v zákoně č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, týkající se náhrad škod na včelách, zvěři nebo rybách v důsledku použití přípravků na ochranu rostlin. Ten v § 51 odst. 4 ukládá za prvé chovateli včel, který zjistí, že došlo k úhynu včel, za druhé uživateli honitby, který zjistí, že došlo k úhynu zvěře a konečně za třetí osobě, jíž přísluší výkon rybářského práva, která zjistí, že došlo k úhynu ryb, a to v důsledku použití přípravku na ochranu rostlin, povinnost oznámit tuto skutečnost neprodleně krajské veterinární správě. Nespojuje však nesplnění této povinnosti s prekluzí nároku na náhradu způsobených škod. Naopak výslovně stanoví v § 51 odst. 5, že speciálním ustanovení o povinnostech poškozeného (včetně navazujících kroků ve vztahu k místnímu šetření) nejsou dotčena práva na uplatnění nároků na náhradu škody podle obecných právních předpisů. Lze podle nás uzavřít, že výhledově by bylo vhodné zvážit vypuštění ze zákona o myslivosti a ze zákona o náhradě škody způsobené zvláště chráněnými živočichy ustanovení, která spojují nesplnění „oznamovacích“ povinností v krátkých lhůtách s prekluzí nároku na náhradu škody. A výhledově ustanovení o prekluzi do právní úpravy nezařazovat.

6.5 OBČANSKOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZA ÚJMY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ PODLE NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

6.5.1 Úvodní poznámky

Koncepční změny, které jsou zakotveny v novém občanském zákoníku ve vztahu k odpovědnosti za majetkové újmy (škody) a nemajetkové újmy nepochybně významně zasáhnou i do oblasti občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí (je podle nás třeba vycházet z toho, že zejména v odborné literatuře budou v souvislosti s těmito újmami používány i pojmy „environmentální újmy“, „majetkové újmy na životním prostředí“, „nemajetkové újmy v oblasti životního prostředí“). Na některé dopady NOZ do oblasti občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí bylo poukázáno již výše, a proto na tomto místě z hlediska terminologického zdůrazníme, že nový občanský zákoník výslovně zakotvuje legislativní pojem „újma“ (což je třeba dle našeho názoru vnímat pozitivně⁵⁵⁴), přičemž rozlišuje na straně jedné „majetkovou újmu“ a na straně druhé „nemajetkovou újmu“. Majetkovou újmou § 2894 NOZ rozumí „újmu na jmění (škodu)“. Újmy přesahující toto legální vymezení jsou pak podřaditelné pod pojem „nemajetkových újem“. A právě ve vztahu k újmám na životním prostředí může tato změna v novém občanském zákoníku ve svých důsledcích umožnit poškozeným v otázce výše náhrady škody umožnit domoci se náhrady i nemajetkové újmy (blíže viz dále).

Na úvod úvah o koncepci odpovědnosti za újmy podle nového občanského zákoníku je třeba uvést a zdůraznit, že nový občanský zákoník - jak lze dovodit jak z jeho dikce v ustanoveních § 2894 a násl., tak i z důvodové zprávy k němu⁵⁵⁵ - zcela záměrně „opustil“ dosud zažitou a zákonně zakotvenou koncepci⁵⁵⁶ a s ní

⁵⁵⁴ Viz např. i závěry in PRŮCHOVÁ, I., BAHÝLOVÁ, L. K prevenci environmentálních újem In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 9 a násl.

⁵⁵⁵ Srov. blíže ELIÁŠ, K. a kol., 2012, op. cit., s. 1021 a násl.

⁵⁵⁶ Již ve stadiu návrhu NOZ, ale i po jeho přijetí se ke koncepcním změnám v oblasti odpovědnosti za škodu (újmu) vyjádřila řada odborníků, a to někdy i s poměrně kritickými závěry buď k celkové koncepci, či k jednotlivým aspektům. Jmenovitě např. TICHÝ, L. Deliktní právo v návrhu občanského zákoníku. *Právní fórum*. 2012, č. 1, PELIKÁNOVÁ, I. Nový občanský zákoník: Odpovědnost za škodu - trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3, s. 15 a násl., ŠVEJKOVSKÝ, J. Nový občanský zákoník: Náhrada škody - závazky z deliktů. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 5, s. 34 a násl., MELZER, F. Corpus delikti aneb obrana úpravy deliktního práva v návrhu občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3, s. 24 a násl.

spojenou terminologii⁵⁵⁷ „odpovědnosti za škodu (resp. újmu)“ a problematiku nepříznivých následků za způsobení újmy systematicky zařazené do části čtvrté, hlavy III, označuje jako **Závazky z deliktů**. Aniž bychom na tomto místě detailně analyzovali obecně teoretické dopady těchto změn na celý systém odpovědnostních vztahů a odpovědnostních vztahů v oblasti životního prostředí zvláště, dovolíme si uvést, že jsou v některých aspektech natolik významné a odlišné od dosavadní principů, že jejich aplikace bude - alespoň v počátcích - spojena se zvýšenou interpretační a argumentační náročností, neboť mimo jiné dosavadní poměrně rozsáhlá judikatura týkající se odpovědnostních vztahů bude „bez dalšího“ co do svých závěrů sice využitelná, ale v některých případech pouze ve vybraných aspektech či vůbec ne, neboť ve vybraných aspektech budou judikatorní závěry překonány právě změnou právní úpravy. V konkrétních případech bude však zřetelná i tato „překonaná“ judikatura, a to minimálně v tom směru, že soudy budou muset její využitelnost či nevyužitelnost pro prostředí nového občanského zákoníku vyhodnotit. Zároveň se domníváme, že v oblasti občanskoprávní odpovědnosti za újmy bude možno ve vybraných případech hledat inspiraci v judikatorních závěrech národních soudů cizích států (jmenovitě např. rakouských případně německých soudů).

K samotnému „opuštění“ pojmu „odpovědnosti“ v souvislosti s regulováním odpovědnostních vztahů v novém občanském zákoníku je vhodné poukázat, že k této změně v novém občanském zákoníku byly ve fázi jeho publikace a projednávání vznášeny i poměrně jednoznačné odmítavé postoje. Vcelku kategoricky a se snahou věcně svůj postoj odůvodnit se k této koncepci vyjádřila jmenovitě I. Pelikánová,⁵⁵⁸ která výslovně zdůraznila, že „*je politováníhodné, jestliže návrh občanského zákoníku odmítá samotný pojem odpovědnosti v souvislosti s úpravou odpovědnostních vztahů. Termín odpovědnost se tak v osnově (pozn.: nyní v platném znění nového občanského zákoníku - zdůraznili řešitelé) vyskytuje v souvislosti s pojištěním odpovědnosti (pozn.: nyní § 2861 a nsł. NOZ „Pojištění odpovědnosti“ - pozn. řešitelů), nikoli však v rámci úpravy odpovědnostních závazků, kde se autoři omezují na termíny „závazky z deliktů“*

⁵⁵⁷ V textu, který se bude týkat nového občanského zákoníku, se budeme držet terminologie nově zavedené NOZ, v případě potřeby provedeme terminologické srovnání s právní úpravou v současném občanském zákoníku se snahou zaujmout závěr zejména k obsahové podstatě zkoumaného institutu či pojmu. Nicméně i z hlediska právně teoretického je třeba podle nás závazky z deliktů podle NOZ považovat za jeden z druhů právní odpovědnosti.

⁵⁵⁸ Srov. blíže PELIKÁNOVÁ, I. Nový občanský zákoník: Odpovědnost za škodu - trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3, s. 15 a násl.

„náhrada majetkové a nemajetkové újmy“, „povinnost nahradit škodu“. Rozdílnost doktrinálních názorů na pojem odpovědnosti v civilním právu ani přesahy přes striktní definici odpovědnosti, nejsou dostatečným důvodem pro přerušení vazby mezi odpovědností a povinností k náhradě škody. Náhrada škody je centrální součástí odpovědnosti a příslušnost do odpovědnostního práva by měla být jasně patrná. Teprve na základě této centrální úpravy lze mluvit např. o pojištění odpovědnosti, má-li být terminologie koherentní. V zájmu ucelenosti právního řádu je navíc nutno požadovat, aby ve společných bodech bylo nazírání na odpovědnost shodné i v dalších právních oblastech (odvětvích).“ Kromě těchto výhrad I. Pelikánová poukazuje (a to např. i ve shodě s názory J. Tichého prezentovanými v jiné odborné studii⁵⁵⁹), že nový občanský zákoník nedostatečně reaguje na principy evropského deliktního práva (PETL - Principles of European Tort Law). Je třeba uvést, že na tuto kritiku bylo ještě v době projednávání nového občanského zákoníku reagováno zastánci nové koncepce. Za nejzásadnější lze zřejmě odznáčit výslovnou polemiku F. Melzera⁵⁶⁰ s I. Pelikánovou, v níž jmenovitě k pojmu odpovědnosti F. Melzer na obhajobu terminologie v novém občanském zákoníku uvádí, že dosavadní terminologie je nejednotná. Výslovně upozorňuje na to, že pojem odpovědnost je používán někdy jen ve vztahu k povinnosti nést následky svého protiprávního jednání a vylučován v případě, že povinnost k náhradě škody vzniká bez ohledu na protiprávnost, naopak jindy je užíván mnohem širěji. Za této situace - tedy dle názoru F. Melzera uvedeného v témže zdroji - může zákonodárce učinit jen jedno, vybrat si některou terminologickou variantu, kterou považuje za vhodnější, a tu důsledně uplatňovat a tento potup byl zvolen i v případě návrhu nového občanského zákoníku. Je třeba říci, že argumenty, o které I. Pelikánová opírá své závěry, jsou zřetelehodné a je třeba jim věnovat pozornost. Současně poukazuje na důvodovou zprávu k § 24 NOZ, který obsahuje obecnou zásadu, podle níž každý odpovídá za své jednání v míře odpovídající stupni vlastní svéprávnosti s tím, že „osnova opouští pojetí odpovědnosti jako hrozby sankcí a naopak se přiklání k pojetí odpovědnosti v duchu tradic antické a křesťanské civilizace. Vzhledem k tomu se slovo „odpovědnost“ v návrhu NOZ používá jen velmi zřídka, protože zákonný text vystačí ve většině případů s termínem povinnost“. Podle našeho názoru teprve čas ukáže, zda zákonodárce skutečně „zvolil“ správnou terminologii a jeho „opuštění“ pojmu „odpovědnost“ v občanském zákoníku bylo vhodné. Smyslem a cílem naší

⁵⁵⁹ Srov. TICHÝ, L. Deliktní právo v návrhu občanského zákoníku. *Právní fórum*. 2012, č. 1.

⁵⁶⁰ Srov. MELZER, F. Corpus delikti aneb obrana úpravy deliktního práva v návrhu občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3, s. 24 a násl.

následující analýzy je zaměřit se na obsahovou stránku závazků z deliktů se zřetelem na specifika újem na životním prostředí. Výchozí diskovně jsme však toho názoru, že civilněprávní teorie závazků z deliktů (tedy teorie civilního deliktu) nemůže - a v tom lze podle nás jednoznačně přisvědčit názoru I. Pelikánové - fungovat izolovaně od jiných odpovědnostních (deliktních) systémů. Nelze navíc podle nás předpokládat, že by se v důsledku nově přijaté terminologie v novém občanském zákoníku změnila terminologie ve všech veřejnoprávních předpisech (alespoň zřejmě ne bezprostředně s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku), které pracují s pojmy „náhrada škody“, „odpovědnost za škodu“. Je proto třeba se již v tomto okamžiku vyrovnat s tím, že v českých právních předpisech bude i nadále pracováno ve vztahu k újmám na životním prostředí jak s pojmem „odpovědnost“, tak s pojmem „závazek z deliktu“ či „povinnost“. Z hlediska interpretačního je vhodné poukázat na ustanovení § 3029 odst. 2 NOZ, které je systematicky zařazeno do **společných ustanovení**, podle něhož „nestanoví-li tento zákon (rozuměj NOZ) něco jiného, nejsou dotčena ustanovení právních předpisů z oboru práva veřejného, jakož i ustanovení právních předpisů upravujících zvláštní soukromá práva“.

Zdůraznit je třeba i význam **přechodných ustanovení** nového občanského zákoníku. Jmenovitě pak především ustanovení § 3079 NOZ. To upravuje dva režimy. Za prvé, a to v odstavci jedna, stanoví, že právo na náhradu škody vzniklé porušením povinnosti stanovené právními předpisy, k němuž došlo přede dnem nabytí nového občanského zákoníku, se posuzuje podle dosavadních předpisů. Za druhé, a to v odstavci druhém, výslovně řeší situace, kdy soud nerozhodl ke dni nabytí nového občanského zákoníku o náhradě škody vzniklé porušením povinnosti stanovené právními předpisy, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti nového občanského zákoníku. Pro ni připouští, že soud může na návrh poškozeného člověka, jsou-li pro to mimořádné důvody hodné zvláštního zřetele přiznat poškozenému i náhradu nemajetkové újmy podle nového občanského zákoníku. Tímto druhým případem se „poprvé“ dostáváme do konfrontace s jednou z významných změn, které nový občanský zákoník přináší ve vztahu k povinnosti k náhradě nemajetkové újmy („odpovědnosti za nemajetkovou újmu“), kterou jednoznačně posiluje, což lze právě ve vztahu k environmentálním újmám vnímat jako změnu pozitivní (blíže viz samostatně k odpovědnosti za nemajetkovou újmu).

V návaznosti na dosavadní úpravu občanskoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí se co do systematiky pojednání budeme **nejprve** z „množiny“ **závazků z deliktů** věnovat **povinnosti k náhradě škody (majetkové újmy) při porušení povinnosti stanovené zákonem** včetně nezbytných souvztažností

s povinností k náhradě nemajetkové újmy,⁵⁶¹ a to se snahou poukázat na specifika týkající se environmentálních újem.⁵⁶²

Terminologicky budeme používat jak pojmy zakotvené v občanském zákoníku (jinak tomu ani být nemůže), ovšem s tím, že - až na výjimečné případy, kdy povinen nahradit škodu je i ten, kdo neporušil povinnost (stanovenou zákonem nebo smlouvou) a kdy půjde stejně jako i v režimu dosavadní právní úpravy o tzv. mimoodpovědnostní povinnost k náhradě škody - budeme vycházet z toho, i nadále je základním znakem „civilního deliktu“ protiprávnost a tudíž podle nás nic nebrání závěru, že povinnost nahradit škodu v režimu nového občanského zákoníku není ničím jiným než sekundární povinností, která nastupuje jako důsledek nesplnění povinnosti primární. Z výše uvedených důvodů budeme jednotlivé režimy povinnosti k náhradě škody zakotvené v novém občanském zákoníku vnímat jako „odpovědnostní vztahy“ v souladu s dosavadními doktrinárními závěry,⁵⁶³ a proto budeme používat i pojmy „odpovědnost“ či „odpovědnostní vztahy“. Tento přístup je dle nás - a i to bylo již uvedeno výše - podstatný nejen pro analýzu občanskoprávní odpovědnosti za újmy (a v rámci nich speciálně na životním prostředí), ale i - a dalo by se říct ne méně významně - důležitý pro její vztahy k ostatním odpovědnostním režimům (jmenovitě ke

⁵⁶¹ Ve vztahu k nemajetkové újmě je přitom třeba diferencovat od nemajetkové újmu bezprostředně související se způsobením újmou majetkové a povinnost k její náhradě vnímat jako „rozšíření“ práva na náhradu téhož subjektu na též objektu (např. v návaznosti na zásah do vlastnického práva) nebo naopak jako povinnost k náhradě nemajetkové újmy bez nutné souvztáznosti s povinností k náhradě za majetkovou újmu, neboť taková ani vzniknout nemusela a z povahy věci třeba ani nemohla (zde půjde zejména o problematiku nemajetkové újmy způsobené na „nemajetkových“ přirozených právech člověka (ve vztahu k oblasti životního prostředí pak nesporně o zásah do přirozeného „práva žít v příznivém životním prostředí“, které NOZ výslovně zahrnuje v § 81 odst. 2 mezi demonstrativně uvedená osobnostní práva, která požívají ochrany).

⁵⁶² Až následně budou ev. řešeny otázky týkající se povinnosti k náhradě újmy porušením smluvní povinnosti.

⁵⁶³ Na tomto místě si dovoluje uvést, že jedna z řešitelů projektu v rámci výměny odborných názorů s Filipem Melzerem na semináři Náhrada škody v novém občanském zákoníku (Brno, 10. 6. 2013, Institut práva a ekonomie) dospěla k závěru, že i on akceptuje z hlediska doktrinárního, že závazky z deliktů v nové úpravě nového občanského zákoníku jsou regulací občanskoprávní odpovědnosti za újmu, byť je samozřejmě - a to vyjadřují i řešitelé ve své analýze, že je třeba při aplikaci a interpretaci konkrétních ustanovení respektovat terminologii NOZ.

správněprávní odpovědnosti, trestněprávní odpovědnosti a odpovědnosti za ekologickou újmu).

Pro účely dopadů nového občanského zákoníku pro režim odpovědnosti za újmy na životním prostředí není reálné provedení detailní analýzy všech ustanovení nového občanského zákoníku obsažených v hlavě III. týkající se „závazků z deliktů“, a proto půjde o nastínění jeho základní koncepce a upozornění na změny související s újmami na životním prostředí.

Na rozdíl od dosavadního občanského zákoníku - a to je třeba považovat za změnu koncepční - řeší občanský zákoník vedle povinnosti k náhradě škody porušením zákona (odpovědnosti za škodu způsobenou porušením zákona) i povinnost k náhradě škody porušením smlouvy (odpovědnost za škodu způsobenou porušením smluvní povinnosti).

Ve vztahu k odpovědnosti za škodu, a to i na životním prostředí, je podle nás rovněž významné ustanovení § 2909 NOZ, týkající se odpovědnosti za škodu (povinnosti nahradit škodu), ke které dojde úmyslným porušením dobrých mravů.

Východiskově je třeba rovněž zdůraznit, že stejně jako stávající občanský zákoník, tak i nový občanský zákoník vychází z toho, že základem občanskoprávní odpovědnosti za škodu (povinnosti nahradit škodu) je odpovědnost za zavinění (subjektivní odpovědnost za škodu). Zavinění jako předpoklad vzniku odpovědnosti za škodu (povinnosti nahradit škodu) porušením zákonné povinnosti zakotvuje výslovně ustanovení § 2911 NOZ, které upravuje tzv. domněnku nedbalosti. Jedná se tedy o zakotvení prezumovaného zavinění ve formě nedbalosti. Navazující ustanovení ustanovení § 2912 NOZ pak rozlišuje mezi „obecnou“ zákonnou domněnkou nedbalosti, která se týká „obecně“ každého škůdce a „zvláštní“ úpravu zákonné domněnky nedbalosti, která se týká osob se „zvláštními znaky“ v podobě zvláštních znalostí, dovedností, pečlivosti, které dá tato osoba najevo nebo zaváže-li se k činnosti, k níž je zvláštní znalosti, dovednosti nebo pečlivosti zapotřebí, pokud tyto neuplatní. Zavinění ve formě úmyslu je předpokladem odpovědnosti za škodu porušením dobrých mravů.

Objektivní odpovědnost bez ohledu na zavinění (povinnost k náhradě škody bez ohledu na zavinění) přichází v úvahu dle § 2895 NOZ v případech stanovených zvlášť zákonem. Tímto zákonem může být jak samotný občanský zákoník, tak eventuálně jiný zákon. Ač dosavadní občanský zákoník obdobné výslovné ustanovení k „přípustnosti“ přísnější objektivní odpovědnosti za škodu neobsahuje, lze dovodit, že i dle něho přichází objektivní odpovědnost za škodu v úvahu pouze v případech stanovených zákonem.

Za další významnou koncepční změnu zakotvenou v novém občanském zákoníku je třeba považovat možnost vzdání se práva domáhat se náhrady škody, zakotvenou v § 2897 NOZ. Týká se případů škod vzniklých na pozemcích. Navíc za situace, bude-li vzdání se práva domáhat se náhrady škody na pozemku zapsáno do veřejného seznamu, bude působit i proti pozdějším vlastníkům. V této situaci považujeme za vhodné upozornit na společné ustanovení § 3023 NOZ, podle něhož ustanovení nového občanského zákoníku o vlastníkovi pozemku platí obdobně i pro vlastníka nemovité věci, která není součástí pozemku.

Příčinná souvislost

Jak bylo uvedeno výše, za nedostatek dosavadní úpravy lze považovat absenci tzv. alternativní kauzality pro případy, kdy nelze přesně určit účast škůdce na škodlivém následku. Reakcí nového občanského zákoníku na tyto situace (které mohou být typické právě pro újmy na životním prostředí způsobené více škůdci - představit si lze např. poškození lesa imisemi ze stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší) je konstrukce obsažená v § 2915 odst. 2 NOZ, podle níž může soud - jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné - v případě, že nelze přesně určit míru účasti jednotlivých škůdců na škodlivém následku - přihlídnout k míře pravděpodobnosti.

Způsob náhrady škody

Nový občanský zákoník se vrací co do způsobu náhrady škody k prioritě naturální náhrady škody, tedy k právní úpravě účinné před novelou občanského zákoníku realizované zák. č. 509/1991 Sb. Tuto skutečnost je třeba - a to právě ve vztahu k újmám na životním prostředí vnímat jako pozitivní. Dosud se lze sice setkat ve zvláštních - veřejnoprávních - předpisech se specifickými ustanoveními, která uvedení do předešlého stavu preferují (např. horní zákon, některé právní předpisy řešící náhradu škody v souvislosti se vstupem na cizí pozemky), nicméně obecná úprava tohoto principu v občanském zákoníku je vhodnějším řešením. Kladně lze hodnotit i to, že nový občanský zákoník dává možnost poškozenému, aby požadoval náhradu škody v penězích. Tato možnost je koncipována v § 2951 odst. 1 tak, že je zcela na vůli poškozeného, aby peněžní náhradu preferoval, tj. i za situace, že by se objektivně jevilo, že uvedení do původního stavu je možné. V případě, že uvedení do původního stavu není možné, hradí se škoda v penězích.

Rozsah a výše náhrady škody

Jak bylo uvedeno v poukazu na problémy spojené s právní úpravou určování výše náhrady škody dle dosavadního občanského zákoníku ve vztahu k obnovení či nahrazení „funkcí“ poškozené věci, lze ve vztahu k právní úpravě v novém občanském zákoníku upozornit, že cestou ke zlepšení této situace by mohlo

(a podle našeho názoru i mělo) být zvláštní ustanovení nového občanského zákoníku, a to § 2969 odst. 1 NOZ, upravující specifika ve vztahu k náhradě za poškození věci. To proto, že při určení výše škody na věci. Když se vychází z obvyklé ceny věci v době poškození, zohlední se navíc, co poškozený musí účelně vynaložit k obnovení nebo nahrazení funkce věci. Obnovení nebo nahrazení funkce věci (a tou může být např. pozemek, jeho součásti či příslušenství) není podle nás totéž jako náklady na uvedení věci do původního vztahu. Ve vztahu k věcem jako složkám životního prostředí může představovat velmi specifický proces, na němž by se měl „ekonomicky“ podílet i škůdce.

Aniž bychom zabíhali v této kapitole věnované občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí do podrobností, považujeme za nutné zdůraznit, že toto ustanovení občanského zákoníku bude třeba dát aplikačně a výkladově do souvislostí s ustanoveními právního řádu, která se týkají odpovědnosti za ekologickou újmu, jmenovitě ve vztahu k nápravným opatřením.

6.5.2 Zvláštní případy občanskoprávní odpovědnosti za škodu dle NOZ s významem pro oblast životního prostředí

Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností (náhrada škody z provozní činnosti)

Stejně jako dosavadní občanský zákoník (§ 420a OZ), tak i nový občanský zákoník obsahuje skutkovou podstatu odpovědnosti za škodu z provozní činnosti. Na rozdíl od dosavadního občanského zákoníku, který tuto odpovědnost za škodu systematicky řadil mezi „obecné“ skutkové podstaty, ji nový občanský zákoník řadí mezi speciální případy odpovědnosti. Upravena je v § 2924 NOZ pod názvem „škoda z provozní činnosti“.

Stejně jako dosud se jedná o objektivní odpovědnost, ovšem s tím, že ve srovnání s dosavadní právní úpravou vykazuje několik zásadních odlišností. První je to, že škůdcem může být pouze ten, kdo provozuje závod nebo jiné zařízení toliko k výtěžné činnosti, což představuje zúžení okruhu potenciálních škůdců. Tuto změnu nelze jednoznačně vyhodnotit ani jako kladnou, ani jako zápornou. Spíše se však lze podle nás klonit k tomu, že toto zúžení není zcela moudré, neboť i nevýtěžné činnosti mohou podle nás vykazovat znaky „provozní činnosti“ a je oslabením pozice potenciálních poškozených, že ve vztahu k nim bude v důsledku této změny aplikovatelný režim obecné subjektivní odpovědnosti za škodu. Ale jak bylo uvedeno výše, teprve praxe prokáže opodstatněnost tohoto našeho názoru.

Další změnou ve vztahu k odpovědnosti za škodu z provozní činnosti je konstrukce liberace. Nově je liberace postavena na prokázání ze strany škůdce, že vynaložil „veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat“, aby ke škodě nedošlo.

Jinými slovy vyjádřeno - na rozdíl od dosavadní úpravy liberace dle § 420a odst. 3 OZ - liberovat se bude moct škůdce i za situace, kdy škoda bude mít původ v provozní činnosti, což současná právní úprava jako liberační důvod nepřipouští. Lze rozumět tomu, že zákonodárce důsledněji diferencuje mezi škodami způsobenými „běžnou výdělečnou provozní činností“ na straně jedné a škodami způsobenými „provozem zvlášť nebezpečným“ na straně druhé (blíže ke škodám způsobeným provozem zvlášť nebezpečným dále),⁵⁶⁴ nicméně nová právní úprava bude klást zvýšené nároky na judikatorní závěry ve vztahu k výkladu pojmu „veškerá péče, kterou lze rozumně požadovat“. Aniž bychom předjímalí závěry, k nimž soudní praxe dospěje, máme za to, že v pochybnostech, zda se jedná či nejedná o „veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat“, by měl být sledován nejen zájem osoby provozující závod nebo jiné zařízení sloužící k výdělečné činnosti, ale především zájem na ochraně práv a zájmů poškozených osob. Ve srovnání s běžnými aktivitami a „ne zvláště nebezpečné“ provozní výdělečné činnosti vykazují ve vztahu ke svému okolí určitý stupeň zvýšené rizikovosti, a je proto namístě i jejich zvýšená odpovědnost za nepříznivé důsledky s takovou činností spojené. Opačný přístup by podle nás mohl vést ve svých důsledcích až k účelovému a rozšiřujícímu výkladu pojmu „provoz zvlášť nebezpečný“, ve vztahu k němuž je liberace konstruována přísněji než je tomu u „běžné“ provozní činnosti.

Dikce nového občanského zákoníku je velmi obecná, nepřevzala formulaci obdobnou § 420a odst. 2 písm. b) OZ, podle něhož je „škoda způsobena provozní činností, je-li způsobena fyzikálními, chemickými, popřípadě biologickými vlivy provozu na okolí“. Ač v této definici není obsažen pojem „životní prostředí“, bylo možno z pojmu „na okolí“ dovodit i jakékoli dopady na složky životního prostředí, neboť životním prostředím je „vše, co nás obklopuje“, tedy jinými slovy „okolí“ konkrétních činností. Absence této formulace samozřejmě neznamená, že by pod režim § 2924 NOZ upravující náhradu škody způsobenou provozní činností nebyly podřaditelné škody na životním prostředí. Nicméně považujeme za vhodné na rozdílnost v legální definici pojmu „provozní činnost“ v možných environmentálních souvislostech poukázat.

⁵⁶⁴ Blíže viz ADAMOVÁ, H. Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností dle stávajícího a nového občanského zákoníku. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 41 a násl.

Dalším rozdílem nové úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností je skutečnost, že na rozdíl od dosavadního § 420a odst. 2 písm. c) OZ nezahrnuje odpovědnost za škodu (povinnost k náhradě škody) způsobenou „oprávněným prováděním nebo zajištěním prací, jimiž je způsobena škoda na nemovitosti nebo mu je podstatně ztíženo nebo znemožněno užívání nemovitosti“. Nahlédnutím do nového občanského zákoníku lze dospět k závěru, že tuto „skutkovou podstatu“ odpovědnosti za škodu (povinnosti k náhradě škody) obsahuje ustanovení § 2926 NOZ (škoda na nemovité věci). Již na tomto místě - právě ve vztahu k ustanovení § 2924 NOZ a jeho srovnání s § 420a OZ - považujeme za „ne zcela přesné“ tvrzení důvodové zprávy k novému občanskému zákoníku,⁵⁶⁵ podle něhož se navrhuje začlenit - podle vzoru vládního návrhu občanského zákoníku z r. 1937 - i zvláštní ustanovení o povinnosti k náhradě škody způsobené na nemovité věci. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení již dosavadní občanský zákoník zná - viz výše cit. § 420a odst. 2 písm. c) OZ, bylo by vhodnější odůvodnění, proč sejevilo navrhovateli nového občanského zákoníku tento režim „vyčlenit“ z režimu náhrady škody z provozní činnosti (blíže k tomu viz dále při charakteristice ust. § 2926 NOZ).

Odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným (náhrada škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným).

I v případě odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným (povinnosti k náhradě škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným) upravené § 2925 NOZ se jedná o skutkovou podstatu, kterou obsahuje i dosavadní občanský zákoník, a to - jak bylo uvedeno již výše - od počátku své účinnosti 1. 4. 1964. Stejně jako on i nový občanský zákoník považuje tuto skutkovou podstatu za zvláštní případ odpovědnosti za škodu (povinnosti k náhradě škody). S ohledem na změnu konstrukce odpovědnosti za škody způsobené „běžnou provozní činností“ byť objektivní, nicméně mírnější v důsledku konstrukce liberace, se dostává subjekt provozující provoz zvlášť nebezpečný do pozice osoby, zatížené přísnější objektivní odpovědností, a to proto, že liberace přichází v úvahu dle § 2925 odst. 1 druhé věty pouze v případě, že škůdce prokáže, že škoda byla způsobena zvnějšku vyšší mocí nebo že ji způsobilo vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby.

Na rozdíl od dosavadní právní úpravy, kdy liberace a celková konstrukce odpovědnosti za škody způsobené provozní činností dle § 420a OZ a odpovědnosti

⁵⁶⁵ ELIÁŠ, K. a kol., 2012, op. cit., s. 1035.

za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným dle § 432 OZ si byly natolik blízké, že bylo možno hovořit o jejich „obsahové“ totožnosti, byť se dle označení týkaly rozdílných typů provozu, nový občanský zákoník mezi nimi významně diferencuje.

Základem pro správnou aplikaci jedné z výše uvedených skutkových podstat pak bude především podřazení konkrétního provozu pod pojem „běžný“ (občanský zákoník tento pojem sice nepoužívá, nicméně lze jej tak označit jako protipól pojmu „provoz zvlášť nebezpečný“) či naopak „provoz zvlášť nebezpečný“. S výkladem pojmu „provoz zvlášť nebezpečný“ se lze setkat jak v judikatuře, tak v odborné literatuře, a to jak v podmínkách působení středního i dosavadního občanského zákoníku, tak v odborných příspěvcích zamýšlejících se nad konstrukcí § 2925 NOZ *pro futuro*.⁵⁶⁶ Stručně - a ve vztahu ke škodám na životním prostředí - lze uvést, že v podmínkách 3. tisíciletí bude třeba při výkladu pojmu „provoz zvlášť nebezpečný“ respektovat nejen dosavadní judikaturu, ale i obsah vybraných veřejnoprávních environmentálních předpisů, které např. regulují aktivity mimořádně „rizikové“ pro jejich možné negativní vlivy na životní prostředí (jako příklad lze uvést např. zákon o integrované prevenci, zákon o prevenci závažných průmyslových haváriích).

Stejně jako dikce nového občanského zákoníku ve vztahu k pojmu provozní činnost dle § 2924 NOZ ani v § 2925 NOZ neobsahuje formulaci obdobnou § 420a odst. 2 písm. b) OZ, podle něhož je „škoda způsobená provozní činností, je-li způsobena fyzikálními, chemickými, popřípadě biologickými vlivy provozu na okolí“. I zde lze dospět ke stejnému závěru, jako u § 2924 NOZ, absence této formulace samozřejmě neznamená, že by pod režim § 2925 NOZ upravující náhradu škody způsobenou provozem zvlášť nebezpečným nebyly podřaditelné škody na životním prostředí. Jsme toho názoru, že právě naopak. Provozy zvlášť nebezpečné budou potenciálně vysoce rizikovými právě ve vztahu ke svému okolí a škody na životním prostředí (vedle ev. škod na zdraví, či dokonce životech) mohou být jejich průvodními jevy. Za významné považujeme to, že nový občanský zákoník - jmenovitě v § 2925 odst. 3 - zakotvuje vyvratitelnou domněnku, že

⁵⁶⁶ Srov. např. PRŮCHOVÁ, I. K pojmu provoz zvlášť nebezpečný v environmentálních souvislostech. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 58 a násl. a literatura v tomto příspěvku uvedená, ADAMOVIČ, H. Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností dle stávajícího a nového občanského zákoníku. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 41 a násl.; a judikatura zde uvedená.

provoz je zvlášť nebezpečný, pokud se provozuje továrním způsobem nebo - a to považujeme za zvlášť významné - pokud se při něm používá výbušná nebo podobně nebezpečná látka nebo se s takovou látkou nakládá.

Ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným je zřetelné poukázat na ustanovení § 2925 NOZ, které se týká známého problému s prokázáním příčinné souvislosti. Zakotvuje (a podle nás racionálně) pravidlo, podle něhož může soud v případě, že je z okolností zřejmé, že provoz zvlášť nebezpečný významně zvýšil riziko nebezpečí vzniku škody, ačkoli lze důvodně poukázat i na jiné možné příčiny, zavázat provozovatele k náhradě škody v rozsahu, který odpovídá pravděpodobnosti způsobení škody provozem.

Odpovědnost za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků (náhrada škody z provozu dopravních prostředků).

Stejně jako dle dosavadní úpravy jde o objektivní odpovědnost s možností liberace konstruované obdobně jako u provozu zvlášť nebezpečného. Ve vztahu k újmám na životním prostředí si lze představit situace, kdy při střetu dopravních prostředků dojde i ke způsobení škody „na okolí“, tedy i na složkách životního prostředí (např. únik pohonných hmot, olejů či přepravovaných látek do půdy, vody, ovzduší).

Odpovědnost za škodu na nemovité věci (povinnost k náhradě škody na nemovité věci)

Jak bylo uvedeno výše, jedná se v tomto případě o „novou“ zvláštní skutkovou podstatu odpovědnosti za škodu (povinnosti k náhradě škody), jež je obdobným způsobem upravena v dosavadním občanském zákoníku v ustanovení § 420a odst. 2 písm. c) OZ. Důvodů pro toto vyčlenění mohlo být více (když důvodová zpráva uvádí pouze inspiraci návrhem OZ z roku 1937). Za klad vyčlenění lze považovat to, že na rozdíl od povinnosti k náhradě škody způsobené provozní činností dle § 2924 NOZ, ustanovení § 2926 NOZ dopadají na „všechny“ případy oprávněného provádění nebo zajišťování prací. Tedy jinak vyjádřeno - jak „výdělečné“, tak nevýdělečné. V tomto směru jde o širší rozsah působnosti předmětné právní normy. Otázkou je, zda za klad této právní normy lze považovat i to, že je konstruována na principu absolutní objektivní odpovědnosti, tedy bez možnosti liberace. Konečně je vhodné ve vztahu k této skutkové podstatě zdůraznit, že to bude právě ona, která dle nás v řadě případů bude dopadat i ve vztahu k tzv. mimoodpovědnostním povinnostem k náhradě škody, neboť z dikce ustanovení § 2926 NOZ lze dovodit, že povinnost k náhradě škody bude mít i subjekt, provádějící či zajišťující „oprávněné“ práce. Samozřejmě si lze představit, že v řadě případů svojí činností poruší zákon, ovšem podřaditelně pod tuto skutkovou podstatu budou i případy, kdy k porušení žádné povinnosti nedojde, ledaže bychom za ni považovali pouze

a toliko obecnou preventivní povinností upravenou v § 2900 NOZ, která je však v novém občanském zákoníku koncipována odlišně od dosavadní velmi široce koncipované obecné preventivní povinnosti zakotvené v § 415 OZ.

Odpovědnost za škodu způsobenou věcí (náhrada škody způsobená věcí - § 2936).

Ve vztahu k životnímu prostředí může přicházet v úvahu i škoda způsobená věcí a v rámci ní speciálně režim odpovědnosti za škodu způsobenou při zřícení budovy nebo odloučení její části v důsledku vady budovy nebo nedostatečného udržování budovy. Za tyto škody odpovídá vlastník budovy. Je třeba zdůraznit, že základním kritériem pro charakteristiku odpovědného subjektu je jeho vlastnický vztah k budově. Je proto nerozhodné, jestli se jedná o budovu sloužící nepodnikatelské či podnikatelské činnosti. Pojem budovy není občanským zákoníkem definován, a bude proto ještě výkladu, zda za budovu ve vztahu k cit. ustanovení budou považovány pouze a toliko budovy vyhovující definici obsažené v katastrálních předpisech. Spolu s vlastníkem budovy odpovídá za škodu společně a nerozdílně i předešlý vlastník, má-li škoda příčinu v nedostatku vzniklém za trvání jeho vlastnického práva, na nějž nástupce neupozornil, a došlo-li ke škodě do roka od zániku vlastnického práva. To neplatí, pokud se jedná o nedostatek, o kterém nástupce musel vědět. Aniž bychom zase zabíhali do podrobností, je jistě představitelné že zřícením či odloučením budovy mohou být poškozeny vlastnitelné složky životního prostředí, a proto - přísně objektivně koncipovaný případ odpovědnosti za škodu - je z pozice poškozeného posílením jeho pozice.

Odpovědnost za škodu způsobenou zvířetem a na zvířeti (náhrada škody způsobená zvířetem a na zvířeti)

Za další koncepční změnu v systému úpravy odpovědnostních vztahů v občanském zákoníku lze považovat výslovnou úpravu odpovědnosti za **škodu způsobenou zvířetem** (§ 2933). Jde o odpovědnostní režim aplikovatelný na zvířata, která jsou předmětem vlastnického práva. Odpovědným subjektem je vlastník, a to ať již bylo zvíře pod jeho dohledem nebo pod dohledem osoby, které zvíře svěřil, anebo se zatoulalo nebo uprchlo. Osoba, které bylo zvíře svěřeno nebo která zvíře chová nebo jinak používá, nahradí škodu společně a nerozdílně s vlastníkem. Speciální režim liberace platí pro odpovědnost za škodu způsobnou domácím zvířetem, které slouží vlastníku k výkonu povolání či jiné výdělečné činnosti nebo k obživě anebo slouží-li jako pomocník. Takový vlastník se odpovědnosti zproští, prokáže-li, že při dozoru nad zvířetem nezanedbal potřebnou pečlivost, anebo že škoda vznikla i při vynaložení potřebné pečlivosti. Za stejných podmínek se odpovědnosti zproští i ten, komu vlastník zvíře svěřil. Tak, jak bylo uvedeno už i u jiných skutkových podstat odpovědnosti za škodu v novém

občanském zákoníku, i v případě odpovědnosti za škodu způsobenou zvířetem mohou přicházet v úvahu škody způsobené na vlastnitelských složkách životního prostředí. Touto právní úpravou nejsou samozřejmě dotčena ustanovení zvláštních předpisů, upravujících rovněž případy škod způsobených „zvířetem“, konkrétně lze uvést režim odpovědnosti za škodu způsobenou zvěří dle zákona o myslivosti a režim zákona o náhradě škod způsobených zvláště chráněnými živočichy.

Funkční vztahy s ochranou životního prostředí lze vysledovat i v případech, kdy je **způsobena škoda na zvířeti**. Opět se jedná o případy škod na zvířeti, které je předmětem vlastnického práva. Nový občanský zákoník výslovně upravuje v rámci zvláštních ustanovení k rozsahu a způsobu náhrady škody problematiku náhrady škody při poranění zvířete, a to v § 2970 NOZ. Škůdce je podle něho povinen nahradit účelně vynaložené náklady spojené s péčí o zdraví zraněného zvířete tomu, kdo je vynaložil. Zákon zakládá i právo na složení přiměřené zálohy na tyto náklady. Významné je i zakotvení interpretačního vodítka pro určení, zda se jedná o účelně vynaložené náklady, podle něhož náklady spojené s péčí o zdraví zvířete nejsou neúčelné, i když podstatně převyšují cenu zvířete, pokud by je vynaložil rozumný chovatel v postavení poškozeného.

I v případě škod způsobených na zvířeti je třeba zdůraznit, že právní úprava v novém občanském zákoníku nemění nic na obsahu úpravy odpovědnosti za škody způsobené na zvířeti dle zvláštních předpisů. Jmenovitě lze opět uvést odpovědnost za škodu způsobenou na zvěři dle zákona o myslivosti a odpovědnost za škodu způsobenou na zvířatech dle zákona o náhradě škod způsobených zvláště chráněnými živočichy.

Odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku (náhrada škody způsobená vadou výrobku)

S problematikou odpovědnosti za újmy na životním prostředí může souviset i skutková podstata, týkající se odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku, která je zařazena do nového občanského zákoníku (§ 2939 a násl.). Jde o nové koncepční řešení, které souvisí se snahou o komplexní úpravu odpovědnostních vztahů, a to i ve vztahu k některým z nich, které byly dosud upraveny mimo občanský zákoník. V důsledku této změny se ke dni účinnosti nového občanského zákoníku ruší zákon č. 59/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku, ve znění pozdějších předpisů.

Odpovědnost za újmy na přirozených právech člověka

Východiskem pro odpovědnost za újmy na přirozeném právu člověka na příznivém životním prostředí je skutečnost, že nový občanský zákoník zakotvil v § 81 odst. 2 v rámci ochrany osobnosti v demonstrativním výčtu práv - vedle

tradiční ochrany života a zdraví⁵⁶⁷ - i „právo člověka žít v příznivém životním prostředí“. Jak bylo zdůrazněno již výše v rámci úvah o prevenci újem v oblasti životního prostředí, nelze stavu „příznivého životního prostředí“ obecně a ve vztahu ke každé oprávněné osobě zvláště v podobě jejího subjektivního práva na příznivé životní prostředí dosáhnout bez snahy minimalizovat újmy na životním prostředí, a to jak na jeho vlastnitelných, tak nevlastnitelných složkách. Stav složek životního prostředí je pak neoddiskutovatelně základem pro to, zda životní prostředí bude či nebude „příznivým“. Základem pro uplatnění odpovědnosti za újmu na přirozeném právu člověka na příznivé životní prostředí představuje ustanovení § 2956 NOZ. Podle něho je škůdce, kterému vznikne povinnost odčinit člověku újmu na přirozeném právu chráněném ustanoveními první částí nového občanského zákoníku, povinen nahradit jak škodu, tak nemajetkovou újmu, kterou tím způsobil. Jakkoli lze zařazení této možnosti do nového občanského zákoníku vítat, je podle našeho názoru velmi obtížné odhadnout, jakým směrem se bude aplikační praxe ve vztahu k jeho uplatňování ubírat⁵⁶⁸. Jsme však přesvědčeni, že nepůjde o ustanovení z pohledu účastníků občanskoprávních vztahů opomíjené.

6.5.3 Lhůty k uplatnění práv dle nového občanského zákoníku

Promlčení práva na náhradu škody, upravené v § 631 až 644 NOZ je koncipováno ve srovnání s právní úpravou dle současného občanského zákoníku na odlišných principech. První zásadní odlišností je upuštění od zakotvení subjektivní promlčecí lhůty, čímž došlo k posílení pozice poškozeného při uplatňování práva na náhradu škody.⁵⁶⁹ Další významnou změnou je prodloužení objektivní promlčecí lhůty. Právo na náhradu škody nebo jiné újmy se ve vztahu ke škodám a újmám, které nebyly způsobeny úmyslně, promlčí dle § 636 odst. 1 NOZ nejpozději za deset let ode dne, kdy škoda nebo jiná újma vznikla. Byla-li škoda nebo jiná újma způsobena úmyslně, promlčí se dle § 636 odst. 2 právo na její náhradu nejpozději za patnáct let ode dne, kdy škoda nebo újma vznikla. Výslovně je v § 653 NOZ upravena i obnova nároku, bylo-li právo již promlčeno. Pokud

⁵⁶⁷ Viz v současném občanském zákoníku § 11, podle něhož má fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména projevů osobní povahy.

⁵⁶⁸ K některým úvahám ve vztahu k tomuto problému viz blíže HORÁČEK, Z. Nové základní východisko soukromoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí - příspěvek do diskuse nad tímto tématem. In: JANCÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 35 a násl.

⁵⁶⁹ Blíže srov. též HURDÍK, J. *Občanské právo hmotné. Obecná část. Absolutní majetková práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 194.

následně dlužník svůj dluh uzná, nárok se obnoví a počne běžet nová promlčecí lhůta ode dne, kdy uznání dluhu došlo. Pokud dlužník určí v uznání i dobu, do které splní, promlčí se právo za deset let od posledního dne určené doby. Tyto změny je třeba považovat za vhodné jak obecně, tak jmenovitě pro případ vzniku environmentálních újem, ve vztahu k nimž byla délka promlčecích lhůt zakotvená v současném občanském zákoníku hodnocena i námi jako nedostatečná.

6.6 DÍLČÍ ZÁVĚRY

Ve vztahu k současné právní úpravě občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí lze na základě výše uvedeného uvést, že úprava obsažená v dosavadním občanském zákoníku v některých aspektech nevyhovovala specifikům, která vykazují majetkově přisvojitelné složky životního prostředí.

Autoři jsou toho názoru, že ač některé koncepční změny nového občanského zákoníku v oblasti odpovědnosti za újmy („závazky z deliktů“) nejsou vhodné, tak nemohou pominout, že v určitých aspektech nová právní úprava více „vyhovuje“ specifikům újem v oblasti životního prostředí.

Jmenovitě je možno ze skupiny problémů, na které reaguje nový občanský zákoník, poukázat na úpravu způsobu náhrady škody, neboť prioritou peněžní náhrady zakotvená v současném občanském zákoníku od 1. 1. 1992 je novým občanským zákoníkem nahrazena prioritou naturální náhrady, což je v principu pozitivní změna, byť - jak bylo uvedeno výše - ne vždy je ve vztahu k složkám životního prostředí možná, či dokonce vhodná.

Za další nedostatek dosavadní úpravy bylo možno považovat absenci tzv. alternativní kauzality pro případy, nelze-li přesně určit účast škůdce na škodlivém následku. Reakcí nového občanského zákoníku na tyto situace (které mohou být typické právě pro újmy na životním prostředí způsobené více škůdci - představit si lze např. poškození lesa imisemi ze stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší) je konstrukce obsažená v § 2915 odst. 2 NOZ, podle níž může soud - jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné - v situaci, kdy nelze v případě více škůdců přesně určit míru účasti na škodlivém následku konkrétního škůdce - přihlídnout k míře pravděpodobnosti.

Ve vztahu k jednotlivým skutkovým podstatám podle nás teprve čas ukáže a prověří, nakolik je vhodná nejen konstrukce, ale i vzájemné vazby mezi skutkovými podstatami, které se týkají odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností (§ 2924), odpovědností za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným (§ 2925 NOZ), když obě jsou postaveny na principu objektivní odpovědnosti s možností liberace, ale s rozdílnou konstrukcí. V obecné rovině

pozitivně hodnotíme diferenciaci mezi „běžnou provozní činností“ a „provozem zvláště nebezpečným“ (který není ničím jiným než specifickou více rizikovou provozní činností). Totéž lze podle nás očekávat ve vztahu k aplikaci odpovědnosti za škodu na nemovité věci (§ 2926 NOZ), která je konstruována na principu absolutní objektivní odpovědnosti, tedy bez možnosti liberace.

Vzhledem k tomu, že - stejně jako v současné době, tak i po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku - je nepochybné, že vedle úpravy obsažené v občanském zákoníku budou specifika občanskoprávní odpovědnosti za újmy upravena ve veřejnoprávních předpisech - bude dle názoru autorů potřeba podrobit právní úpravu ve veřejnoprávních předpisech revizi a zvážit ev. terminologické změny tak, aby veřejnoprávní předpisy neobsahovaly *de lege ferenda* neodůvodněně odlišnou právní úpravu. Ač se z hlediska vztahu soukromého a veřejného práva (resp. jeho uplatňování) může jevit (a také je předmětem řady odborných diskusí) ustanovení § 1 NOZ, podle něhož je uplatňování soukromého práva nezávislé na veřejném, minimálně za problematické, jsou autoři toho názoru, že ve vztahu k občanskoprávní odpovědnosti za újmy na životním prostředí nijak nemodifikuje to, co platí o uplatňování občanskoprávních nároků na náhradu újem na životním prostředí dosud. Tento náš závěr podporuje i dikce ustanovení § 3029 NOZ, zařazeného do části páté mezi společná ustanovení, podle něhož nestanoví-li občanský zákoník něco jiného, nejsou dotčena ustanovení právních předpisů z oboru práva veřejného. Rozumět tomu je třeba podle nás tak, že i ustanovení veřejnoprávních předpisů mohou obsahovat - a často také obsahují - soukromoprávní normy. A k nim lze nesporně zařadit právní normy, týkající se odpovědnosti za újmy, dosavadní dikcí veřejnoprávních předpisů nejčastěji vyjádřením „povinnost k náhradě škody“, „odpovídá za škodu“. Pokud tato ustanovení budeme považovat za zvláštní ve vztahu k občanskému zákoníku - a jiný výklad zřejmě není možný - tak by mohla být po nabytí účinnosti občanského zákoníku předmětem diskusí např. otázka vztahu ustanovení občanského zákoníku a právní normy obsažené ve veřejnoprávním předpise, upravující způsob náhrady škody. Jak bylo vyjádřeno již výše, zvláštní právní předpisy v současné době - na rozdíl od stávající občanského zákoníku - preferují naturální restituci (uvedení do původního vztahu), což je z hlediska specifík újem na životním prostředí vhodné. Nabytím účinnosti nového občanského zákoníku, který je rovněž postaven na prioritě uvedení v předešlý stav se může jevit, že se tedy úpravy v takovýchto případech „sjednotily“.

Kladně je třeba hodnotit právní úpravu nového občanského zákoníku týkající se odpovědnosti za škodu způsobenou zvířeti či způsobenou zvířetem.

Je však třeba zdůraznit, že i nadále budou opodstatněná specifika právní úpravy týkající odpovědnosti za újmy na životním prostředí způsobené na volně žijících

živočiších případně jimi (jmenovitě ve vztahu ke zvěři dle zákona o myslivosti a ve vztahu ke zvláště chráněným živočichům dle zákona o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy).

Ve vztahu k „živočišné říši“ co do rozdílnosti terminologie obsažené v novém občanském zákoníku a ve zvláštních veřejnoprávních předpisech nepředpokládáme - a ani to nepovažujeme za nezbytné - dosavadní terminologii veřejnoprávních předpisů opustit (na mysli máme pojmy volně žijící živočich, zvěř).

Kladně lze hodnotit zařazení práva člověka na příznivé životní prostředí do demonstrativního výčtu osobnostních práv a s ním souvisejícího ustanovení § 2956 NOZ, které zakotvuje podmínky pro uplatnění odpovědnosti za újmu na přirozených právech člověka, tedy včetně odpovědnosti za újmu na právu na příznivém životním prostředí.

KAPITOLA 7: ODPOVĚDNOST ZA EKOLOGICKOU ÚJMU

7.1 ÚVOD

Odpovědnost za ekologickou újmu byla poprvé do českého právního řádu zavedena zákonem o životním prostředí (ZOŽP). Právní úprava této odpovědnosti obsažená v daném zákoně je velmi kusá a spíše jen v náznacích vyjadřuje potřebu vyplnit mezeru tam, kde odpovědnost za škodu není použitelná (újmy, které odpovědnost za škodu nepostihuje, nebo případy, kdy vlastník je sám škůdcem, nechce náhradu škody uplatnit atd.).⁵⁷⁰ Odpovědnost za ekologickou újmu upravená v § 27 ZOŽP vykazuje řadu odlišností od jiných forem právní odpovědnosti (správněprávní, občanskoprávní, trestněprávní), a proto o odpovědnosti za ekologickou újmu lze hovořit jako o samostatném typu odpovědnosti, jež se uplatňuje specificky pouze v právu životního prostředí. Společně s občanskoprávní odpovědností za majetkové škody bývá odpovědnost za ekologickou újmu řazena do kategorie odpovědnosti za ztráty na životním prostředí.⁵⁷¹

Z textu ustanovení § 10 ZOŽP, které vymezuje pojem ekologické újmy, lze vyabstrahovat její znaky:

- a) lidská činnost,
- b) poškození složky životního prostředí nebo vnitřních vazeb a procesů ekosystémů,
- c) příčinná souvislost mezi znaky uvedenými pod a) a b),
- d) ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému
- e) příčinná souvislost mezi znakem b) a d).

Z výše uvedeného vyplývá značná komplikovanost konstrukce tohoto právního institutu, resp. vztahu na jeho základě vzniklého, jež spočívá v nezbytnosti prokazovat dvojí příčinnou souvislost, která je do definice zabudována.⁵⁷² K uvedenému problému s definováním ekologické újmy přispívá i skutečnost, že v definici je obsažen pojem ekosystém, jenž je v zákoně o životním prostředí

⁵⁷⁰ DAMOHORSKÝ, M. Ekologicko-právní odpovědnost. In: Kolektiv autorů. *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 7.

⁵⁷¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol., 2010, op. cit., s. 81.

⁵⁷² PEKÁREK, M. Ekologická újma - nový institut čs. práva. In: Kolektiv autorů. *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 33.

vymezen jako „funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase“, což z hlediska právní aplikace lze považovat za značně neurčitou definici, pod kterou si lze představit například celý les anebo pouze kořenový systém jednoho stromu.⁵⁷³ V souvislosti s tím je pak nutno upozornit na to, že ZOPK v ustanovení § 9 počítá se vznikem ekologické újmy v důsledku pouhého pokácení dřevin, resp. dřeviny, nutno navíc podotknout, že povolenému. Z toho je patrná jistá nekoncepčnost a neujasněnost účelu odpovědnosti za ekologickou újmu i předpokladů jejího vzniku.

Základní předpoklady vzniku této formy právní odpovědnosti jsou pochopitelně shodné se základními předpoklady kterékoliv právní odpovědnosti. Jsou jimi:

- protiprávnost chování subjektu,
- vznik určitého, společností neaprobovaného stavu, spočívajícího v ohrožení, poškození či zániku právem chráněného objektu,
- příčinná souvislost mezi oběma předcházejícími předpoklady.

V pojetí zákona o životním prostředí jde o tzv. objektivní právní odpovědnost, neboť se zjišťováním zavinění, jako eventuálního dalšího předpokladu vzniku této odpovědnosti, zákon nepočítá.⁵⁷⁴

Na problém s určováním, které stavy budou a které nebudou naplňovat obsah pojmu a podstaty ekologické újmy ve vazbě na §§ 10 a 27 ZOŽP a dále i na problém spojený s možným vznikem ekologické újmy bez příčinné souvislosti s porušením konkrétně stanovených pravidel chování upozorňuje I. Průchová,⁵⁷⁵ jež již v roce 1993 uvažovala o možnosti uložení nápravy ekologické újmy původcům takového porušení životního prostředí v rámci mimoodpovědnostní povinnosti k nápravě daného stavu. Nad dichotomií mezních hodnot, její souvislosti s protiprávností chování a významu pro odpovědnost za ekologickou újmu se ve stejné době zamýšlela I. Jančářová.⁵⁷⁶

⁵⁷³ V literatuře jsou rozlišovány ekosystémy lesní, vodní, mořské, pobřežní, ostrovní, horské, suché, polární, obdělávané a městské. Viz JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*, op. cit., s. 13 - 14.

⁵⁷⁴ PEKÁREK, 1993, op. cit., s. 35.

⁵⁷⁵ PRŮCHOVÁ, I. Poznámky k systému prevence a odpovědnosti v právu životního prostředí. In: Kolektiv autorů. *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 46.

⁵⁷⁶ JANČÁŘOVÁ, I. Odpovědnost za způsobenou ekologickou újmu. In: Kolektiv autorů. *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 8.

M. Damohorský ve vztahu k tehdejší právní úpravě zformuloval otázky, které je na tomto místě vhodné připomenout:

1. Zda je ekologická újma jen ztrátou na ekosystémech?
2. Zda je možné ji kvantifikovat?
3. Jaký je vzájemný vztah pojmů škoda a újma?
4. Jak řešit situace, kdy se již náhradou škody částečně či zcela napravuje i ekologická újma?
5. Zda by nebylo vhodné založit (na základě oficiality) povinnost státního orgánu nápravu újmy ukládat a vymáhat?
6. Nástupnictví subjektů povinných k nápravě újmy na životním prostředí (delikvent - původce, 2. vlastník pozemku, 3. stát)
7. Je každý závadný stav ekologickou újмой? Lze ukládat kompenzační opatření i v případech, kdy vznikne ztráta na životním prostředí z jednání po právu?⁵⁷⁷

Dalším zásadním, byť nenaplněným krokem ve vývoji právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu byla příprava Kodexu životního prostředí.^{578,579,580} Návrh věcného záměru tohoto zákona o životním prostředí obsahoval zpřesněnou definici ekologické újmy⁵⁸¹ a stanovil prevenční povinnosti při výkonu provozní činnosti včetně povinnosti nepoškozovat a neohrožovat životní prostředí, která v současně účinném zákoně o životním prostředí je rovněž formulována jinak. Z hlediska ekologické újmy bylo důležité i stanovení povinnosti učinit všechna preventivní opatření proti vzniku znečištění, přijmout opatření nezbytná k předcházení havárií a k omezení jejich případných následků a zejména přijmout opatření nezbytná k tomu, aby po ukončení činnosti byla vyloučena všechna rizika možného znečištění pocházejícího ze zařízení a příslušná lokalita byla uvedena do takového stavu, který nebude ohrožovat zdraví člověka a

⁵⁷⁷ DAMOHORSKÝ, 1993, op. cit., s. 8.

⁵⁷⁸ Kodex životního prostředí - zdroj polemik i nadějí, část C. Věcný záměr zákona o životním prostředí, dostupné na <http://www.mzp.cz> (10. 7. 2013)

⁵⁷⁹ KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. (eds.). *Kodex životního prostředí - zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružikové a Petra Petržílky*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005.

⁵⁸⁰ KRUŽÍKOVÁ, E., MEZRICKÝ, V. Základní otázky kodifikace práva životního prostředí. *Právník*. 2005, č. 3, s. 209 - 226.

⁵⁸¹ Návrh věcného záměru zákona o životním prostředí, Obecná část, hlava I. 2.13.: „*Ekologická újma je zničení nebo oslabení ekosystémů, vznikající měřitelnou negativní změnou stavu povrchové nebo podzemní vody, půdy, horninového prostředí, volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin nebo jejich přírodních stanovišť.*“ Dostupné na <http://www.mzp.cz> (10. 7. 2013)

životní prostředí (Hlava I. 3.10). Ustanovení o odpovědnosti za ekologickou újmu již předjímala mnohé z právní úpravy směrnice 2004/35/ES, jako například povinnost finančního zajištění, společnou odpovědnost více osob, nástupnictví, cíle a obsah nápravných opatření, náklady na ně včetně možnosti zproštění se povinnosti hradit náklady za obdobně stanovených podmínek. Navrhovaná právní úprava však vznik ekologické újmy spojovala se vztahem odpovědnosti za předchozí porušení prevenční povinnosti nepoškozovat a neohrožovat životní prostředí, jejíž nedodržení spojovala s povinností orgánu ochrany životního prostředí uložit pokutu. Logičtější byla i v tom, že opatření k nápravě se v rámci odpovědnosti za ekologickou újmu ukládala ve správním řízení až tehdy, když došlo k jejímu vzniku, a nikoliv jako primární povinnost; ta byla zakotvena v rámci obecných prevenčních ustanovení.

Po uplynutí 20 let, jež přinesly podstatné změny v české právní úpravě, se ukazuje, že zákonodárce se z nedostatků stávající úpravy v zákoně o životním prostředí nepoučil a že mnohé výše uvedené otázky jsou dodnes aktuální.

K právní úpravě odpovědnosti za ekologickou újmu podle ZOŽP, která zůstává i nadále v platnosti (neboť výše zmiňovaný Kodex životního prostředí nebyl dosud přijat), lze upozornit na to, že se nevztahuje jen na ekologickou újmu způsobenou provozní činností, ale na každého. Primárním cílem je náprava poškozeného životního prostředí, nicméně v případech, kdy to není možné nebo účelné, zákon počítá s kompenzací nejprve v podobě náhradního plnění a jako poslední možnost i s náhradou relutární a nevylučuje ani možný souběh těchto náhrad. Způsob výpočtu ekologické újmy a další podrobnosti měl dle § 27 odst. 1 ZOŽP stanovit zvláštní předpis, který však dosud nebyl přijat, a otázka ocenění přírodních zdrojů a stanovení kritérií pro určení ekvivalentu poškozených částí životního prostředí tak zůstala nevyřešena. Přitom možnost finanční kompenzace v případech, kdy není možné ekologickou újmu napravit ani kompenzovat jinak (např. realizací náhradních opatření), lze považovat za vhodné řešení, jež je schopno, pokud by bylo uvedeno v život, vygenerovat chybějící zdroje na nápravu ekologické újmy v případech, kdy jejího původce nelze zjistit či již neexistuje anebo je insolventní. Způsobení ekologické újmy jako takové lze sankcionovat podle ustanovení § 28 odst. 1 písm. a) pokutou ve výši 1 000 000 Kč, což indikuje, že je samo o sobě oprotiprávní (viz níže).

Svým charakterem je odpovědnost za ekologickou újmu v režimu ZOŽP blízská odpovědnosti za škodu, ale zároveň i veřejnoprávní regulaci nápravných opatření coby sankcí obnovující povahy, a to z titulu zapojení příslušných orgánů státní správy, jež rozhodují o ukládání opatření k nápravě.

Ačkoliv ze strany akademiků byla po dlouhou dobu vznášena kritika ohledně nejednoznačnosti a nedopracovanosti uvedené právní úpravy, ale na druhé straně zároveň potvrzení její správnosti a potřeby, její podoba nedoznala prakticky žádných změn a vzhledem k absenci detailnějších pravidel nebyla až na výjimky⁵⁸² aplikována. Zákonodárce nevyužil příležitosti k novelizaci předmětných ustanovení v ZOŽP směrem k novému, evropsky harmonizovanému pojetí této odpovědnosti a k celkovému uspořádání a vyjasnění odpovědnostních vztahů v oblasti životního prostředí ani později, kdy mu vznikla povinnost transponovat Směrnicí 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Ačkoliv byla možnost novelizace zákona o životním prostředí zvažována,⁵⁸³ transpozice směrnice 2004/35/ES byla provedena samostatným zákonem o předcházení ekologické újmy a o její nápravě (ZEÚ). Nicméně lze konstatovat, že ani tato právní úprava nevyřešila uspokojivě některé vytyčené otázky. Problémy s implementací lze vztáhnout již k úpravě na úrovni EU.

7.2 MEZINÁRODNÍ A UNIJNÍ ASPEKTY ODPOVĚDNOSTI ZA EKOLOGICKOU ÚJMU

7.2.1 Mezinárodní právní úprava

Ideovým základem právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu jak na národní, tak i na unijní úrovni se stala Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené aktivitami nebezpečnými pro životní prostředí, jež byla přijata Radou Evropy v Luganu 21. června 1993 (Luganská úmluva).⁵⁸⁴ Tato úmluva, která dosud nevstoupila v platnost, byla předložena mezinárodnímu společenství

⁵⁸² Viz. např. rozhodnutí Městského úřadu Kroměříž ve věci uložení povinnosti obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému na zemědělském pozemku p. č. 152 v kultuře ovocný sad v k. ú. Skaštice. Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 5. 2011, č. j. 30 A 60/2010 - 77. Ve většině případů se však v praxi jednalo o ekologickou újmu v režimu ZOPK, vzniklou pokácením dřevin kompenzovanou náhradní výsadbou.

⁵⁸³ Blíže viz VÍCHA, O. Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. *České právo životního prostředí*. 2007, č. 1, s. 23 - 24.

⁵⁸⁴ European Treaty Series, No. 150, dostupné na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=4&NT=150> (13. 8. 2013)

s cílem zajistit adekvátní kompenzaci za škodu způsobenou nebezpečnými látkami a provozem nebezpečných aktivit na zdraví člověka, majetku a životním prostředím.

Luganská úmluva pokrývá širokou škálu škod, jež zahrnují škody na životě a zdraví člověka, škody na majetku, škody způsobené zhoršením životního prostředí, pokud se nejedná o výše uvedené škody a dále za předpokladu, že kompenzace za zhoršené životní prostředí bude omezena výší nákladů na opatření k nápravě, resp. uvedení do předchozího stavu, které byly nebo mají být přijaty, a rovněž i náklady na preventivní opatření a též škody způsobené přijetím preventivních opatření. Z kompenzace za zhoršené životní prostředí úmluva výslovně vylučuje ušlý zisk způsobený zhoršením životního prostředí, který pravděpodobně představuje škodu na majetku. Pojem životní prostředí je vymezen značně široce, neboť zahrnuje nejen biotické a abiotické přírodní zdroje, jako je ovzduší, voda, půda, flóra a fauna, jakož i vzájemné vazby mezi nimi, ale i majetek, jenž představuje součást kulturního dědictví, a dále i charakteristické aspekty krajiny.

Na rozdíl od jiných odpovědnostních režimů předmětná úmluva zdůrazňuje závazek provozovatelů k náhradě rozumně vynaložených nákladů na nápravu poškozeného životního prostředí, a to buď navrácením do původního stavu anebo zavedením náhradních opatření. To znamená, že nebezpečné látky musí být ze životního prostředí nejen odstraněny, ale zároveň musí být přijata další opatření, směřující k navrácení poškozeného životního prostředí do původního stavu. Úmluva výslovně nestanoví závazek k náhradě nákladů na zjištění a posouzení způsobené škody, jež mohou být v praxi významné, avšak předmětné ustanovení lze interpretovat tak, že tyto náklady jsou zahrnuty pod náklady na nápravná opatření.⁵⁸⁵ Pozitivním rysem úmluvy je skutečnost, že v definici nápravných opatření reaguje na situaci, kdy životní prostředí, resp. jeho složky nelze vrátit do původního stavu. Obdobný přístup akceptovala následně i Evropská unie v unijních dokumentech (Bílá kniha⁵⁸⁶) a pozdější právní úpravě. Za oslabení celkově progresivních ustanovení Luganské úmluvy bývá považován liberační důvod zakotvený v čl. 8 úmluvy, podle něhož předmětem kompenzace nebude škoda vzniklá znečištěním, jež je považováno podle místních podmínek za přijatelné. Úmluva přitom ani nenaznačuje, čím je dána tato přijatelná úroveň

⁵⁸⁵ DE LA FAYETTE, L. The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes. In: BOWMAN, M., BOYLE, A. (eds.) *Environmental Damage in International and Comparative Law - Problems of Definition and Valuation*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 162.

⁵⁸⁶ Bílá kniha o ekologické odpovědnosti, COM(2000) 66 final, 9. 2. 2000.

znečištění anebo kdo ji určí.⁵⁸⁷ Ve vztahu k unifikovaným pravidlům v rámci zemí Evropské unie je na tuto otázku snadné odpovědět, avšak z hlediska otevřeného členství i pro země s nízkými standardy a požadavky na ochranu životního prostředí by předmětné ustanovení pravděpodobně přispívalo k nerovnováze při uplatňování liberačních důvodů u odpovědnosti za škodu, způsobenou provozovateli těch států, které udržují nízké standardy kvality životního prostředí.

Ačkoliv Luganská úmluva nevstoupila v platnost, mnohá z jejích ustanovení (např. účast veřejnosti, finanční zajištění, spoluúčast poškozeného) byla využita, resp. lze je nalézt v národních právních úpravách mnohých států.

7.2.2 Evropská právní úprava a problémy její implementace v ČR⁵⁸⁸

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 (dále jen Směrnice) vstoupila v platnost dne 30. 4. 2004. Členské státy EU měly 3 roky na její transpozici do národních právních řádů. Mnohé členské státy měly s transpozicí vážné problémy, a proto transpozice byla posledním členským státem dokončena až v červenci 2010. Ještě před tím bylo zahájeno řízení o porušení práva EU proti 23 členským státům s cílem je přimět k uvedení svých národních úprav do souladu s požadavky práva EU.⁵⁸⁹

Ačkoliv Komise se již od roku 2010 usilovně zabývala otázkou aplikace a efektivnosti směrnice, přijala k této otázce různé dokumenty⁵⁹⁰ a organizovala setkání zástupců pojišťoven, podnikatelských subjektů, jakož i zástupců právní vědy a praxe,⁵⁹¹ skutečností zůstává, že dosud, až na jisté výjimky, jakou je například Polsko, směrnicí zavedená právní úprava ekologické újmy nebyla aplikována příliš často a některé členské státy, k nimž patří i Česká republika,

⁵⁸⁷ DE LA FAYETTE, 2002, op. cit., s. 163.

⁵⁸⁸ JANČÁŘOVÁ, I. Critical Reflections to Environmental Liability Directive Implementation in EU Member States. *Journal of International Scientific Publication, Ecology and Safety*. 2013, Volume 7, Part I, s. 296 - 310.

⁵⁸⁹ Evropská komise. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010)581 final.

⁵⁹⁰ Evropská komise. Report on the effectiveness of the EU Environmental Liability Directive in terms of actual remediation of environmental damage and the availability of financial security to cover environmental liability <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm> (21. 9. 2011)

⁵⁹¹ Stakeholder and Practitioner Workshop on the implementation of the ELD organizovaný Komisí na konci roku 2011

nemají žádnou zkušenost s její aplikací dodnes.⁵⁹² Proto lze očekávat, že zprávy o zkušenostech s aplikací předmětné právní úpravy, jež jsou členské země EU povinny dle čl. 18 Směrnice předložit Komisi do 30. dubna 2013, nebudou příliš obsáhlé.

Důvody pro problémy s transpozicí a implementací předmětné směrnice lze rozlišit do následujících okruhů:⁵⁹³

1. Nejasné a komplikované definice.
2. Omezená působnost směrnice.
3. Nejasné vymezení odpovědnosti za ekologickou újmu v důsledku protiprávního jednání, resp. jednání po právu.
4. Požadavky na finanční zajištění v případech insolvence původce ekologické újmy.
5. Ukládání preventivních a nápravných opatření.
6. Existující právní rámec.
7. Potřeba přijmout úpravu ekologické újmy na úrovni EU.

7.2.2.1 Nejasné a komplikované definice

Na problém nejasného a komplikovaného vymezení pojmů bylo poukazováno již mnohými autory.⁵⁹⁴ Už při pohledu na definici základního pojmu, jakým je ekologická újma (v oficiálním překladu směrnice „škoda na životním prostředí“)⁵⁹⁵

⁵⁹² Dle souhrnné zprávy z 2. ELD konference konané v červnu 2013 v Bruselu kolísá počet případů řešených v režimu ELD v jednotlivých členských státech EU mezi 85 a 0. Srov. 2nd ELD STAKEHOLDER CONFERENCE - BRUSSELS „Evaluating the experience gained in the ELD Implementation“, Summary Report, 11th June 2013. Dostupné na http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/eld_conf_11_06_2013.htm (19. 8. 2013).

⁵⁹³ Srov. Evropská komise. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2010) 581 final.

⁵⁹⁴ Např. JANS, J. H., VEDDER, H. H. B. *European Environmental Law After Lisbon*. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, s. 384, HUMLÍČKOVÁ, P. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. In: Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 3/2011, Karolinum, Praha 2012, s. 144.

⁵⁹⁵ **Škodami na životním prostředí** (ve znění změny vyplývající z čl. 38 směrnice Evropského parlamentu a rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři a o změně směrnice 2004/35/ES se rozumí:

a) **škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích**, což jsou jakékoli škody, které mají závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachovávání příznivého stavu

je zřejmá oprávněnost jejich tvrzení. Pro zjednodušení se vžilo označení, že se jedná o určitou kvalifikovanou újmu na vodě, půdě a chráněných částech přírody. Přitom je třeba si povšimnout, že Směrnice dále definuje i dílčí výrazy obsažené v předmětné definici ekologické újmy, a to vlastní pojem *škoda, chráněné druhy a přírodní stanoviště, záchovný status, resp. stav ochrany chráněného druhu anebo přírodního stanoviště, příznivý stav ochrany, vody* a další, přičemž často odkazuje na definice obsažené ve zcela odlišných právních předpisech, mnohdy stejně komplikované a obsahující neurčité výrazy.

V tomto ohledu je třeba upozornit na negativní vymezení ekologické újmy, která u škod na chráněných druzích a přírodních stanovištích nezahrnuje "dříve určené nepříznivé účinky, které vyplývají z jednání provozovatele, které příslušné orgány výslovně schválily v souladu s prováděcími ustanoveními k čl. 6 odst. 3 a 4 nebo čl. 16 směrnice 92/43/EHS nebo čl. 9 směrnice 2009/147/ES (ex. 79/409/EHS), nebo v případě stanovišť a druhů, na které se nevztahuje právo Společenství, v souladu s obdobnými vnitrostátními předpisy na ochranu přírody. V zásadě se jedná o poškození chráněných částí přírody, k němuž byla udělena výjimka či uděleno povolení ze stanovených důvodů. Tato skutečnost má pak zásadní dopad na celkovou konstrukci odpovědnosti za ekologickou újmu, rozlišující povolené a nepovolené, resp. protiprávní jednání (viz níže). Proto také

ochrany takových stanovišť nebo druhů. Význam takových účinků je posuzován podle základní podmínky, přičemž jsou zohledněna kritéria stanovená v příloze I.

Škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích nezahrnují dříve určené nepříznivé účinky, které vyplývají z jednání provozovatele, které příslušné orgány výslovně schválily v souladu s prováděcími ustanoveními k čl. 6 odst. 3 a 4 nebo článku 16 směrnice 92/43/EHS nebo článku 9 směrnice 79/409/EHS, nebo v případě stanovišť a druhů, na které se nevztahuje právo Společenství, v souladu s obdobnými vnitrostátními předpisy na ochranu přírody;

b) **škody na vodách**, což jsou jakékoli škody, které mají závažné nepříznivé účinky na:

i) ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, jak je vymezen směrnicí 2000/60/ES, s výjimkou nepříznivých účinků v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice, nebo

ii) stav prostředí dotčených mořských vod, jak je vymezen směrnicí 2008/56/ES, pokud konkrétní aspekty stavu mořského prostředí již nejsou upraveny směrnicí 2000/60/ES;

c) **škody na půdě**, což je jakákoli kontaminace půdy, která představuje závažné riziko pro lidské zdraví, které je nepříznivě ovlivněno v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů do půdy, na půdu nebo pod povrch půdy; škodami se rozumí měřitelná nepříznivá změna v přírodním zdroji nebo měřitelné zhoršení přírodního zdroje, ke kterému může dojít přímo nebo nepřímo;

mezi vymezením těchto pojmů a stanovením působnosti Směrnice existuje velmi úzký vztah, neboť se navzájem doplňují a podmiňují.

Nutno zdůraznit, že ačkoliv definice ekologické újmy obsažená v ZOŽP je mnohem stručnější, její interpretace není nikterak jednodušší, a to naopak z důvodu poměrně širokého a přitom blíže nespecifikovaného pojmu ekosystém. Nicméně rozdíl v přístupu k oběma způsobům vymezení ekologické újmy má zásadní dopad do aplikační sféry. Jakkoliv *ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému* může být považována za neurčitý pojem, jeho naplnění smyslu je ponecháno na rozhodujícím orgánu, ve složitě a přitom detailní definici ekologické újmy dle směrnice a potažmo ZEÚ lze rovněž nalézt celou řadu úskalí pro její výklad. Členské státy přitom obvykle nemají problém takovou definici „přepsat“ či „opsat“ do svých národních právních úprav. Problém nastává zejména tehdy, kdy požadavky evropské právní úpravy mají být inkorporovány do vnitrostátních právních řádů včetně dvouúrovňových ochrannářských pravidel a když mají být následně implementovány. Jestliže jsou v právních předpisech obsaženy složité definice, jako je tomu například u samotné ekologické újmy, je pro úředníky aplikující právo velice obtížné porozumět přesně jejich obsahu a smyslu, což samo o sobě představuje překážku pro jejich řádnou aplikaci. Navíc příslušné orgány budou velice opatrné při vydávání rozhodnutí, která v důsledku složitých definic mohou být snadno napadnutelná a často úspěšně předkládána k soudnímu přezkoumání.

Z hlediska aplikace předmětné právní úpravy je zásadní definování pojmu provozovatel a provozní, resp. v jazyce směrnice *pracovní činnost*. *Provozovatelem* se dle směrnice rozumí každá fyzická nebo právnická osoba, soukromá nebo veřejná, která provozuje nebo řídí pracovní činnost nebo - tam, kde to stanoví vnitrostátní právní řád - na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickým fungováním takové činnosti, včetně držitelů povolení nebo schválení takové činnosti, nebo osoba, která provádí přihlášení nebo oznámení takové činnosti. *Pracovní činnost* je přitom definována jako jakákoli činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodní činnosti nebo podnikání, bez ohledu na jejich soukromou nebo veřejnou, ziskovou nebo neziskovou povahu. Nejenom že tyto definice jsou značně komplikované a nejednoznačné (viz níže), ale výrazy v nich použité neodpovídají zažité terminologii v českém právním řádu. Proto z důvodu snadnějšího uchopení byly tyto pojmy v zákoně o ekologické újmě přizpůsobeny zavedené praxi, nicméně i po

provedené úpravě se mohou v praxi vyskytovat problémy s jejich aplikací. Blíže se nad těmito problémy zamýšlí ve své publikaci J. Psutka.⁵⁹⁶

Až úsměvně působí snaha ve směrnici definovat takové zřejmé pojmy, jako je například *bezprostřední hrozba škod* coby dostatečná pravděpodobnost, že v blízké budoucnosti dojde ke škodám na životním prostředí, anebo *emise*, jimiž se rozumí uvolňování látek, přípravků, organismů a mikroorganismů do prostředí v důsledku lidských činností. Na druhé straně některé definice se ve svém smyslu překrývají, jako je tomu u definic preventivních a nápravných opatření. I zde český zákonodárce usiloval o zpřesnění tím, že definoval nápravná opatření v ustanovení § 2 písm. k), jež mají směřovat k obnově, ozdravení nebo náhradě poškozených přírodních zdrojů nebo jejich zhoršených funkcí, a na druhé straně se snažil odlišit tzv. zajišťovací, resp. „provizorní“ nápravná opatření v § 7, která jsou zde specifikována jako opatření k okamžité kontrole, omezení nebo jinému zvládnutí znečišťujících látek nebo jiných škodlivých faktorů, jejichž cílem je omezit ekologickou újmu a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo předejít dalšímu rozšiřování ekologické újmy, nepříznivým účinkům na lidské zdraví nebo dalšímu zhoršení funkcí přírodních zdrojů. Zatímco jediným kritériem pro odlišení preventivních a nápravných opatření pro evropského legislativce byla doba jejich přijetí, český zákonodárce se zamyslel i nad jejich smyslem, když tzv. zajišťovací či provizorní nápravná opatření připomínají svým charakterem a náplní spíše opatření preventivní, a proto cítil potřebu je odlišit od těch skutečně nápravných opatření.

7.2.2.2 Omezená působnost směrnice

U směrnice lze rozlišit osobní, věcnou a časovou působnost. Věcná působnost je dána definicí ekologické újmy s tím, že je vymezena i negativně ve vztahu k činnostem majícím dříve určené nepříznivé účinky, které vyplývají z jednání provozovatele, jež příslušné orgány výslovně schválily v souladu s prováděcími ustanoveními k čl. 6 odst. 3 a 4 nebo čl. 16 směrnice 92/43/EHS nebo čl. 9 směrnice 2009/147/ES (ex. 79/409/EHS), nebo, v případě stanovišť a druhů, na které se nevztahuje právo Společenství v souladu s obdobnými vnitrostátními předpisy na ochranu přírody (viz výše). Česká právní úprava stanoví obdobné výjimky pro ekologickou újmu na chráněných částech přírody a na vodách přímo v definici ekologické újmy. Dalším kritériem pro vymezení věcné působnosti je aktivita, v důsledku které k ekologické újmě došlo. Směrnice zavádí dvojokolejný

⁵⁹⁶ PSUTKA, op. cit., s. 44 - 49.

režim, odlišující princip subjektivní odpovědnosti od objektivní odpovědnosti za ekologickou újmu v tom, že se vztahuje na:

a) škody na životním prostředí způsobené jakoukoli pracovní činností uvedenou v příloze III a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne z důvodu těchto činností,

b) škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích způsobené jinou pracovní činností, než jaké jsou uvedené na seznamu v příloze III, a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne v souvislosti s kteroukoli z těchto činností, jednal-li provozovatel úmyslně nebo z nedbalosti.

Příloha III obsahuje seznam pracovních činností, který je průběžně rozšiřován.⁵⁹⁷ Jedná se o většinou nebezpečné aktivity, které jsou regulovány zvláštními směnicemi a nařízeními Evropské unie, v čemž lze spatřovat další omezující aspekt, neboť evropská právní úprava se vztahuje zejména na velké zdroje znečištění, a proto řada menších zdrojů nespádá do působnosti ELD, ledaže by ekologickou újmu způsobily zaviněným jednáním anebo by členské státy dobrovolně rozšířily seznam vybraných činností i na jiné aktivity. Další problém ve vymezení tzv. pracovních činností v příloze III spočívá v tom, že ne všechny tyto činnosti podléhají povolení příslušného správního úřadu (např. silniční, železniční, vnitrozemská vodní, námořní nebo letecká přeprava nebezpečných nebo znečišťujících věcí), s čímž je spojeno prakticky nemožné zjištění tzv. výchozích podmínek.

Výše uvedené vymezení působnosti směrnice představovalo v České republice problém při její transpozici do národní právní úpravy vzhledem k subjektivnímu pojetí odpovědnosti za ekologickou újmu. Český zákonodárce zvolil odchylný způsob vymezení věcné působnosti zákona o ekologické újmě a zavedl povinnost provozovatelů činností uvedených na seznamu (Příloha č. 1) přijmout v případě vzniku ekologické újmy preventivní a nápravná opatření, a to i za jednání, které není v rozporu s požadavky zvláštních předpisů (např. zákona o integrované

⁵⁹⁷ Ke změně přílohy III směrnice 2004/35/ES a rozšíření výčtu pracovních činností, na které se vztahuje režim odpovědnosti, došlo v souvislosti s přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (blíže srov. VÍCHA, O. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*. 2007, č. 6, s. 2 - 9) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES o geologickém ukládání oxidu uhličitého (blíže srov. VÍCHA, O. K právním nástrojům zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. In: DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva*. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2011, s. 87 - 93).

prevenci, o ochraně ovzduší, o vodách, o odpadech, o nakládání s geneticky modifikovanými organismy nebo o nakládání s těžebním odpadem apod.)⁵⁹⁸ Naproti tomu u aktivit na seznamu neuvedených stanovil jako předpoklad vzniku povinnosti provádět preventivní nebo nápravná opatření protiprávnost jednání bez ohledu na subjektivní stránku jednání. Proto podle ustanovení § 5 odst. 2 ZEÚ výkon takové provozní činnosti má být v rozporu s právními předpisy, aniž by v české právní úpravě byl zakotven požadavek na naplnění ať už úmyslného nebo nedbalostního zavinění. Přitom však není specifikováno, s jakými předpisy by rozpor měl nastat. To je dalším otazníkem při výkladu a aplikaci předmětné právní úpravy, neboť, jak uvedeno níže, poškozování anebo ohrožování životního prostředí lze podle české právní úpravy (např. zákona o životním prostředí) považovat za protiprávní jednání (viz níže). Při výkladu vycházejícím z premisy, že každé způsobení ekologické újmy je protiprávní, by pak nebylo činěno rozdílu v protiprávnosti u aktivit na seznamu uvedených a neuvedených.⁵⁹⁹ Proto se lze domnívat, že zákonodárce měl na mysli předpisy, v jejichž režimu je daná činnost povolena a vykonávána, tj. zákon o integrovaném povolení, zákon o ovzduší, zákon o vodách aj.⁶⁰⁰

Vraťme se ale zpět do roviny evropské úpravy. S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že ne každé poškození či zhoršení stavu životního prostředí má být napraveno v režimu předmětné směrnice. Do věcné působnosti nepatří z pochopitelných důvodů ani znečištění ovzduší, neboť konečným dopadem vypouštění znečišťujících látek do ovzduší je ve většině případů jejich depozice na zemský povrch, která se může projevit právě kontaminací půdy i vody a poškozením rostlinných a živočišných druhů včetně zdraví člověka. Z oblasti působnosti směrnice je vyňata též ekologická újma způsobená tzv. difúzním znečištěním - tj. znečištěním neohraničené povahy a bezprostřední hrozba takových škod tam, kde není možné najít příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů. Důvodem k tomuto omezení je, že v případech difúzního, tj. rozptýleného znečištění zpravidla nelze zjistit příčinnou

⁵⁹⁸ O protiprávnosti jednání jako předpokladu vzniku odpovědnostního vztahu viz níže.

⁵⁹⁹ Rozdíl mezi činnostmi na seznamu uvedenými a neuvedenými však spočívá nejen ve formulaci protiprávnosti požadované u činností na seznamu neuvedených, ale též v tom, že činnostmi na seznamu neuvedenou lze způsobit pouze ekologickou újmu na chráněných druzích a přírodních stanovištích (kdežto činnostmi na seznamu uvedenou lze způsobit ekologickou újmu na všech vybraných složkách životního prostředí).

⁶⁰⁰ Srov. STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges Praha, 2009, str. 81.

souvislost mezi vznikem škody na životním prostředí a činností konkrétní osoby, resp. osob, po kterých by bylo možno vyžadovat nápravu. V článku 4 směrnice jsou uvedeny i další výjimky z působnosti směrnice.⁶⁰¹ V této souvislosti nutno zdůraznit, že právě nejvýznamnější environmentální katastrofy v důsledku nehod jaderných zařízení a ropného znečištění moří byly rovněž vyňaty z působnosti směrnice s tím, že tuto problematiku pokrývají režimy mezinárodních úmluv. Nicméně však předmětné mezinárodní úmluvy zpravidla nevyžadují nápravu životního prostředí a navíc finanční částky dostupné v rámci těchto režimů nejsou obvykle k nápravě poškozeného životního prostředí dostačující.^{602,603}

Co se týče osobní působnosti, směrnice se vztahuje na *provozovatele*, jímž se rozumí každá fyzická nebo právnická osoba, soukromá nebo veřejná, která

⁶⁰¹ Článek 4: Výjimky

1. Tato směrnice nepokrývá škody na životním prostředí nebo bezprostřední hrozby takových škod, jsou-li způsobeny:

ozbrojenými konflikty, nepřátelskou akcí, občanskou válkou nebo povstáním;
živelní událostí výjimečné a neodvratné povahy.

2. Tato směrnice se nevztahuje na škody na životním prostředí ani na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, které vznikly při události, za kterou spadá odpovědnost a náhrada škody do oblasti působnosti některé mezinárodní úmluvy uvedené v příloze IV, včetně jejich případných změn, platných v dotčeném členském státě.

3. Touto směrnicí nejsou dotčena práva provozovatele omezit svou odpovědnost v souladu s vnitrostátními právními předpisy, které provádí Úmluvu o omezení odpovědnosti za námořní nároky z roku 1976, včetně jejich případných změn, nebo Štrasburskou úmluvu o omezení odpovědnosti ve vnitrozemské plavbě z roku 1988, včetně jejich případných změn.

4. Tato směrnice se nevztahuje na taková jaderná nebezpečí nebo škody na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takových škod, které mohou být způsobeny činnostmi zahrnutými ve Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii nebo událostí či činnostmi, za které odpovědnost nebo náhrada škod kterých spadá do oblasti působnosti některého z mezinárodních nástrojů uvedených v příloze V, včetně jejich případných změn.

5. Tato směrnice se vztahuje pouze na škody na životním prostředí způsobené znečištěním neohraničené povahy a na bezprostřední hrozbu takových škod tam, kde je možné najít příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů.

6. Tato směrnice se nevztahuje na činnosti, jejichž hlavním účelem je sloužit národní obraně nebo mezinárodní bezpečnosti, ani na činnosti, jejichž jediným účelem je ochrana před přírodními katastrofami.

⁶⁰² KRÄMER, L., 2011, op. cit., s. 175.

⁶⁰³ JANCÁŘOVÁ, I. Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodními právními odpovědnostními režimy. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konaném 11. septembra 2008*. Trnava: Typi Universitatis, 2008.

provozuje nebo řídí pracovní činnost (*occupational activity*) nebo - tam, kde to stanoví vnitrostátní právní řád, - na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickým fungováním takové činnosti, včetně držitelů povolení nebo schválení takové činnosti, nebo osoba, která provádí přihlášení nebo oznámení takové činnosti; *pracovní činností* se přitom rozumí jakákoli činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodní činnosti nebo podnikání, bez ohledu na jejich soukromou nebo veřejnou, ziskovou nebo neziskovou povahu. Na problematičnost této definice a její nekompatibilitu s konceptem podnikání používaném v evropském právu hospodářské soutěže upozorňují Jans a Vedder.⁶⁰⁴

Směrnice omezuje svou časovou působnost na škodu, která je způsobena událostí, jež se uskutečnila až po 30. 4. 2007. Toto datum se shoduje s datem pro ukončení transpozice směrnice do vnitrostátních řádů členských zemí EU, nicméně řada členských států nestihla transpozici ke stanovenému datu a vzhledem k tomu, že předmětná právní úprava nepůsobí retrospektivně, účinnost vnitrostátních právních úprav různých členských států je stanovena odchýlně a v tomto ohledu úprava není harmonizována.⁶⁰⁵

Evropský požadavek stanovený ve směrnici nicméně znamená, že ekologická újma vzniklá na základě události před uvedeným datem, se nebude napravovat v režimu této směrnice a předpisů k provedení jejích požadavků. Lokality, jež byly kontaminovány v minulosti, je třeba řešit v režimu jiných právních předpisů. Toto rozlišení po právní stránce je jasné a pochopitelné, v praxi však může působit potíže především z toho důvodu, že provozovatelé činností uvedených v příloze III směrnice často svou činnost provozují v lokalitách, které byly kontaminovány v minulosti a po nabytí účinnosti předmětné právní úpravy pouze přispívají ke stávajícímu znečištění. Poškození životního prostředí je v těchto případech zřejmé, je však zcela nemožné odlišit, zda, resp. v jakém rozsahu došlo k ekologické újmě v důsledku činnosti provozované před 30. 4. 2007 (či datem stanoveným v národních právních úpravách), nebo zda ekologická újma byla způsobena v důsledku aktivity realizované po tomto datu. V této souvislosti je třeba s lítostí poznamenat, že směrnice nepřinesla žádná jednotná pravidla pro odstraňování i té staré kontaminace, jaká byla například připravena v návrhu směrnice o půdě.⁶⁰⁶

⁶⁰⁴ JANS, VEDDER, 2012, op. cit., s. 384.

⁶⁰⁵ Například ZEÚ nabytí účinnosti dnem 17. srpna 2008.

⁶⁰⁶ JANČÁŘOVÁ, I. *Staré ekologické zátěže v kontextu americké, evropské a mezinárodní právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 113 - 121. nebo VÍCHA, O. *Připravovaná komunitární legislativa na odstraňování ekologických zátěží - směrnice o půdě*. In: JANČÁŘOVÁ, I., SLOVÁČEK, J. (eds.). *Právní aspekty odstraňování*

7.2.2.3 Nejasné vymezení odpovědnosti za ekologickou újmu v důsledku protiprávního jednání, resp. jednání po právu

Podle směrnice je subjektem odpovědným za způsobení ekologické újmy či její hrozby provozovatel pracovní činnosti. Provozovatelé určitých *a priori* nebezpečných aktivit uvedených na seznamu v příloze III Směrnice jsou objektivně odpovědní, aniž by se dopustili porušení svých povinností, vyplývajících ze složkových zákonů či z povolení jejich provozní činnosti. Provozovatelé aktivit na tomto seznamu neuvedených, jsou odpovědní pouze tehdy, jestliže způsobí ekologickou újmu na chráněných druzích anebo přírodních stanovištích úmyslně nebo z nedbalosti. Jinými slovy, směrnice je vedle odpovědnosti subjektivní (za zavinění) založena i na odpovědnosti objektivní (bez zavinění).

U objektivní odpovědnosti se směrnice vůbec nezabývá otázkou protiprávnosti jednání, která je v řadě členských států včetně České republiky základním předpokladem pro vznik odpovědnostního vztahu jako vztahu sekundárního, vznikajícího při porušení povinností primární. To, jakým způsobem bude tato otázka uchopena, je ponecháno na vnitrostátních úpravách členských států. V tomto ohledu pojetí občanskoprávní odpovědnosti za poškození životního prostředí se může lišit od odpovědnosti správně právní. Zatímco odpovědnost občanskoprávní je založena na odpovědnosti za výsledek (škodu), jejíž působení je obvykle generelně zakázáno, a následně se rozlišuje odpovědnost za škodu subjektivní nebo objektivní (bez zavinění), správně právní odpovědnost je založena na protiprávním jednání, které nezbytně nemusí vést k hmatatelnému poškození životního prostředí a které obvykle spočívá v porušení povinností stanovených zákony nebo na základě zákonů uložených, opět s následným rozlišením na odpovědnost za zavinění nebo odpovědnost objektivní, kdy se zavinění nezkoumá. Není však vyloučeno, aby zákonodárce stanovil jako předpoklad vzniku správně právní odpovědnosti určitý následek, jenž musí nastat, aby vznikl sekundární odpovědnostní vztah. Samotné řešení této otázky je ponecháno na vůli členských států, i když pojetí ekologické újmy v režimu směrnice směřuje spíše do roviny veřejnoprávní.

Členské státy mají obvykle zakotvenu, stejně jako je tomu v České republice, základní prevenční povinnost nepoškozovat životní prostředí, resp. nepůsobit ekologickou újmu či škodu na životním prostředí. Primární povinnost nepůsobit škodu (*neminem laedere*) lze označit jako povinnost pasivní (negativní)

a sekundární povinnost k náhradě škody jako aktivní (pozitivní), byť jak uvádí Macur,⁶⁰⁷ je postupně obsah primární prevenční povinnosti chápán stále více pozitivně, aktivně. Tato povinnost a odpovědnost za její porušení platí i v případě realizace povolené aktivity, aniž by došlo k porušení podmínek, za nichž bylo vydáno povolení (zpravidla podle složkových předpisů). Tuto obecnou prevenční povinnost lze chápat jako určitou záchrannou síť chránící poškozené subjekty v těch případech, kdy povolující řízení selhalo a předmětná aktivita vedla oproti všem předpokladům k poškození majetku anebo životního prostředí, v jehož zájmu musí jednat stát.⁶⁰⁸ Pokud by tedy došlo ke vzniku ekologické újmy, aniž byla porušena prevenční povinnost, povinnost k její nápravě by pak již nemohla mít charakter sankční povinnosti, ale jednalo by se o povinnost uloženou v rámci mimoodpovědnostního vztahu.

Není snadné najít odpověď na otázku, zda by původce měl být obecně odpovědný za škodu či újmu, která vznikla v důsledku povolené činnosti. Je nutné mít na paměti, že ekologická újma může vzniknout při provozu povolené činnosti, aniž by došlo k porušení jakékoliv povinnosti a de facto se jedná o realizaci povolení, v němž byl nesprávně či nedostatečně zvažován možný negativní vliv na životní prostředí. K podstatnému poškození životního prostředí však může zároveň dojít i při realizaci takového rozhodnutí, ve kterém byly dopředu negativní vlivy identifikovány, ale veřejný záměr na realizaci určitého záměru převážil nad ochranou životního prostředí. V prvním případě se v zásadě jedná o vadná rozhodnutí, pokud vedou k poškození životního prostředí nad míru stanovenou zákony, aniž by provozovatel porušil podmínky vydaného povolení. V druhém případě je poškození životního prostředí a priori povoleno a počítá se s ním; v režimu směrnice se bude v zásadě jednat o případy, které jsou vyňaty z její působnosti, neboť nespádají pod definici ekologické újmy.⁶⁰⁹

Směrnice se však staví odlišně i k situacím popsaným v prvním případě tím, že požaduje objektivní odpovědnost pro provozovatele aktivit uvedených v Příloze III směrnice a subjektivní odpovědnost pro aktivity v této příloze neuvedené. Dokonce však ani v tomto ohledu neposkytuje harmonizovaný přístup, když umožňuje

⁶⁰⁷ MACUR, J. *Odpovědnost a zavinění v občanském právu*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1980, s. 43.

⁶⁰⁸ REHBINDER, E. *Comments on Czech draft of Environmental Act*. Nepublikováno.

⁶⁰⁹ V tomto ohledu je nezbytné připomenout, že škoda na zvláště chráněných částech přírody, jež byla explicitně předpokládána a způsobena v důsledku povolené činnosti, není považována za ekologickou újmu ve smyslu směrnice, a tudíž poškození těchto přírodních zdrojů nemá v daném případě za následek povinnost tuto škodu napravit ani jakýmkoliv jiným způsobem odčinit.

členským státům se na národní úrovni rozhodnout, zda provozovatelé, kteří způsobili ekologickou újmu a přitom dodržují podmínky povolení a nejednali úmyslně nebo z nedbalosti, budou nuceni nést náklady na preventivní anebo nápravná opatření.

Příkladem výše uvedené situace je výstavba dálnice, která byla povolena přes zvláště chráněné území s výskytem zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů. Škoda na těchto přírodních stanovištích a druzích nebude považována za ekologickou újmu a nebude spadat do režimu směrnice. Na druhé straně provoz zařízení, jenž byl řádně povolen a je realizován ve shodě s povolením, odpovědnost za ekologickou újmu zakládá, nicméně na základě tzv. *permit defence* a *state of the art defence* podle čl. 8.4 směrnice se mohou členské státy rozhodnout, zda dovolí, aby ani v tomto případě provozovatel náklady na nápravná opatření nenesl.

Provozovatel se může dále zprostit odpovědnosti z důvodů uvedených v čl. 8.3 směrnice. Příkladem této situace je například rozhodnutí státního orgánu o uložení opatření ke zpevnění hráze odkaliště, v důsledku jehož realizace dojde následně k protržení hráze a ke způsobení rozsáhlé ekologické katastrofy.

Z výše uvedeného je zřejmé, že směrnice není prostředkem k harmonizaci národních právních řádů, pokud umožňuje členským státům odchýlnou právní úpravu možnosti uplatňovat tzv. *permit defence* a *state of the art defence*. V těch členských zemích, jež využily této možnosti, pak v důsledku předmětného ustanovení provozovatelé, kteří způsobili ekologickou újmu, mají možnost liberace. V tomto ohledu dalším problematickým rysem směrnice je, že v důsledku překladů jejího ne zcela přesného textu, členské státy interpretovaly možnost liberace značně odlišně. Jak vyplynulo z analýzy zpracované pro Evropskou komisi, některé státy do svých národních právních řádů zakotvily možnost zprostit se odpovědnosti za ekologickou újmu, jiné státy liberaci vyložily jako možnost zprostit se povinnosti hradit náklady na opatření, kdy provozovatelé mají povinnost tato opatření realizovat a po té mohou uplatňovat úhradu nákladů na ně vynaložených.⁶¹⁰

Na druhé straně však směrnice neurčuje subjekt, který by byl subsidiárně odpovědný a ani neukládá státu, aby prostřednictvím svých orgánů zajistil nápravu ekologické újmy způsobené zjevně nesprávným či nezákonným rozhodnutím. Podle Paula Wennerase by směrnice právě z tohoto důvodu mohla být napadena,

⁶¹⁰ Bio Intelligence Service. Implementation Challenges and Obstacles of the Environmental Liability Directive, Executive Summary, s. 6, dostupné na <http://www.europa.environment.eu> (27. 5. 2013)

neboť nestanoví jiný subjekt, který by v daných případech byl odpovědný za škodu na životním prostředí, a dále z toho důvodu, že čl. 8.4 a) a b) porušuje princip znečišťovatel platí a princip předběžné opatrnosti.⁶¹¹

Dalším případem vynětí z odpovědnosti za ekologickou újmu jsou již výše zmíněné nepříznivé účinky na zvláště chráněné části přírody, jež v souladu s čl. 2 směrnice byly výslovně schváleny podle ustanovení provádějících čl. 6.3 a 6.4 nebo č. 16 směrnice 92/43/EHS nebo čl. 9 směrnice 2009/147/ES (ex.79/409/EHS) za podmínky, že tyto nepříznivé účinky byly rozpoznány před vydáním rozhodnutí a činnost provozovatele byla výslovně schválena či povolena. V praxi však je mnohdy velice obtížné určit, zda nepříznivý vliv mohl být rozpoznán a tudíž rozhodnutí bylo vadné, anebo zda v přírodě došlo k podstatným přirozeným změnám podmínek po té, co bylo povolení vydáno. Tyto situace pak snadno mohou vyústit do vleklých a nákladných soudních sporů.

V české právní úpravě je tato situace komplikována tím, že ve své rozhodovací činnosti by příslušné orgány měly dbát na zachování práva na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Pokud se stane, že povolí aktivitu, jejíž realizace povede ke vzniku ekologické újmy, je třeba zvážit, zda se v tomto ohledu nejedná o nezákonné rozhodnutí a zda by neměla být vyvozena odpovědnost ze strany správního orgánu, resp. úředníka, který danou činnost povolil. Směrnice na tyto případy reaguje tak, že pokud se jedná o činnost uvedenou na seznamu (v příloze III), členské státy EU mohou dovolit provozovateli, aby nenesl náklady na nápravné opatření přijaté podle této směrnice (čl. 8 odst. 4 směrnice 2004/35/ES). Česká právní úprava ji zpřesňuje požadavkem, aby provozovatelé, kteří splňují liberační podmínky, přijali opatření k nápravě ekologické újmy a po té požadovali náhradu nákladů, kterou jim proplatí v souladu s ustanovením § 12 odst. 5 ZEÚ ten orgán veřejné správy, jenž vydal povolení k výkonu provozní činnosti či rozhodnutí ve smyslu § 12 odst. 3.

Na základě výše uvedeného lze v zásadě uzavřít, že směrnice neharmonizuje přístup k odpovědnosti za ekologickou újmu, neboť není konzistentní v názoru, zda by provozovatelé měli odstraňovat či kompenzovat škodu na životním prostředí, která vznikla v důsledku činnosti povolené či na základě jednání po právu, resp. hradit náklady s tím spojené. Největším nedostatkem směrnice však je, že se vůbec nezabývá otázkou nápravy poškozeného životního prostředí za situace, kdy se

⁶¹¹ WENNERÅS, P. *The Enforcement of EC Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 199, 206.

odpovědná osoba zproští odpovědnosti. V těchto případech totiž nevyžaduje, aby členské státy přijaly odpovídající opatření.

7.2.2.4 Požadavky na finanční zajištění v případech insolvence původce ekologické újmy

Úspěšnost právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu bude ve velké míře záviset na dostupnosti finančních prostředků. Za tím účelem směrnice zmiňuje finanční zajištění, ať již v podobě pojištění či jiných finančních záruk. I v tomto ohledu je formulačně více než opatrná, když povinnost finančního zajištění je pro vnitrostátní právní úpravy pouze fakultativní, a to na rozdíl od jiných právních předpisů na evropské úrovni, vyžadujících obligatorní finanční zajištění například v oblasti odpadového hospodářství, nakládání s chemickými látkami, integrované prevenci a omezení znečišťování.⁶¹²

Ani obligatorní pojištění či jiné finanční záruky by však nezajistily dostatečné finanční prostředky ve všech případech, kdy je nutné napravit vzniklou ekologickou újmu. Je nepochybné, že primární povinnost k úhradě preventivních a nápravných opatření je kladena na provozovatele znečišťujících aktivit. Směrnice však předpokládá situace, kdy tato opatření mohou být přijata kompetentním orgánem namísto provozovatelem:

- jestliže provozovatel nesplní povinnost přijmout preventivní anebo nápravná opatření (čl. 5.1 nebo 5.3(b) nebo (c) a 6.1 nebo 6.2(b), (c) nebo (d),
- jestliže provozovatele nelze identifikovat,
- jestliže provozovatel nemusí nést náklady na přijatá opatření.

Nicméně v těchto případech příslušný orgán nemá povinnost uvedená opatření přijmout.⁶¹³ V případě, že provozovatel není povinně pojištěn a zároveň je insolventní, je pak následkem toho nechutí příslušných orgánů přijímat předmětná opatření, neboť jsou si předem vědomy toho, že se jim nepodaří vymoci náhradu vynaložených nákladů. Z těchto důvodů některé členské státy zavedly obligatorní finanční zajištění činností, a to včetně České republiky. Nicméně relativně široce stanovené výjimky přispívají k nejednotnosti samo o sobě nejednotného evropského režimu.

⁶¹² Podle čl. 14 směrnice členské státy jsou povinny pouze přijmout opatření na podporu rozvoje nástrojů finančního zajištění a finančního trhu, včetně finančního mechanismu pro případy insolvence.

⁶¹³ KRÄMER, L., 2011, op. cit., s.174.

Nedostatek požadavku obligatorního finančního zajištění je často označován jako důvod pro to, že princip znečišťovatel platí není uplatňován důsledně, na což je nazíráno jako na jednu ze slabin směrnice. Je třeba však zároveň zdůraznit, že ekologická újma může být často způsobena aktivitami, jež jsou provozovány nezákonně - tj. bez jakéhokoli povolení anebo provozovatelem, jenž není znám. V těchto případech by ani povinné finanční zajištění problém nevyřešilo, neboť na provozovatele nezákonných aktivit nelze klást zákonné požadavky (tj. být pojištěn). A právě takové provozy jsou mnohdy příčinou ekologických katastrof bez jakékoli možnosti přimět jejich provozovatele k úhradě potřebných nákladů.

Pokud se jedná o ekologickou újmu způsobenou nelegálním provozem anebo aktivitou, jejíž provozovatel není znám, pak jedinou cestou, jak zabezpečit nápravu poškozeného životního prostředí je založení zvláštního fondu. V České republice zákonodárce využil již existující fond ustavený vodním zákonem, který byl dosud používán k sanaci starých ekologických zátěží.⁶¹⁴ Ze zvláštního účtu kraje tak lze použít prostředky na úhradu nákladů na nápravu ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách. Zákon o vodách v ustanovení § 42 odst. 5 přikazuje příslušnému kraji, aby zaslal tyto prostředky příslušnému orgánu podle ZEÚ bez zbytečného odkladu na základě jeho žádosti.

Otázka dostatečného množství finančních prostředků je relevantní nejen z hlediska povinnosti přijímat preventivní anebo nápravná opatření, ale pro celkové fungování systému odpovědnosti za ekologickou újmu. V souladu s principem znečišťovatel platí je to právě provozovatel, po kterém může příslušný orgán požadovat, aby:

- provedl své vlastní posouzení a poskytnul potřebné údaje,
- identifikoval potenciální opatření k nápravě a předložil je příslušnému orgánu ke schválení a další.

Pokud je provozovatel insolventní a dostatek finančních prostředků nemá ani příslušný orgán, lze očekávat, že cíle směrnice budou naplňovány pouze formálním způsobem bez potřebného pozitivního vlivu na životní prostředí. Nesprávně zvolená preventivní anebo nápravná opatření mohou mít mnohdy i nepříznivý vliv na životní prostředí a zdraví člověka, což lze stěží odhadnout předem bez dostatečné odbornosti a odpovídajícího financování.

⁶¹⁴ JANČÁŘOVÁ, 2008, op. cit., s. 39.

7.2.2.5 Preventivní a nápravná opatření

Preventivní a nápravná opatření představují klíčový prvek v odpovědnosti za ekologickou újmu. Základním požadavkem směrnice je, aby členské státy zajistily jejich přijetí, pokud provozovatel způsobil ekologickou újmu či její hrozbu. Vzhledem k tomu, že preventivní opatření mají být přijímána pouze v případech bezprostřední hrozby vzniku ekologické újmy, lze na ně nahlížet obecně jako na druh opatření k nápravě tak, jak jsou známa v českém právním řádu. Problém je v tom, že dle směrnice je přijetí preventivních opatření pojato jako primární právní povinnost, která je adresována provozovatelům činností uvedených v příloze III, aniž by vyžadovalo předchozí rozhodnutí či schválení za strany kompetentních orgánů. Nápravná opatření by naopak měla být schválena nebo by dokonce o nich mělo být rozhodováno ve speciálním rozhodovacím řízení za účasti vlastníků dotčených pozemků. Přitom nejvhodnější opatření by měla být vybrána podle společného rámce stanoveného v příloze II směrnice.

Směrnice tak vyžaduje, aby členské státy uložily povinnost přijmout preventivní opatření, aniž by došlo ke způsobení ekologické újmy, jejichž cílem je de facto předejít jejímu vzniku či maximálně snížit její škodlivé následky. Splnění této povinnosti by pak mělo být zajištěno ve vnitrostátních právních řádech možnostmi uložit odpovídající sankci. Na druhé straně vytváří vztahy odpovědnosti za vznik ekologické újmy, přičemž kombinuje prvky správně právní odpovědnosti (opatření k nápravě ukládaná správním orgánem) s prvky odpovědnosti občanskoprávní (pokud újma byla způsobena více provozovateli, hradí náklady na opatření k nápravě společně a nerozdílně). Vzhledem k tomu, že směrnice by měla být transponována do národních právních řádů členských států, je na každém z nich, jak se vyrovnají s uvedeným propletením vztahů odpovědnosti, nicméně i toto je aspekt, který přispívá k problémům s implementací dané směrnice.

Bez ohledu na výše uvedené lze předpokládat, že ani výběr a ukládání opatření k nápravě nebude v praxi bez problémů. Směrnice totiž jako základní pravidlo stanoví, že to je provozovatel, jenž způsobil ekologickou újmu, kdo v první řadě navrhne dle svého vlastního uvážení, jaká opatření k nápravě přijme, a to vzhledem k charakteru způsobené ekologické újmy. Je nade vše pochybnost, že provozovatelem navržená opatření budou upřednostňovat jejich snadnou proveditelnost a především ekonomické zájmy provozovatele, nikoliv zájmy na ochraně životního prostředí. Tento návrh má být posouzen a odsouhlasen příslušným orgánem, jenž musí být nadán pravomocí ke zvážení významu způsobené újmy na životním prostředí a též nápravných opatření, jež mají být přijata. V příloze II směrnice je stanovena řada faktorů, které jsou považovány za relevantní a k nimž by mělo být při rozhodování přihlédnuto. Rozhodnutí o volbě

konkrétního opatření k nápravě by proto mělo být založeno na důkladném průzkumu v rámci kritérií obsažených v bodě 1.3.1. Přílohy II směrnice. Lze očekávat, že pokud příslušné orgány nebudou mít odpovídající odborné znalosti a zázemí, bude pro ně nejjednodušší provozovatelem navržená opatření bez dalšího schválit, což nezdědka povede pouze k formální nápravě. S tím se pojí i problém dostatečné znalosti tzv. výchozích podmínek, které jsou nezbytné pro stanovení nápravných opatření a která mají dle Přílohy II směrnice primárně směřovat k vrácení poškozených zdrojů nebo jejich zhoršených funkcí do těchto výchozích podmínek nebo směrem k nim. V této situaci pak je třeba spoléhat na účast veřejnosti včetně nevládních organizací a občanských sdružení, jejichž názory a návrhy na druhé straně nemusí vždy představovat nezbytně tu nejlepší volbu pro životní prostředí.

Je otázkou, jak v daném případě je možno postupovat, když příslušný orgán rozhodl o opatřeních k nápravě, jež byla realizována, ale přitom nebyla dostatečně efektivní a k nápravě de facto nevedla. Otázku kvality přijímaných opatření k nápravě v režimu směrnice řešil Soudní dvůr EU ve spojených případech C-379/08 a C-380/08. Soud v té souvislosti konstatoval, že článek 7 a 11(4) směrnice 2004/35/ES ve spojení s Přílohou II musí být vykládán tak, že příslušný orgán je oprávněn změnit podstatným způsobem opatření k nápravě ekologické újmy, jež byla vybrána za účasti provozovatele v řízení o jejich uložení, a to i přes to, že již tato opatření byla provedena. Ve výše uvedeném rozhodnutí je třeba položit důraz na to, že rozhodnutí bylo přijato na *konzultativním základě*, což není právní termín a může být vykládán různým způsobem, nejčastěji tak, že provozovatel je účastníkem řízení o uložení nápravného opatření. Směrnice sama o sobě nevyžaduje účastenství, pouze musí být splněn požadavek, aby provozovatel dostal možnost být slyšen, resp. aby se mohl v řízení vyjádřit. Není podmínkou, že s rozhodnutím musí souhlasit, neboť se jedná o autoritativní akt. Jak vyplývá z rozhodnutí Soudního dvora, „*příslušný orgán by měl zajistit, aby zvolené řešení dosahovalo nejlepší výsledky pro životní prostředí, aniž by provozovatel byl nucen vynaložit neúměrné náklady ve srovnání s původním řešením. Tyto úvahy jsou však irelevantní, jestliže příslušný orgán dokáže, že původně zvolené řešení bylo nevhodné pro účely navrácení životního prostředí do původního stavu nebo k nápravě či kompenzaci poškozených přírodních zdrojů*“.⁶¹⁵

⁶¹⁵ BERGKAMP, L. Comment on Case C-378/08, 9 March 2010; Joined Cases C-379/08 and 380/08, 9 March 2010; Joined Cases C-478/08 and C-479/08, 9 March 2010. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2010, č. 7, s. 355 - 361.

K výše uvedenému rozsudku je nutno konstatovat, že pouze takový výklad může zajistit efektivní nápravu poškozených složek životního prostředí. Na druhé straně však naráží na řadu otázek spojených s existencí vnitrostátních pravidel (viz níže - např. *res iudicata*, odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, vydaným například na základě nepřesné či nedostatečně zjištěného stavu věci apod.)

7.2.2.6 Existující právní rámec

Jako další překážka řádné implementace směrnice bývá spatřován existující právní rámec ve vnitrostátních právních řádech. Systém vztahů odpovědnosti není v členských zemích jednotně upraven.⁶¹⁶ Pojetí odpovědnosti za ekologickou újmu v režimu směrnice je přitom značně komplikované. Směrnice totiž směřuje odpovědnost za způsobenou ekologickou újmu s deliktní odpovědností za nepřijetí preventivních anebo nápravných opatření. Zároveň zmocňuje pro případ neprovedení uložených nápravných opatření příslušný orgán, aby tato opatření provedl na náklady provozovatele, což má v zásadě exekuční charakter. Posouvá odpovědnost za ekologickou újmu do oblasti odpovědnosti správně právní, ačkoliv některé státy, jako například Česká republika, již měly zakotvenu odpovědnost za ekologickou újmu jako zvláštní druh odpovědnosti v právu životního prostředí, opírající se o obecnou úpravu náhrady škody, není-li stanoveno jinak. Směrnice přitom zase používá terminologii, používanou v soukromoprávní rovině (provozovatelé odpovídají za škodu společně a nerozdílně).

Členské státy proto byly nuceny vymezit vzájemné vztahy mezi jednotlivými druhy odpovědností a přijmout ustanovení zamezující jejich překryvům, na druhé straně bylo třeba zvolit takovou konstrukci, která by umožňovala o nápravě, resp. náhradě újmy rozhodovat veřejnoprávním subjektům a zároveň stanovit majetkoprávní odpovědnost za škodu, způsobenou při realizaci opatření dle směrnice.

Komplikované zasazení do vnitrostátního řádu se však dotýkalo i vymezení zejména věcné působnosti právní úpravy ekologické újmy. Jak již bylo naznačeno výše, věcná působnost směrnice je omezena odkazy na příslušné předpisy na ochranu životního prostředí na evropské úrovni. V tomto ohledu pak zákonodárce členských států buď musí rozšířit věcnou působnost vnitrostátního předpisu nejen na druhy a stanoviště chráněné v režimu směrnice (například na zvláště chráněné

⁶¹⁶ Výjimkou je trestně právní odpovědnost, u níž některé rysy byly sjednoceny v rámci Směrnice 2008/99.

druhy a stanoviště v režimu národní právní úpravy) anebo volit dvojkolejnost režimů ukládání opatření k nápravě poškozených částí životního prostředí. Ne vždy se daří všechny tyto otázky uspokojivě vyřešit a přitom vyhovět požadavkům směrnice, o čemž svědčí skutečnost, že proti 23 členským státům bylo zahájeno řízení o porušení práva EU.⁶¹⁷

7.2.2.7 Potřeba přijmout úpravu ekologické újmy na úrovni EU

O nezbytnosti přijmout úpravu umožňující nápravu poškozených částí a funkcí životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnického práva, a o důvodech nemožnosti vztáhnout na tyto situace klasickou občanskoprávní odpovědnost již bylo pojednáno v mnoha publikacích.⁶¹⁸ Otázkou však zůstává, zda bylo potřebné tyto odpovědnostní režimy sjednocovat na evropské úrovni.

Jak vyplývá z preambule, směrnice je založena na základním principu, že provozovatelé aktivit působících poškození životního prostředí nebo jeho bezprostřední hrozbu musí za to nést odpovědnost s tím cílem, aby přijímali opatření a zaváděli praktiky, které povedou k minimalizaci rizika poškození životního prostředí, a tudíž jejich finanční zátěž spojená s odstraňováním důsledků jejich negativního působení bude omezena. Se stejným cílem, jakým je minimalizace negativních vlivů lidské činnosti, však byla přijímána předchozí právní úprava, představující desítky, ba dokonce stovky předpisů v oblasti životního prostředí směřující k jeho ochraně a k regulaci lidských aktivit, přičemž členské státy jsou povinny zajistit nejen pouhou transpozici předmětných pravidel, ale mnohem významněji i jejich prosazování a celkovou implementaci předpisů, přijímaných na evropské úrovni. V souladu s primárním právem EU je pak každý členský stát odpovědný za to, že evropské právo je na jeho území aplikováno a dodržováno, a to většinou za pomoci systému sankčních nástrojů a vztahů odpovědnosti zajišťujících prosazování práva EU, což dosud bylo svěřeno národním orgánům a vnitrostátním právním systémům. Je proto překvapivé konstatování obsažené v preambuli směrnice, že *„ztráty na biologické rozmanitosti se v průběhu posledních dramaticky zrychlily a že pasivní přístup by mohl vést ke zvýšené kontaminaci lokalit a ještě větším ztrátám v budoucnosti“*. Znamená to, že

⁶¹⁷ Evropská komise. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010)581 final.

⁶¹⁸ Např. STEJSKAL, V. Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2006, s. 187 - 197, dále starší díla autorů M. Damohorského, S. Mlčocha a dalších.

rozsáhlá a náročná právní úprava EU v oblasti životního prostředí neplní cíle, za jakými byla přijata a je tedy nezbytné přijímat další regulaci směřující k napravování situací, kdy došlo ke vzniku ekologické újmy nebo její bezprostřední hrozby? Zásadní otázkou však je, zda tyto situace vznikají v důsledku toho, že prvotní regulace je nedostatečná a nepůsobí preventivně a efektivně natolik, že je nutné ji doplnit o „sjednocující“ pravidla odpovědnostního charakteru, anebo se jedná spíše o případy nedostatečné implementace uvedených pravidel a jejich neefektivního prosazování? V druhém případě totiž nápravu nebude možno zajistit ani další komplikovanou úpravou, jakou je právní režim ekologické újmy.

Lze předpokládat, že pokud je existující právní úprava efektivní, měla by při správné aplikaci zajistit, aby ke vzniku ekologické újmy vůbec nedocházelo. To svým způsobem potvrzuje i praxe mnohých členských států EU. Na setkání zástupců průmyslu, finančních ústavů, orgánů i akademické obce v Bruselu na konci roku 2011 byla vznesena hypotéza, že směrnice není dostatečně v zemích EU aplikována (s výjimkou Polska, které vykázalo kolem 200 případů v režimu směrnice řešené ekologické újmy).

V této souvislosti je vhodné si připomenout nástroje právní regulace na ochranu životního prostředí, které jsou aplikovány v zásadě ve všech zemích EU. Tyto nástroje jsou používány v rámci dvou základních přístupů:

- a) regulace zaměřená na aktivitu provozovatele
- b) regulace zaměřená na stav životního prostředí, resp. jeho jednotlivých složek.

Regulace zaměřená na aktivitu zahrnuje ty nástroje, jež jsou adresovány provozovatelům zařízení, znečišťujících životní prostředí. Patří mezi ně zejména stanovení emisních limitů, požadavky na technologii, povinnosti a příkazy vyplývající ať už přímo ze zákona nebo na jeho základě ukládané, dále povolení a souhlasy vydávané kompetentními orgány a další požadavky, zahrnující například monitorování, evidenci, havarijní plánování apod. Za porušení uvedených požadavků a povinností přichází podle okolností případu v úvahu uplatnění různých forem odpovědnosti. V rámci správně právní odpovědnosti jsou ukládány především sankce, jež mohou mít buď represivní, reparační anebo preventivní funkci. Provozovatelé znají své povinnosti a následky, které nastanou v případě nedodržování uvedených povinností. Příslušný orgán je v takovém případě povinen uložit sankci v podobě pokuty anebo opatření k nápravě či zastavení provozu. Ačkoliv opatření k nápravě obvykle nejsou specifikována, je zřejmé, že jsou zacílena na řešení problémů spojených s provozem zařízení a nikoliv na nápravu poškozeného životního prostředí. Škodlivé následky chování se tak promítají

většinou ve výši pokuty. Například pokud provozovatel spalovacího zařízení překračuje emisní limity, může mu být jako sankce uložena pokuta a opatření k nápravě, jež bude směřovat k omezení vypouštěných emisí. Nicméně pokud v důsledku těchto emisí byl poškozen les, orgány ochrany ovzduší nejsou kompetentní k tomu, aby řešily poškození lesa.⁶¹⁹ Technické požadavky a standardy založené na principu nejlepší dostupné techniky a vysoké úrovně ochrany životního prostředí by měly zajišťovat, že životní prostředí nebude poškozováno současnými a budoucími aktivitami. Je důležité si uvědomit, že specifické povinnosti a požadavky jsou snáze vynutitelné než obecné požadavky v podobě chránit nebo nepoškozovat životní prostředí. Na provoz nebezpečných aktivit se dále vztahují požadavky spojené s havarijním plánováním a finančním zajištěním provozu.

Druhý přístup k ochraně životního prostředí v podobě regulace zaměřené na ochranu jeho stavu by měl zajistit určitou požadovanou kvalitu životního prostředí a jeho složek. Je namířen v zásadě k majitelům pozemků a zejména k příslušným orgánům, které jsou oprávněny regulovat a usměrňovat lidské aktivity v mezích stanovených zákonem, jakož i dbát o zachování požadované kvality životního prostředí a jeho složek. V tomto ohledu budou využívány zejména nástroje regulace v podobě standardů kvality složek životního prostředí (emisní limity), zvláštní územní ochrana, nástroje koncepčního charakteru (územní plánování) a zejména povolení a souhlasy vydávané kompetentními orgány na základě výše zmíněných mantinelů.

Pokud jsou uvedené nástroje regulace aplikovány efektivně, pak životní prostředí může být do jisté akceptovatelné míry znečištěno, ale nikoliv poškozeno. Právě to by mělo být zajištěno rozhodovací činností příslušných orgánů, jež jsou oprávněny povolovat znečišťující aktivity s ohledem na stávající stav životního prostředí a v neposlední řadě i s ohledem na obsah různých plánů a programů, směřujících k dosažení požadované úrovně čistoty, resp. únosného znečištění. Rozhodování by pak mělo vycházet nejen ze stanovených emisních limitů a technologických požadavků, ale zároveň by mělo respektovat stávající či plánovanou kvalitu jednotlivých složek životního prostředí. V tomto ohledu je třeba zdůraznit význam závazného/nezávazného charakteru emisních limitů a programových dokumentů pro rozhodování. Orgány ochrany životního prostředí jsou následně pak rovněž oprávněny dohlížet a kontrolovat, zda regulované činnosti jsou vykonávány v souladu s právními požadavky.

⁶¹⁹ Proto škoda na lese může mít charakter občanskoprávní odpovědnosti za škodu nebo charakter ekologické újmy.

Ve vztahu k přístupu zaměřenému na kvalitu či stav složek životního prostředí je třeba konstatovat, že ke vzniku ekologické újmy může velmi snadno dojít i v důsledku špatné rozhodovací činnosti. Výkon dozorové činnosti je naopak velmi důležitým aspektem při prosazování regulace zaměřené na provozovatele.

Při zavedení efektivního systému práva životního prostředí a při adekvátním prosazování stanovených pravidel na národní úrovni by bylo možno předpokládat, že nedojde ke vzniku takové škody na životním prostředí, která by naplnila znaky ekologické újmy. Nízký počet případů anebo dokonce žádné případy řešené v rámci odpovědnosti za ekologickou újmu tudíž nemusí znamenat, že směrnice není v členských zemích řádně aplikována, ale naopak skutečnost, že právo životního prostředí v daných státech velmi dobře funguje.

7.3 PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA EKOLOGICKOU ÚJMU V ČR

Jak již bylo naznačeno výše, zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě (ZEÚ), jímž byla transponována výše popsaná směrnice, nezrušil stávající ustanovení o ekologické újmě obsažená v ZOŽP. Lze však předpokládat, že na případný výskyt ekologické újmy bude aplikována nová právní úprava, i když předmětná dvojkolejnost dané právní úpravy nevylučuje, aby ekologická újma, jež naplní definici obsaženou v § 10, byla řešena v intencích ZOŽP, ovšem za předpokladu, že nebudou současně naplněny všechny požadované znaky ekologické újmy ve smyslu ZEÚ, jenž je nutno považovat ve vztahu k ZOŽP za *lex specialis*. Z výše uvedených důvodů bude proto pozornost věnována přednostně této speciální právní úpravě v režimu ZEÚ.

7.3.1 Nejasné a komplikované definice

Vzhledem k tomu, že zákonodárce převzal prakticky doslovně definice obsažené ve směrnici, platí výše uvedené i ve vztahu k tomuto zákonu. Jisté minoritní rozdíly lze spatřovat například v tom, že směrnice definuje chráněné druhy a přírodní stanoviště dohromady, zatímco český zákon každý zvlášť. Není však bez zajímavosti, že zákon při definování ekologické újmy upřesňuje, co se má rozumět pod pojmy chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a přírodní stanoviště. U chráněných druhů se jedná o:

- ptáky, pro něž se vymezují ptačí oblasti,
- druhy v zájmu Společenství, které jsou stanovené podle § 3 odst. 1 písm. n) ZOPK. V tomto ohledu pozdější novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny vedly k tomu, že odkaz na písmeno neodpovídá uvedenému vymezení v ZEÚ, a to

jak u definice druhů v zájmu Společenství, tak i v dalších pojmech, v nichž se odkazuje na předmětné ustanovení zákona.

- druhy, které Ministerstvo životního prostředí stanoví vyhláškou. Problém je v tom, jak nahlížet na toto konstatování. Autoři komentáře k ZEÚ⁶²⁰ předpokládají, že ministerstvo prohlásí vyhláškou za chráněné druhy podléhající režimu ZEÚ i jiné druhy, které je třeba podřadit jeho ochrannému režimu. Je otázkou, zda konstatování zákona „*anebo druhy, které MŽP stanoví vyhláškou*“⁶²¹ lze považovat za zmocnění k vydání nového podzákonného předpisu nebo zda by se mohlo jednat o některý z již existujících předpisů. Zákon totiž nespecifikuje, že by se mohlo jednat o zvláště chráněné druhy, které již jsou některým z prováděcích předpisů již vymezeny, jako například zvláště chráněné druhy v kategorii kriticky a silně ohrožené a ohrožené, specifikované ve vyhlášce č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. Proto se lze ztotožnit se závěry výše zmíněných autorů a předpokládat, že prováděcí vyhláška teprve bude vydána. Pokud by v ní byl obsažen speciální seznam druhů, je třeba upozornit na to, že jen v rámci ochrany volně žijících částí přírody by se jednalo o třetí seznam, v němž by byly vymezeny zvláště chráněné druhy, protože seznam zvláště chráněných druhů obsažený ve vyhlášce č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění změn, je odlišný od seznamu obsaženého v obou evropských směrnicích a zřejmě i od předpokládaného nového předpisu k provedení ZEÚ. Tato skutečnost znepřehledňuje právní úpravu a znesnadňuje její aplikaci. Navíc se lze ptát, proč těm druhům, které jsou označeny jako ohrožené v režimu jednoho předpisu, neposkytnout adekvátní ochranu i v režimu ZEÚ? Pro tyto „neprivilegované“ druhy však zůstává možnost nápravy v režimu ZOPK, jenž v ustanovení § 86 upravuje povinnost uvedení do původního stavu poškozených částí přírody všeobecně. V souvislosti s tím lze uzavřít, že mechanismus nápravy škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích byl v české právní úpravě obsažen již před transpozicí směrnice, která na jedné straně přinesla detailní právní úpravu způsobu zhodnocení a nápravy těchto škod, na straně druhé však vedla ke vzniku dvojkolejnosti, a to ve více ohledech.

Co se týče vymezení pojmů, je z hlediska působnosti zákona důležitá definice provozní činnosti, jenž, jako je tomu obdobně i v režimu OZ, se nevztahuje na fyzické osoby nepodnikající.⁶²²

⁶²⁰ STEJSKAL, VÍCHA, 2009, op. cit., s. 60

⁶²¹ § 2 písm. b) ZEÚ.

⁶²² STEJSKAL, VÍCHA, 2009, op. cit., s. 65 - 66.

7.3.2 Nejasné vymezení odpovědnosti za ekologickou újmu v důsledku protiprávního jednání, resp. jednání po právu

V českém právním řádu je uplatňována koncepce retrospektivního chápání odpovědnosti, podle níž odpovědnost vzniká a nastupuje teprve v důsledku porušení právní povinnosti. Odpovědnost pak vystupuje jako sekundární právní povinnost snášet nepříznivé následky, vznikající v důsledku porušení povinnosti primární.^{623,624}

Otázkou, na níž je třeba odpovědět, pak je, zda a jakým způsobem je stanovena a v čem primární povinnost spočívá. Od toho se odvíjí charakter opatření k nápravě, která mohou být ukládána jako sankce obnovující povahy (coby nepříznivý následek porušení primární povinnosti) nebo mohou být chápána i jako mimoodpovědnostní povinnost, pokud ekologická újma vznikla, aniž by primární povinnost byla porušena.

ZEÚ totiž zakotvuje povinnost provozovatelů činností uvedených v příloze č. 1 k zákonu provádět preventivní a nápravná opatření bez ohledu na to, zda tento subjekt povinnosti stanovené normami správně právního charakteru zakotvené v předpisech na ochranu životního prostředí porušuje, neboť vůbec nezakazuje poškozovat anebo ohrožovat životní prostředí, resp. působit ekologickou újmu. Dokonce ani právo životního prostředí zastřešující ZOŽP nestanoví přímo zákaz znečišťovat či poškozovat životní prostředí, byť k tomuto závěru lze dospět výkladem základních principů práva životního prostředí. V zákoně o životním prostředí byla totiž v § 17 odst. 1 zvolena tzv. aktivní prevenční povinnost

⁶²³ PRŮCHA, 2007, op. cit., s. 381.

⁶²⁴ I přes celkové veřejnoprávní pojetí odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona o ekologické újmě je třeba tuto odpovědnost chápat jako zvláštní druh odpovědnosti právní. Nelze totiž bez dalšího konstatovat, že se jedná o odpovědnost správně právní, jež je termínem užším než odpovědnost za porušení norem ať už správních nebo jiných právních odvětví. Faktickým základem správně právní odpovědnosti je vlastní porušení právní povinnosti, právním základem správně právní odpovědnosti je potom příslušná norma správního práva, která předpokládá u daného porušení právní povinnosti postih správně právní sankcí. V návaznosti na konkrétní faktický a právní základ je třeba rozlišovat jednak objektivní a jednak subjektivní předpoklady, přičemž k objektivním předpokladům se řadí protiprávnost jednání, škodlivé následky tohoto jednání a příčinný vztah mezi tímto jednáním a následkem. Subjektivním předpokladem správně právní odpovědnosti je pak zpravidla zavinění. Opačná situace může nastat, když je normám správního práva poskytována ochrana ze strany jiných právních odvětví. Typickými jsou v této souvislosti trestněprávní odpovědnost a případy odpovědnosti majetkoprávní. Srov. PRŮCHA, P., 2007, op. cit., s. 381.

„předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí, zejména opatřeními přímo u zdroje, a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí“. Jeho konkretizací je povinnost přijímat preventivní opatření zakotvená v ZEÚ. Význam uvedeného ustanovení je pak ve srovnání s pasivní všeobecnou povinností nepůsobit ekologickou újmu, resp. škodu na životním prostředí, poněkud odlišný.⁶²⁵

Proto je z hlediska vzniku vztahu odpovědnosti za ekologickou újmu důležitá právní úprava obsažená v jiných právních odvětvích. Ustanovením, z něhož lze vycházet při zkoumání předpokladu protiprávnosti chování při způsobení ekologické újmy, je v současné době stále ještě ustanovení § 415 OZ: *„Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví a na majetku, na přírodě a životním prostředí“.* Protiprávnost dle tohoto ustanovení spočívá již v samotném faktu, že došlo ke škodě, bez ohledu na to, jak. NOZ v ustanovení § 2900 již danou prevenční povinnost ke škodám na životním prostředí nevztahuje, a tak souvislost se škodou na životním prostředí lze dovodit pouze prostřednictvím toho, že by poškozením složky životního prostředí došlo k újmě na zdraví člověka (například v důsledku kontaminace vodního zdroje byla požívána kontaminovaná voda, jež není předmětem vlastnického práva, což vedlo k poškození zdraví).

Právní základ vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu lze dovodit rovněž přímo z LZPS, kde v čl. 11 odst. 3 je uvedeno: *„Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“* Obdobné ustanovení obsahuje i čl. 35 odst. 3: *„Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“* Porušení těchto základních prevenčních povinností je pak stíháno normami práva životního prostředí. Pokud poškození životního prostředí naplní znaky ekologické újmy, vznikne sekundární právní vztah odpovědnosti za ekologickou újmu.

V souvislosti s odpovědností za ekologickou újmu však vzniká problém s interpretací slovního spojení *míra stanovená zákonem*, na níž závisí odpověď na otázku, zda nápravná opatření ukládaná v režimu ZEÚ mají povahu povinnosti vzniklé v rámci mimoodpovědnostního vztahu či zda jsou ukládána jako sankce obnovující povahy.

⁶²⁵ Porušení předmětné aktivní prevenční povinnosti lze chápat za předpoklad vzniku správně právního odpovědnostního vztahu, kdy nepříznivým následkem může být uložení pokuty.

Povinnosti zakotvené v ustanovení čl. 11 odst. 3 a 35 odst. 2 LZPS nejsou totiž ve vztahu k *míře stanovené zákonem* zcela jednoznačné. Je třeba jasné interpretace toho, zda ona míra stanovená zákonem se pojí ke kvalitě samotných složek životního prostředí, jež je stanovena např. imisními limity (např. nejvyšší přípustná míra znečištění půdy, vody, ovzduší), nebo k činnosti znečišťovatele, resp. provozovatele, kdy jejím vyjádřením jsou limity emisní (nejvyšší přípustná míra vypouštění znečišťujících látek do různých složek životního prostředí), nebo k obojímu. Pokud by totiž předmětné ustanovení bylo vykládáno tak, že zákaz ohrožovat a poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem se vztahuje pouze k vlastní činnosti provozovatele, pak při zachování požadavků složkových předpisů na provozovanou činnost včetně podmínek stanovených v povolení činnosti nelze na základě daného ustanovení LZPS dovodit protiprávnost jednání, a to ani když dojde realizací povolené činnosti ke zhoršení celkového stavu životního prostředí či jeho jednotlivých složek.⁶²⁶

Druhý výklad naopak připouští, že o odpovědnostní vztah se naopak bude jednat vždy, kdy k takovému poškození životního prostředí dojde a to bez ohledu na to, zda provozovatel při své činnosti dodržoval předpisy či nikoliv.

Kdyby tudíž ona *míra stanovená zákonem* byla vztahována pouze k činnosti provozovatele a nikoliv ke stavu životního prostředí a jeho složek, lze dojít k závěru, že po uplynutí účinnosti OZ nebude česká právní úprava obsahovat jednoznačné zakotvení obecné prevence povinnosti nepoškozovat životní prostředí, z něhož by bylo možno dovodit naplnění předpokladu protiprávnosti při vzniku ekologické újmy pro provozní činnosti, uvedené v příloze č. 1 ZEÚ. Ani sám ZEÚ totiž podobnou prevence povinnost nezakotvil, pouze v ust. § 3 ukládá provozovatelům povinnost předcházet vzniku ekologické újmy a v rozsahu stanoveném předmětným zákonem přijímat preventivní opatření. Provozovatel, který ekologickou újmu svou provozní činností již způsobil, musí přijímat nápravná opatření. Za výše uvedeného předpokladu by pak bylo nutno dojít k závěru, že preventivní a nápravná opatření požadovaná ZEÚ jsou ve vztahu k provozním činnostem uvedeným na seznamu v příloze č. 1 primární povinnosti (ať už uložené přímo zákonem nebo rozhodnutím vydaným na základě zákona), jejichž nedodržení je sankcionováno samo o sobě správně právní sankcí, stanovenou v § 19 zákona ZEÚ a ukládanou za uvedený správní delikt. Způsobení ekologické újmy samo o sobě však správně právní odpovědnost v režimu ZEÚ

⁶²⁶ Obdobný problém nastává při výkladu pojmu poškozování životního prostředí dle ustanovení § 8 odst. 2 ZOŽP: „*Poškozování životního prostředí je zhoršování jeho stavu nad míru stanovenou zákonem*“.

nezakládá a preventivní a nápravná opatření tak nemají charakter správní sankce, ale primárně založené povinnosti.

Pokud bychom naopak připustili, že základem protiprávnosti působení ekologické újmy jsou čl. 11 odst. 3 a 35 odst. 2 LZPS, pak by bylo možno chápat preventivní a nápravná opatření jako určitý druh sankce obnovující povahy, vznikající teprve v důsledku porušení povinnosti primární - tj. nepoškozovat ani neohrožovat životní prostředí a přírodní zdroje, a to i ve vztahu k činnostem uvedeným na seznamu provozních činností v příloze zákona. Není bez zajímavosti, že v této souvislosti zákonodárce zkonstruoval jakousi „terciární odpovědnost“,⁶²⁷ když neprovedení nápravných a preventivních opatření, která lze označit jako sankci obnovující povahy, zajišťuje další sankcí v podobě pokuty.⁶²⁸ A to i vedle toho, že při neprovedení těchto opatření provozovatelem zákon předpokládá jejich zajištění příslušným orgánem na náklady odpovědného provozovatele, což má samo o sobě exekuční charakter.

Z hlediska vyvození odpovědnostního vztahu je mnohem jednodušší konstrukce odpovědnosti za ekologickou újmu u činností neuvedených v příloze č. 1 zákona, kdy odpovědnost za ekologickou újmu vzniká pouze tehdy, pokud je způsobena na chráněném druhu či přírodním stanovišti a to za předpokladu, že ekologická újma na uvedených částech přírody byla způsobena výkonem provozní činnosti v rozporu s právními předpisy. V tomto případě je jako předpoklad jejího vzniku stanoveno jednoznačně protiprávní jednání, zavržené kvalifikovaným škodlivým následkem v podobě ekologické újmy.⁶²⁹ Zákonodárce však opět nespecifikuje, a to ani příkladmo, jaké předpisy má na mysli, a tak bychom mohli opět uvažovat o porušení výše zmíněné obecné prevenční povinnosti nepůsobit poškození životního prostředí, resp. ekologickou újmu. Vzhledem k použité formulaci „výkon provozní činnosti neuvedené v příloze č. 1 v rozporu s právními

⁶²⁷ BURIAN, F. *Odpovědnost za ekologickou újmu v právním řádu ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013.

⁶²⁸ Taková konstrukce byla již dříve používána ve složkových právních předpisech (např. ZOPK a další)

⁶²⁹ Taková konstrukce není výjimečná ani v rámci správně právní odpovědnosti. Obdobné ustanovení lze nalézt např. v zákoně č. 282/1991 Sb., o České inspekci a její působnosti v ochraně lesa, ve znění změn. Podle § 4 tohoto zákona může být sankce uložena pouze tehdy, když fyzické nebo právnické osoby popsaným protiprávním jednáním nebo opomenutím způsobí ohrožení nebo poškození lesa. Bez tohoto následku nedojde ke vzniku správního deliktu. Pokud poškození dané části životního prostředí dosáhne takové intenzity, že naplní znaky ekologické újmy, bude se jednat o odpovědnost za ekologickou újmu podle ZEÚ.

předpisy“ a vzhledem k tomu, že zákon zavádí dvojí režim - jeden pro činnosti uvedené na seznamu a druhý pro činnosti na seznamu neuvedené, lze dospět logickým výkladem k tomu, že provozovatelé činností na seznamu neuvedených musí ke vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu porušovat předpisy práva životního prostředí, regulující jejich provozní činnost, a to včetně pravidel obsažených v předpisech na ochranu jednotlivých složek.⁶³⁰ I v tomto ohledu se český zákonodárce v daném případě odchýlil od znění směrnice, která je založena na subjektivním principu a která vztahuje odpovědnost za škody na životním prostředí na provozovatele jiných než na seznamu uvedených činností pouze v případě, že jednal úmyslně nebo z nedbalosti.⁶³¹ Důvodem pro tuto odchylku bylo zřejmě dosavadní pojetí správně právní odpovědnosti podnikajících osob coby odpovědnosti založené na objektivním principu, předpokladem jejíhož vzniku u právnických osob není zavinění.

Přijetím ZEÚ ve srovnání s původním chápáním ekologicko-právní odpovědnosti jako zvláštního typu odpovědnosti za újmu na nevlastněných, ale i vlastněných částech životního prostředí, došlo k posunu jejího pojetí do roviny veřejnoprávní a lze ji tudíž vnímat i jako speciální druh správně právní odpovědnosti, minimálně v případech, kdy byla způsobena v důsledku činností neuvedených na seznamu v příloze č. 1 zákona.

Problematické je též zakotvení liberačních důvodů, neboť zákon nepočítá s tím, že by provozovatel byl zproštěn povinnosti provést opatření k nápravě, ale pouze s tím, že „nenese náklady“ na jejich realizaci pro případ, že je již provedl a dovolá se některého z liberačních důvodů. V tom případě náklady, které vynaložil na preventivní nebo nápravná opatření, by mu měly být zpětně proplaceny. O náhradě nákladů musí příslušný orgán vydat „rozhodnutí ve věci náhrady nákladů“.⁶³² Autoři komentáře k ZEÚ dále konstatují, že rozhodnutí ve věci náhrady nákladů může být součástí výrokové části rozhodnutí o uložení preventivních nebo nápravných opatření nebo může být vydáno samostatně. Avšak při představě, že o nákladech již bylo rozhodnuto (provozovatel by byl zproštěn povinnosti hradit náklady na jeho realizaci) a opatření k nápravě dosud nebylo provedeno, lze dospět

⁶³⁰ Viz shodně STEJSKAL, VÍCHA, 2009, op. cit., s. 81.

⁶³¹ Možnost zvolit princip objektivní odpovědnosti ve vztahu k činnostem na seznamu neuvedeným v národních úpravách členských států podpořila ve svém stanovisku i generální advokátka SDEU Juliane Kokott dne 22. října 2009 ve věci C-378/08: „*Směrnice 2004/35 nebrání právním úpravám odpovědnosti za škody na životním prostředí, které nepředpokládají zavinění.*“

⁶³² STEJSKAL, VÍCHA, 2009, op. cit., s. 113

logickým výkladem k závěru, že provozovatel se za stanovených okolností může de facto zprostit odpovědnosti za ekologickou újmu, resp. povinnosti provést nápravné opatření, které v tom případě by měl stejně zajistit příslušný orgán na náklady, jež sám sobě proplatí, neboť podle zákona v případě, že provozovatel neprovede bezodkladně či alespoň ve stanovené lhůtě nápravná opatření, zajistí jejich realizaci příslušný orgán na náklady provozovatele. Proto tedy za podmínek, že provozovatel prokáže naplnění liberačních důvodů podle § 12 a bude zproštěn povinnosti nést náklady na opatření, nastolí se v daném případě pravděpodobně úvaha o tom, že se do žádných opatření k nápravě pouštět nemusí. Jenže vzhledem k sankčním ustanovením obsaženým v § 19 tuto reakci rozhodně nelze doporučit. Za neprovedení veškerých proveditelných nápravných opatření podle § 7 odst. 1 (přímo ze zákona) nebo podle § 7 odst. 4 (uložené příslušným orgánem) hrozí provozovateli sankce ve výši až 5000 000 Kč. Podobně tomu je i za neprovedení preventivních opatření.

ZEÚ dále stanoví tzv. obligatorní a fakultativní liberační důvody. V této souvislosti nutno zdůraznit, že jejich rozdělení do dvou zvláštních odstavců je dáno vztahem k čl. 8 odst. 3 a 4 směrnice podle toho, zda její text vyžaduje, aby národní právní úpravy zavedly možnost zproštění se úhrady nákladů obligatorně (dle čl. 8.3) anebo zda zakotvení liberačních důvodů je ponecháno na úvaze členských států. Jaký jiný smysl a účel má v ZEÚ jejich lehce odlišná formulace a rozdělení a do dvou samostatných odstavců, neuvádí ani důvodová zpráva k návrhu zákona.⁶³³ I když liberační důvody uvedené v § 12 odst. 3 zákona postačí provozovateli „prokázat u příslušného správního úřadu“, zatímco u liberačních důvodů uvedených v odstavci 4 musí příslušný orgán „rozhodnout o tom, že provozovatel nenese náklady“, pokud mu ve správním řízení o náhradě nákladů tyto liberační důvody prokáže, lze usuzovat, že se jedná pouze o rozdílnou formulační a nikoliv faktický, neboť jestliže provozovatel musí něco prokazovat, bude to pravděpodobně prokazovat ve správním řízení a příslušný orgán bude rozhodovat o tom, zda se mu liberační důvody podařilo prokázat či nikoliv. Z opačného pohledu rozhodnutí podle odst. 4 správního orgánu není založeno na nějaké subjektivní úvaze a libovůli příslušného orgánu, který, o tom, že nenese náklady, pokud provozovatel naplnění stanovených předpokladů prokáže, kladně rozhodnout musí.

Liberačních důvodů se mohou v obou případech pouze provozovatelé činností uvedených v příloze č. 1 zákona a nikoliv provozovatelé činností na seznamu

⁶³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, sněmovní tisk č. 322.

neuvedených, u nichž se předpokládá výkon provozní činnosti v rozporu s právními předpisy. Tzv. obligatorní liberační důvody jsou uvedeny v ustanovení § 12 odst. 3. V souladu s ním může provozovatel prokázat, že ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu způsobila třetí osoba a došlo k ní i přes to, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření. V tom případě má provozovatel možnost vymáhat vynaložené náklady po této osobě jako náhradu škody v následném občanskoprávním řízení.⁶³⁴ Provozovatel může rovněž prokázat, že ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba vznikla v důsledku splnění rozhodnutí nebo jiného závazného aktu veřejné správy, přitom se ale nejedná o rozhodnutí nebo akty vydané k odstranění nebo zmírnění emisí nebo událostí způsobených provozní činností provozovatele. V tom případě pak proplatí vynaložené náklady provozovateli ten orgán veřejné správy, který vydal takové rozhodnutí, a to pravděpodobně na základě rozhodnutí ve věci náhrady nákladů. S předmětným ustanovením však lze praxi očekávat velké problémy nejen vzhledem k tomu, že není specifikován finanční zdroj, ze kterého by příslušné orgány veřejné správy mohly požadované částky proplácet, ale především proto, že se jedná *de facto* o vynakládání veřejných prostředků na aktivity, jež proběhnou v režii soukromoprávního subjektu, a to bez jakýchkoliv pravidel, vztahujících se na podobné transakce. S podobnými problémy se již česká společnost setkávala v souvislosti s odstraňováním starých ekologických zátěží, kdy nabyvatelé privatizovaného majetku byli zároveň investory sanačních prací a Fond národního majetku uhrazoval nabyvatelům částky, které jim fakturovali zhotovitelé prací. Jak vyplynulo z kontrolních závěrů NKÚ, při tomto původním způsobu financování docházelo k ne hospodárnému nakládání se státními finančními prostředky, a proto bylo nezbytné změnit původně nastavená pravidla pro přijímání nápravných opatření.⁶³⁵ ZEÚ se svým ustanovením § 12 odst. 5 se do této problematické polohy staví opětovně.

Tzv. fakultativní liberační důvody, které provozovatel může uplatnit, jsou uvedeny v ustanovení § 12 odst. 4.⁶³⁶ V zahraniční literatuře bývají tyto důvody ke

⁶³⁴ Tamtéž.

⁶³⁵ JANČÁŘOVÁ, 2008, op. cit., s. 127 - 139.

⁶³⁶ § 12 odst. 4: Příslušný orgán rozhodne, že provozovatel činnosti uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, který provedl nápravná opatření k odstranění ekologické újmy, nebo za kterého je zajistil příslušný orgán, nenese jejich náklady, pokud prokáže, že a) neporušil právní předpisy nebo rozhodnutí vydaná na jejich základě a ekologická újma byla způsobena emisí nebo událostí, která byla výslovně povolena podle zvláštních právních předpisů¹⁵, nebo b) podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy došlo k emisím nebo

zproštění odpovědnosti označovány jako *permit defence* a *state-of-the art defence*.⁶³⁷ Fakultativnost, jak uvedeno výše, však nemůže být spatřována v tom, že o liberaci bude rozhodovat příslušný orgán, pokud provozovatel unese důkazní břemeno. Formulace *příslušný orgán rozhodne, že provozovatel činnosti nenese náklady* totiž napovídá jednoznačně tomu, že pokud provozovatel prokáže naplnění liberačních důvodů, pak příslušný orgán musí rozhodnout o tom, že náklady neponese. I v tomto případě proplatí vynaložené náklady provozovateli ten orgán veřejné správy, který vydal povolující rozhodnutí. Rozdíl v liberaci mezi ustanovením § 13 odst. 2 a § 12 odst. 4 ZEÚ lze tedy spatřovat pouze v tom, že v prvním případě se může liberovat jen ten provozovatel, který již preventivní nebo nápravná opatření provedl, zatímco druhý případ se týká pouze nákladů na opatření k nápravě a zprostit se povinnosti je nést může provozovatel i tehdy, jestliže je za něj zajistil příslušný orgán.

V závěru je nutno zdůraznit, že ustanovení ZEÚ o povinnosti přijmout preventivní anebo nápravná opatření směřují k zajištění jejich realizace tím subjektem, který je svou provozní činností způsobil, a to bez ohledu na to, zda naplňuje některý z liberačních důvodů či nikoliv. Liberace samotná totiž je vztažena nikoliv ke zproštění se odpovědnosti za ekologickou újmu, ale k teprve k následnému zproštění se povinnosti nést náklady na tato opatření. Proto nelze předmětnou liberaci chápat tak, že pokud provozovatel nemusí nést náklady, nemusí ani realizovat nápravná anebo preventivní opatření. Jejich neprovedení totiž, jak uvedeno výše, ZEÚ postihuje možností uložení sankce. Není bez zajímavosti, že v těchto případech příslušný orgán je povinen pokutu uložit, což vyplývá z formulace ustanovení § 19 odst. 2 zákona. (viz níže).

7.3.3 Požadavky na finanční zajištění původce ekologické újmy

Finanční záruky či pojištění jsou v současné právní úpravě častým požadavkem zejména ve vztahu k činnostem, jež mohou mít negativní vliv na životní prostředí, jako je například provoz skládky, dobývání nerostů apod. Požadavek finančního zajištění podle ZEÚ lze naplnit prostřednictvím pojištění nebo jiné finanční záruky, přičemž jeho rozsah musí po celou dobu výkonu provozní činnosti provozovatele

k dané provozní činnosti, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobiley ekologickou újmu.

⁶³⁷ Např. JANS, VEDDER, 2012, op. cit., s. 389, HUMLÍČKOVÁ, P. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, in Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 3/2011, Karolinum, Praha 2012, s. 140 - 144.

odpovídat rozsahu možných nákladů a intenzitě nebo závažnosti vytvářeného rizika ekologické újmy.

Ačkoliv směrnice nevyžaduje povinné finanční zajištění k náhradě nákladů za provedení preventivních nebo nápravných opatření, Česká republika je jednou z členských zemí EU, která tuto povinnost zavedla. Nicméně není stanovena obligatorní podoba tohoto zajištění a zvolení jeho formy je ponecháno na samotném provozovateli.⁶³⁸ Navíc tato povinnost není zavedena plošně, neboť se vztahuje pouze na provozovatele činností uvedených v příloze č. 1 zákona a navíc z ní zákon stanoví výjimky v § 14 odst. 3 a 4. Jednou z nich je vypouštění odpadních vod, které neobsahují nebezpečné závadné látky nebo zvlášť nebezpečné závadné látky. Další výjimky se vztahují na provozovatele, který na základě hodnocení rizik prokáže, že provozní činností může způsobit ekologickou újmu, jejíž náprava si vyžádá náklady nižší než 20 milionů Kč a dále na provozovatele, který sice na základě hodnocení rizik může způsobit ekologickou újmu vyšší než 20 milionů Kč, ale je současně registrován v programu EMAS anebo alespoň již učinil kroky za účelem registrace, a dále též na provozovatele, jenž zavedl certifikovaný systém environmentálního řízení uznávaný podle souboru norem ČSN EN ISO 14000 či zahájil činnosti potřebné k získání této certifikace.

Proto, aby provozovatel, jenž nezavedl dobrovolné systémy environmentálního řízení, seznal, zda jeho provoz musí být pojištěn, je nezbytné, aby provedl hodnocení rizik své provozní činnosti. Podrobnosti stanoví nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění, podle něž se hodnocení rizik ekologické újmy provádí ve dvou stupních - základním a podrobném.⁶³⁹

Finanční zajištění je z hlediska vynucení plnění povinnosti přijmout preventivní anebo nápravná opatření velice důležitým nástrojem. Nezbytně se však nabízí úvaha, zda pojištění škod naopak nevede k neopatrnému chování, které by právě mohlo způsobit ekologickou újmu, náklady na jejíž odstranění budou kryty pojištěním. Při vhodně nastavených pojišťovacích produktech se spoluúčastí pojištěnce však tohoto jevu se pravděpodobně není třeba příliš obávat. Mnohem větší problém, na který však právní úprava nedokáže reagovat, je nelegální provozování činností, pro něž se vyžaduje povolení. Česká republika má například bohaté zkušenosti zejména s přepravou a nelegálním ukládáním odpadů, přičemž

⁶³⁸ VÍCHA, O. K právním aspektům hodnocení rizik ekologické újmy. In: JANCÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 89.

⁶³⁹ Více tamtéž, s. 90 a násled.

často může dojít ke vzniku ekologické újmy či její hrozbě. V těchto případech mnohdy nelze zjistit odpovědnou osobu, ale i když ji zjistit lze, pak nemá dostatek finančních prostředků, aby mohla uhradit náklady na nápravná a preventivní opatření, neboť nelegální provoz pravděpodobně nebude ani pojištěn.

Zákon o ekologické újmě tyto situace řeší tak, že provozovateli, jenž se dopustí správního deliktu ve smyslu § 19 ZEÚ lze uložit pokutu, kterou však pravděpodobně nezaplatí, a dále lze na provozovateli (ať už nelegálním či insolventním) vymáhat náhradu nákladů za provedené nápravné či preventivní opatření. Z definice provozovatele totiž vyplývá, že povinnosti dle ZEÚ se vztahují na osoby vyjmenované v ustanovení § 2 písm. h) bez ohledu na to, zda činnost byla řádně povolena či nikoliv. Avšak jediným efektivním prostředkem, jak minimalizovat tyto jevy, je trestní právo a využití některé ze skutkových podstat trestného činu, došlo-li způsobením ekologické újmy k jejímu naplnění.

Problém insolvence se však může projevit nejen u provozovatelů nelegálních činností, ale i u těch, kteří podléhají výjimkám z povinnosti být finančně zajištěni pro případy vzniku ekologické újmy nebo její hrozby. V praxi je totiž předem zřejmé, že pokud příslušný orgán zajistí provedení nezbytných preventivních anebo nápravných opatření sám namísto insolventního provozovatele, půjde o nedobytou pohledávku. V tom případě hradí náklady na preventivní anebo nápravná opatření stát. Ačkoliv z textu ustanovení § 6 odst. 5 a § 6 odst. 6⁶⁴⁰ na rozdíl od formulace použité ve směrnici (viz výše) vyplývá, že příslušný orgán má povinnost bez zbytečného odkladu zajistit provedení daných opatření, nebude zřejmě mnohdy ochoten zahajovat s insolventními provozovateli řízení o uložení těchto opatření. V tomto směru je jistou zárukou možnost právnických a fyzických osob, které jsou ekologickou újmou dotčeny, podat žádost podle ustanovení § 8 odst. 1.

Pokud byla ekologická újma způsobena neznámým nebo již neexistujícím subjektem, hradí náklady stát ze státního rozpočtu. Pouze v případě, že se jedná o nápravu ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách, lze použít k hrazení těchto nákladů zvláštní účet kraje, zřízený podle vodního zákona. Tyto situace, kdy vznikne ekologická újma spadající do časové působnosti ZEÚ, lze

⁶⁴⁰ § 6 odst. 5: Příslušný orgán zajistí bez zbytečného odkladu provedení nezbytných preventivních opatření sám, pokud je bezodkladně nebo ve stanovené lhůtě neprovede provozovatel, nebo není-li provozovatel znám.

§ 7 odst. 6: Příslušný orgán bez zbytečného odkladu zajistí provedení nezbytných nápravných opatření sám, pokud tak bezodkladně neučiní provozovatel, nebo není-li provozovatel znám.

považovat za selhání kontrolních a dozorových mechanismů a indikuje nedostatky zejména v této oblasti. Důvodem pro toto konstatování je existence celého systému norem práva životního prostředí, při jejichž správné aplikaci a efektivního prosazování by k těmto situacím již nemělo docházet. (viz výše).

Právě z výše uvedených důvodů by proto bylo vhodné, aby byl zřízen podobný fond,⁶⁴¹ jakým je fond v režimu zákona o vodách, který by bylo možno použít i na případy ekologické újmy i na jiných složkách životního prostředí, než je voda, do něhož by měly přispívat ty subjekty, jež jsou častými původci škod na životním prostředí, jinými slovy, jejichž činnost je pro životní prostředí riziková. V této souvislosti by bylo možno uvažovat i o využití Státního fondu životního prostředí, jehož právní úpravu v podobě zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů, by tomu bylo nutno přizpůsobit. Jen tak lze zajistit odpovídajícím způsobem naplnění smyslu ZEÚ. Zdrojem tohoto fondu by mohly být jednak pokuty, uložené v režimu ZEÚ, a dále by bylo vhodné zavést finanční kompenzace v případech, kdy ekologickou újmu nelze napravit anebo ji lze napravit jen částečně.

7.3.4 Preventivní a nápravná opatření

ZEÚ pokrývá situace, kdy je třeba napravit vlastní škodlivé následky provozních činností a pokud možno jim i předcházet. Za tím účelem rozlišuje několik typů opatření:

a) preventivní opatření (opatření přijatá v důsledku události, jednání nebo opomenutí vedoucího k bezprostřední hrozbě ekologické újmy, jejichž cílem je předejít takové újmě nebo ji minimalizovat),

b) nápravná opatření bezprostřední (zakračující), prováděná neprodleně, jejichž účelem je okamžitá kontrola, omezení, odstranění nebo jiné zvládnutí znečišťujících látek nebo jiných škodlivých faktorů tak, aby byla omezena ekologická újma a nepříznivé účinky na lidské zdraví a aby se předešlo dalšímu rozšiřování ekologické újmy, nepříznivým účinkům na lidské zdraví a dalšímu zhoršení funkcí přírodních zdrojů,

c) nápravná opatření reparační (opatření přijatá 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.

⁶⁴¹ Srov. HUMLÍČKOVÁ, P. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. In: Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 3/2011, Karolinum, Praha 2012, s. 222.

ad a) Preventivní opatření jsou přijímána až za situace, kdy již došlo k události, jednání nebo opomenutí vedoucího k bezprostřední hrozbě ekologické újmy. Jak v této souvislosti zdůrazňuje I. Průchová, ZEÚ tudíž chápe preventivní opatření odlišně od obecné povinnosti k preventivnímu jednání a z hlediska obsahového lze uvažovat spíše o podobnosti se zakročovací povinností.⁶⁴²

Preventivní opatření přijímá provozovatel primárně na základě vlastní úvahy. Příslušný orgán je oprávněn provozovatele korigovat na základě informací poskytnutých provozovatelem. Pokyny k provedení preventivních opatření může provozovateli ukládat mimo správní řízení ve smyslu úpravy ve správním řádu, anebo může zahájit řízení o jejich uložení a v rozhodnutí stanovit podmínky a určit lhůtu k provedení preventivních opatření, pokud hrozí ekologická újma bezprostředně. Formulace příslušný orgán může i před zahájením řízení vyzvat provozovatele, aby ve stanovené lhůtě provedl preventivní anebo nápravná opatření“ sama o sobě není příliš šťastně zvolena. Vzbuzuje totiž pochybnosti, zda se v daném případě bude jednat o tzv. řízení na místě ve smyslu § 143, jež má charakter zvláštního správního řízení, anebo zda se vůbec nejedná o rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Autoři komentáře k ZEÚ se přiklání k možnosti, že uvedená výzva má povahu tzv. faktických pokynů (bezprostředních zásahů), jež jsou ukládány mimo správní řízení, a vhodně ji připodobňují k ustanovení § 134 SZ.⁶⁴³ Tento závěr potvrzují i další autoři v publikaci věnované správním procesům v právu životního prostředí.⁶⁴⁴ V souladu s § 21 odst. 2 však není zároveň vyloučeno, aby v případě bezprostředně hrozící nebo existující ekologické újmy příslušný orgán uložil povinnosti v řízení na místě podle již výše zmíněného § 143 správního řádu.

ad b) Nápravná opatření bezprostřední přijímá provozovatel rovněž na základě vlastní úvahy tehdy, jestliže ekologická újma již vznikla, s cílem omezit její rozsah a následky. Povinnost neprodleně provést tato opatření přísluší ze zákona provozovateli činnosti, jenž je zároveň povinen opět neprodleně uvědomit příslušný orgán o vzniku ekologické újmy a zároveň i o přijatých nápravných opatřeních. I v tomto případě jej může příslušný orgán svou výzvou korigovat

⁶⁴² BAHÝLOVÁ, L., PRŮCHOVÁ, I. K prevenci vzniku environmentálních újem. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 22.

⁶⁴³ STEJSKAL, VÍCHA, op. cit., s. 86.

⁶⁴⁴ Srov. BAHÝLOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Přijímání preventivních a nápravných opatření na úseku ochrany životního prostředí. In: PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 268.

i před zahájením řízení o uložení opatření k nápravě. Tentokrát, na rozdíl od preventivních opatření, zákon specifikuje, že jejich účelem je okamžitá kontrola, omezení, odstranění nebo jiné zvládnutí znečišťujících látek nebo jiných škodlivých faktorů tak, aby byla omezena ekologická újma a nepříznivé účinky na lidské zdraví a aby se předešlo dalšímu rozšiřování ekologické újmy, nepříznivým účinkům na lidské zdraví a dalšímu zhoršení funkcí přírodních zdrojů. Jak správně podotýkají autoři komentáře k zákonu o předcházení ekologické újmy a o její nápravě,⁶⁴⁵ tato nápravná opatření lze označit jako *zastavující* nebo *bezprostřední*.

ad c) Povinnost směřující ke skutečné nápravě způsobené ekologické újmy je stanovena v §7 odst. 3 ZEÚ, podle kterého je provozovatel povinen vypracovat bez zbytečného odkladu návrh nápravných opatření, jenž má být schválen příslušným orgánem. Ten může zároveň požadovat doplnění návrhu nebo jeho změny. Nápravná opatření reparační navrhuje provozovatel, přičemž se musí řídit kritérii a požadavky stanovenými v zákoně. Ačkoliv zákon stanoví v § 7 odst. 3, že návrh opatření k nápravě má být v souladu s přílohou č. 4 k zákonu, máme za to, že je nezbytné rozlišovat složku životního prostředí, které je újma způsobena, a pro případy ekologické újmy na půdě respektovat i požadavky zakotvené v § 11 zákona.

Návrh nápravných opatření je schvalován ve správním řízení. Rozhodnutím pak příslušný orgán návrh schválí nebo může uložit jeho doplnění či změny. Zároveň stanoví lhůtu k jejich provedení, popřípadě pořadí prováděných nápravných opatření. Zákon počítá i s tím, že řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření bude zahájeno z moci úřední nebo na základě žádosti.

Zákon předjímá i možnost, že provedené nápravné opatření nevede k nápravě, nicméně na tuto situaci reaguje jen v intencích ohlašovací povinnosti provozovatele a v rámci bodu 2.2. přílohy č. 4 k zákonu. V souladu s ní je provozovatel povinen obnovit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce přijetím tzv. primární nápravy. V případě, že se poškození nevrací do základního stavu, pak *je provedena* doplňková náprava na náhradní lokalitě. Z ustanovení § 7 odst. 5 a 6 totiž nevyplývá zcela jasně, zda je možno, aby příslušný orgán uložil jiná, resp. další - tj. doplňková opatření k nápravě, když realizace jeho prvotního rozhodnutí k nápravě poškozeného přírodního zdroje de facto nevedla. Domníváme se, že povinnost provést doplňková opatření nemůže vyplývat přímo ze zákona, neboť má být realizována v náhradní lokalitě, jejíž výběr, jakož i výběr opatření směřujících k doplňkové nápravě nemůže být

⁶⁴⁵ STEJSKAL, VÍCHA, op. cit., s. 91.

ponechán na volbě provozovatele. K tomu lze dospět i logickým výkladem bodu 4.3. předmětné přílohy, jenž umožňuje příslušnému orgánu a contrario nepřijímat v popsanych případech žádná další nápravná opatření. Tyto úvahy vedou k závěru, že možnost příslušného orgánu ukládat další doplňková opatření by měla být stanovena nikoliv přílohou, ale přímo v textu zákona. Jinak lze totiž na doplňková opatření nahlížet jako na změnu původního rozhodnutí. Co se týče možných změn primárního rozhodnutí a možnosti požadovat po provozovateli provedení dalších (jiných) nápravných opatření pro případ, že by realizace opatření k nápravě na jedné složce vedla například k poškození či ohrožení jiné složky či zdraví člověka, zákon na ně rovněž nepamatuje.

Na uvedenou situaci by bylo možno nahlížet různým způsobem. Pokud by primární rozhodnutí bylo zatíženo vadami, jež by mohly vést k jeho nezákonnosti, provozovatel by mohl usilovat o jeho zrušení a o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, a to ve výši náhrady nákladů vynaložených na nezákonně uložené opatření k nápravě. Pokud by však poškození, vyvolané realizací rozhodnutí o uložení nápravného opatření, naplnilo znaky další ekologické újmy, pak by se na tuto situaci vztahoval § 12 odst. 3 písm. b) ZEÚ. V případech, kdy by realizací nápravného opatření došlo k poškození zdraví či k poškození životního prostředí nedosahujícího charakteru ekologické újmy, zákon možnost změnit původně uložené opatření k nápravě, resp. uložit jiné, speciálně neřeší. Proto v souladu s obecnými pravidly by uložení povinnosti přijmout další opatření k nápravě bránila překážka věci rozhodnuté.⁶⁴⁶

Při absenci domácí rozhodovací praxe jsou určitým vodítkem rozhodnutí Soudního dvora EU ve věcech C-379/08 a C-380/08, ve kterých Soudní dvůr dospěl k závěru, že příslušný orgán je oprávněn změnit podstatným způsobem opatření k nápravě, a to i přes to, že již tato opatření byla provedena (viz výše). Vzhledem k popsánému rozporu s českou právní úpravou se doporučuje doladit předmětná ustanovení zákona o ekologické újmě o jasnou formulaci možnosti ukládat další opatření k nápravě.

Obecně lze rozlišit dva základní způsoby přijímání preventivních a v zásadě i nápravných opatření: 1) ze zákona, kdy se jedná o zákonem stanovenou

⁶⁴⁶ Srov. BAHÝLOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Přijímání preventivních a nápravných opatření na úseku ochrany životního prostředí. In: PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 269.

povinnost, 2) na základě rozhodnutí správního orgánu.⁶⁴⁷ Co se týče právní regulace preventivních a nápravných opatření v ZEÚ je dále třeba konstatovat, že není zcela zřejmé, zda se v daném případě jedná o povinnost provozovatele vzniklou přímo ze zákona nebo o povinnost ukládanou na základě zákona rozhodnutím o uložení preventivních nebo nápravných opatření. Problém spočívá ve formulaci použité v ustanoveních § 6 a 7. První z nich se týká preventivních opatření a zákon v odst. 6 nejdříve ukládá provozovateli povinnost „provést nezbytná preventivní opatření v případě bezprostředně hrozící ekologické újmy“. K tomu se dále pojí oznamovací povinnost vůči příslušnému orgánu, jemuž provozovatel musí sdělit informace o „všech důležitých okolnostech bezprostřední hrozby ekologické újmy a o provedených preventivních opatřeních.“ Tato povinnost zahrnuje rovněž i oznámení, pokud provedená preventivní opatření bezprostřední hrozbu ekologické újmy neodstraní. Příslušný orgán je oprávněn ingerovat do realizace preventivních opatření různým způsobem:

- výzvou, aby provozovatel ve stanovené lhůtě provedl preventivní opatření, a vydáním pokynů pro jejich provádění mimo správní řízení (výzva je faktickým pokynem, na nějž se nevztahuje správní řád),
- ukládáním podmínek a lhůt k jejich provedení ve správním řízení,
- zajištěním provedení preventivních opatření v případě, že je neprovede bezodkladně či ve stanovené lhůtě provozovatel, nebo není-li provozovatel znám.

Z toho lze shrnout, že ZEÚ stanoví povinnost provozovatele provést nezbytná opatření v případě bezprostředně hrozící újmy přímo ze zákona. Mělo by se jednat o opatření, která odvrátí hrozbu ekologické újmy. Jejich neprovedení je správním deliktem, za který může být uložena pokuta. Stejně tak je správním deliktem i nerespektování výzvy příslušného úřadu k provedení preventivních opatření. Znamená to, že pokud provozovatel neprovede preventivní opatření, bude mu za to uložena pokuta a zároveň bude vyzván k jejich provedení nebo, pokud například provozovatel hrozbu ekologické újmy vůbec nezaznamenal, může příslušný orgán provozovatele vyzvat k přijetí opatření, aniž by ukládal pokutu za nesplnění povinnosti přijmout preventivní opatření vyplývající ze zákona? Z formulace ustanovení § 19 o správních deliktech, jenž společně sankcionuje neprovedení preventivních opatření buď ze zákona, nebo na základě výzvy vyplývá, že pokutu

⁶⁴⁷ Podrobněji viz BAHÝTOVÁ, L., PRŮCHOVÁ, I. K prevenci vzniku environmentálních újem. In: JANCÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 21 - 31.

správní orgán uložit musí, kdežto vyzvat k provedení preventivních opatření dle § 6 odst. 4 může. To se z hlediska sledování cíle zákona - zajistit nápravu či předejít vzniku poškození životního prostředí jeví jako kontraproduktivní a příslušné orgány při ukládání pokuty budou muset odpovědně zvažovat okolnosti, způsob, závažnost a následky spáchaní předmětného deliktu podle ustanovení § 20 odst. 2 ZEÚ. Následkem bude pravděpodobně vznik ekologické újmy, kterou je provozovatel povinen napravit přijetím nápravných opatření v režimu ustanovení § 7 ZEÚ, za jejichž neprovedení lze opět očekávat uložení pokuty.

Při vědomí toho, jak značně komplikované a mnohdy těžko předvídatelné jsou přírodní procesy, lze předpokládat, že takto „předimenzovaná ustanovení“, jakým je § 6, povedou v praxi pravděpodobně k tomu, že více pozornosti než ochraně životního prostředí bude věnováno na vedení soudních sporů. Stejně jako je nepravděpodobné, že by všichni znečišťovatelé byli vybaveni odpovídajícím odborným a materiálním zázemím k monitorování možného působení své provozní činnosti na okolí, obdobně nelze očekávat, že by orgány dozoru potřebným vybavením disponovali. Proto se lze ptát, proč zákonodárce zvolil takto komplikované konstrukce pro zajištění plnění předmětných povinností. V této souvislosti se naskytá otázka, zda by nebylo účinnější a zejména i ekonomičtější stanovit jednoduše postup takový, že v případě zjištění bezprostřední hrozby ekologické újmy příslušný orgán vyzve provozovatele k přijetí konkrétních preventivních opatření a stanoví lhůtu k jejich provedení. Teprve tehdy, když provozovatel neprovede nápravu a preventivní opatření nepřijme, by se měla uložit účinná a dostatečně odrazující sankce, ideálně v podobě řetězcích se pokut za každý den nesplnění uložené povinnosti nebo pod hrozbou provedení těchto opatření na náklady provozovatele, což by v praxi pro něj mělo představovat mnohem vyšší finanční zatížení. Za takto stanovených pravidel by bylo možno očekávat, že by provozovatelé mohli skutečně mít snahu přijímat opatření k nápravě z vlastní iniciativy, než čekat na uložení preventivních opatření příslušnými orgány na základě jejich vlastní úvahy. Další otázkou je, zda za delikt ní jednání nebude možné označit takové jednání provozovatele, který přijal preventivní opatření, jež nevedla k odvrácení hrozby. V tomto případě bude záležet na konkrétní situaci, zda byla přijata opatření jen „na oko“ nebo zda ani odpovídající opatření vznik ekologické újmy nebyla s to zastavit. Odpověď na tuto otázku poskytne pravděpodobně až rozhodovací praxe, i když máme za to, že přijetí odpovídajících preventivních, byť neefektivních opatření delikt ní odpovědnost nezakládá, neboť tvrzená preventivní opatření, jež byla přijata „jen na oko“ nebudou pravděpodobně posuzována jako preventivní opatření ve smyslu ZEÚ.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že návaznost a provázanost jednotlivých postupů přijímání preventivních opatření podle tohoto zákona představuje poměrně komplikované téma, a to i s ohledem na uplatnění zásady materiální pravdy ve správním řízení, v souladu s níž musí být „spolehlivě zjištěn stav věci“. Problematická situace nastane zejména v případě, kdy by správní orgán chtěl využít všech možností ZEÚ, tj. použije výzvu, uloží opatření na místě a případně bude chtít uložit opatření ve správním řízení podle § 8. Přijme-li výzvu jako faktický pokyn, může uložit stejnému subjektu opatření ještě znovu ve správním řízení. Rozhodne-li však příslušný orgán o uložení opatření na místě a zjistí-li po té, že tato opatření byla neúčinná, uložení povinnosti přijmout další opatření ve správním řízení již může bránit překážka věci rozhodnuté. Povinnost správního orgánu zjistit objektivně stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, se tak může dostat do konfliktu s požadavkem na zajištění rychlé ochrany životního prostředí.⁶⁴⁸

Obdobná konstrukce a obdobné problémy se pojí i k nápravným opatřením včetně možnosti zasahovat do jejich realizace ze strany příslušného orgánu.

K ukládání preventivních a nápravných opatření v režimu ZEÚ je třeba podotknout, že tato právní úprava představuje tzv. *nihil novum sub sole*, neboť povinnost učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků v případě, kdy subjekt zjistí, že hrozí poškození životního prostředí nebo že k němu již došlo, je zakotvena s účinností již od 16. ledna 1992 v § 19 ZOŽP, a to včetně oznamovací povinnosti. Navíc tato povinnost je adresována každému, byť - obdobně jako v ZEÚ - sankce za jejich neprovedení ve výši 500 000 Kč hrozí pouze podnikatelským subjektům, tj. právnickým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání.

Na rozdíl od předmětného ustanovení § 19 ZOŽP, jež výše uvedenou povinnost ukládá obecně bez ohledu na protiprávnost jednání a dokonce i bez požadavku příčinné souvislosti mezi jednáním původce a hrozbou či poškozením životního prostředí, ve zvláštních předpisech jsou obsažena ustanovení umožňující ukládat dále nespecifikovaná opatření k nápravě, resp. preventivní opatření, spočívající například v zákazu či omezení činnosti, a to zpravidla za porušení povinností v těchto předpisech stanovených.

⁶⁴⁸ BAHÝLOVÁ, L., PRŮCHOVÁ, I. K prevenci vzniku environmentálních újem. In: JANCÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 28 - 31.

Opatřením k nápravě v právu životního prostředí věnovalo svou pozornost mnoho autorů.⁶⁴⁹ Zvláštní předpisy na ochranu složek životního prostředí, jakož i předpisy upravující aktivity pro životní prostředí nebezpečné, zpravidla hovoří o opatřeních k nápravě, jež nejsou označena jako sankce a jejichž obsah není blíže specifikován, a proto mohou plnit vedle funkce reparační i funkci preventivní.

Jak správně poukazuje Psutka,⁶⁵⁰ nápravná opatření v režimu zvláštních složkových předpisů budou zpravidla směřovat k nápravě samotné vadně prováděné činnosti, resp. k nápravě neplnění zákonem stanovených podmínek, a nikoliv k přímé nápravě ekologické újmy z porušení vzniklé. Opatření směřují dovnitř provozu, popřípadě se vztahují k činnostem vedoucím k možnému narušení životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Bez výhrad lze souhlasit s jeho konstatováním, že: „*Jedná se tak de facto o opatření, která mají zamezit porušování zákona a tím i případný vznik ekologické újmy, cílem je tedy prevence.*“⁶⁵¹

Co se týče obsahu požadovaných opatření k nápravě nutno konstatovat, že až do přijetí ZEÚ česká právní úprava jej nikterak nevymezovala a jejich ukládání bylo v zásadě na uvážení orgánu, který rozhodnutí o jejich uložení po předchozím správním řízení vydal. V tomto ohledu ZEÚ vymezuje postupy a kritéria pro volbu nápravných opatření, přičemž odlišuje nápravu ekologické újmy na půdě, obsaženou v § 11 ZEÚ, od nápravy ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, přírodních stanovištích a na vodách, u níž příslušný orgán postupuje podle přílohy č. 4 ZEÚ. Pro případy ekologické újmy na půdě jsou podrobnosti, týkající se výběru vhodných nápravných opatření a souvisejících otázek, upraveny v prováděcí vyhlášce č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě.⁶⁵²

U nápravy ekologické újmy na půdě je třeba zdůraznit, že má vést pouze k minimalizaci jejích nepříznivých důsledků tak, aby, aby nepředstavovala významné riziko pro lidské zdraví. To znamená, že cílem není úplné odstranění kontaminace. Navíc nepokryty režimem nápravy zůstávají všechny kontaminované lokality, jež ve svém důsledku nedosahují tohoto stupně rizikovosti a přitom zároveň nepředstavují ekologickou újmu na zvláště chráněných částech přírody či na vodách. Proto je nezbytné, aby tyto situace pokrývaly složkové předpisy

⁶⁴⁹ Např. Psutka, Jančářová, Bahýľová.

⁶⁵⁰ PSUTKA, op. cit., s. 62 - 67.

⁶⁵¹ Tamtéž, s. 65.

⁶⁵² Blíže srov. VÍCHA, O. Nové prováděcí vyhlášky MŽP týkající se sanačních prací. *České právo životního prostředí*. 2009, č. 1, s. 51 - 56.

prostřednictvím klasických, nespecifikovaných opatření k nápravě, jež mohou být ukládána na základě § 3 odst. 3 ZPF, § 86 ZOPK a §§ 42, 110 a 111 vodního zákona. Opatření k nápravě uložená podle uvedených předpisů mohou směřovat k nápravě stavu dané složky životního prostředí, zatímco opatření uložená podle ostatních předpisů budou směřovat spíše k nápravě vad v provozované činnosti. V obou směrech (k nápravě stavu složky i k nápravě nedostatků v činnosti související však pouze s lesním hospodářstvím) mohou být ukládána opatření k nápravě podle předpisů v oblasti ochrany lesa a dále i ochrany vod, co se týče nakládání s vodami.

Skutečnost, že ZEÚ pokrývá v zásadě velmi úzce vymezený okruh situací, jež navíc upravuje značně komplikovaně, je jedním z důvodů, které přispívají k jeho nízké, resp. v ČR dosud nulové aplikovatelnosti a pravděpodobně povedou i ke snaze o upřednostňování nepoměrně jednodušší složkové právní úpravy v situacích, kde budou pochybnosti o naplnění znaků ekologické újmy.⁶⁵³ Na druhé straně ve složkových předpisech mnohdy chybí ustanovení opravňující ke vstupu na cizí pozemky a jistá vodítka pro to, jaká opatření je vhodné ukládat z hlediska efektivnosti nápravy ve vztahu k vynaloženým prostředkům.^{654,655} Otázkou je, jak kvalitně je regulatorní vymezení nápravných opatření v ZEÚ formulováno

⁶⁵³ V případech, kdy se jednoznačně jedná o ekologickou újmu, opatření k nápravě se ukládají podle ZEÚ, jenž je speciálním zákonem ve vztahu ke složkovým předpisům (vodní zákon, lesní zákon, ZPF, ZOPK). Na základě ZEÚ došlo k jejich změně, která spočívá na těchto zásadách:

1. Složkový orgán neuloží nápravné opatření podle složkového předpisu, pokud bylo za účelem nápravy ekologické újmy uloženo nápravné opatření podle ZEÚ.

2. Složkový orgán přeruší zahájené řízení o uložení nápravného opatření podle složkového předpisu, pokud bylo za účelem náprav ekologické újmy zahájeno řízení o uložení nápravného řízení podle ZEÚ.

Blíže viz STEJSKAL, V., VÍCHA, O. Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2008, č. 1, s. 72 - 73.

⁶⁵⁴ JANCÁŘOVÁ, I. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 16, s. 575 - 580.

⁶⁵⁵ Ve složkových předpisech chybí úprava ukládání preventivních opatření v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy, způsoby nápravy ekologické újmy, včetně tzv. vyrovnávací nápravy ke krytí tzv. přechodných ztrát, důsledné provedení zásady *znečišťovatel platí* a úprava hrazení nákladů na preventivní a nápravná opatření, zajištění účasti veřejnosti při ukládání preventivních a nápravných opatřeních nebo povinnost zabezpečit finanční zajištění. Blíže viz VÍCHA, O. Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. *České právo životního prostředí*. 2007, č. 1, s. 21 - 37.

z hlediska jejich praktické aplikace, zda je dostatečně srozumitelné a jednoduše uchopitelné apod. Odpověď na tuto otázku přinese až rozhodovací praxe. Beze všech pochybností lze konstatovat, že kvalitní rozhodování a přijímání efektivních opatření k nápravě bude záležet především na úrovni odborných znalostí osob, podílejících se na procesu výběru a ukládání ať už preventivních či nápravných opatření.

7.3.5 Procedurální aspekty nápravy ekologické újmy

Na mnohé problémy související s procesní stránkou ukládání opatření podle ZEÚ již bylo poukázáno výše. Dalším z nich, který vzbuzuje pochybnosti o jeho aplikaci a na který je třeba upozornit, je skutečnost, že ZEÚ předpokládá, že provozovatelé budou sami na sebe ohlašovat skutečnost, že jejich aktivita vyústila v bezprostředně hrozící ekologickou újmu a anebo k jejímu vzniku.

ZEÚ dokonce v § 7 provozovatelům (a to nejen těm, co jsou uvedeni v příloze a jsou povinně pojištěni) ukládá povinnosti „v *případě vzniku nebo zjištění ekologické újmy*...“, jejichž nesplnění je sankcionováno uložením pokuty podle § 19. Z této formulace logicky vyplývá nevyčtená povinnost sledovat důsledky svého působení na životní prostředí.⁶⁵⁶ V této souvislosti se nabízí otázka, zda je možné, jak to v § 14 odst. 1 činí zákon, smysluplně požadovat po provozovatelích předmětných aktivit, aby průběžně sledovali dopady své činnosti na zvláště chráněné druhy či přírodní stanoviště jinak než formálním způsobem při aktualizaci hodnocení rizik a byli schopni si všimnout změn na jejich populaci (která může být zcela přirozená) a navíc je dát do souvislosti s působením své provozní činnosti. Kromě toho podle § 3 povinnost přijímat nápravná opatření je adresována pouze těm provozovatelům, kteří ekologickou újmu způsobí svou činností. Je proto nutné (zvláště v situacích nehavarijního charakteru) prokázat příčinnou souvislost mezi vznikem ekologické újmy a činností daného provozovatele, což by mělo být úkolem příslušného orgánu, jenž tyto skutečnosti musí pro účely řízení o uložení preventivních či nápravných opatření zjistit a prověřit. Zjišťovat skutečný stav věci pouze na základě informací, podkladů a odborných posouzení předložených provozovatelem daných aktivit může mít pro životní prostředí a zdraví člověka fatální následky.⁶⁵⁷ I kdyby ohrožení nebo

⁶⁵⁶ Podobné ustanovení je však zakotveno v § 18 ZOŽP, v obecné rovině, které je de facto zákonem o EÚ naplňováno: "Každý, kdo svou činností znečišťuje nebo poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, je povinen na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho možné důsledky."

⁶⁵⁷ Podle čl. 11.2 směrnice 2004/35/ES „Příslušný orgán má **povinnost stanovit, který provozovatel zavinil škody nebo bezprostřední hrozbu škod, posoudit význam škod a určit,**

poškození životního prostředí provozovatelé zjistili, je vysoce nepravděpodobné, že sami aktivně rozpoutají proces nápravy ekologické újmy v režimu ZEÚ, zvláště pokud provozovatel není finančně zajištěn. V této souvislosti se nabízí poukázat na obecnou prevenční povinnost, obsaženou v ustanovení § 19 ZOŽP, která je adresována každému, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí nebo k němu již došlo, která existuje v českém právním řádu již od roku 1992.

Zjištění vzniku ekologické újmy nebo její bezprostřední hrozby je provozovatel dle zákona povinen neprodleně sdělit příslušnému orgánu. Ten pak zahájí řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatřeních z moci úřední. Řízení může být zahájeno rovněž i na základě žádosti právnických nebo fyzických osob, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné. Jelikož ZEÚ nevymezuje specifický okruh účastníků řízení, použije se obecná úprava obsažená ve správním řádu.

V této souvislosti se nabízí otázka, zda se předmětného řízení může účastnit veřejnost. Ta má nepochybně možnost podávat příslušnému orgánu podněty k zahájení řízení, nicméně k závěru, že veřejnost, resp. specifické formy veřejnosti (tj. občanská sdružení založená k ochraně životního prostředí), se může stát účastníkem tohoto řízení, je třeba po té, co z vládního návrhu zákona byla předmětná pasáž vypuštěna,⁶⁵⁸ dospět až výkladem. Této problematice se detailně věnuje J. Bělohradová.⁶⁵⁹ Na základě pečlivě provedené analýzy se tato autorka přiklání k závěru, že dotčenost environmentálních nevládních organizací a tím i jejich účastenství v řízeních o uložení preventivních a nápravných opatření dovodit lze. Uvažuje v této souvislosti o přímé aplikovatelnosti čl. 12 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/35/ES⁶⁶⁰ a dále polemizuje i s myšlenkou, že „dotčeností v ustanovení § 8 zákona o ekologické újmě je třeba rozumět i dotčenost nevládních neziskových organizací, a to s poukazem na Aarhuskou úmluvu, která stanoví, že za dotčenou veřejnost se považují rovněž nevládní organizace podporující ochranu

kteřá nápravná opatření by měla být přijata podle přílohy II. Za tím účelem je příslušný orgán oprávněn po příslušném provozovateli požadovat, aby provedl své vlastní posouzení a poskytl všechny nezbytné informace a údaje“.

⁶⁵⁸ ZEÚ v tomto ohledu nezajistil řádnou transpozici požadavků směrnice, a to čl. 13 a částečně i čl. 12.

⁶⁵⁹ BĚLOHRADOVÁ, J. Poznámky k účasti veřejnosti v sankčních řízeních týkajících se životního prostředí. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 115 - 119.

⁶⁶⁰ Obdobného názoru jsou i autoři komentáře k ZEÚ. Viz STEJSKAL, VÍCHA, op. cit., s. 99.

životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů, neboť u nich se předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“

Nelze než souhlasit s názorem uvedené autorky, že by bylo vhodné, aby ZEÚ výslovně otázku účasti nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí zakotvil, jak tomu bylo ve vládním návrhu zákona. Zároveň se domníváme, že i v současné podobě lze z právní úpravy jejich účastenství dovodit, nicméně výběr konkrétního titulu musí potvrdit až rozhodovací praxe.

Účastníkem řízení o uložení preventivních anebo nápravných opatření by v každém případě měli být vlastníci nemovitostí, dotčených samotnou ekologickou újmou anebo realizací preventivních či nápravných opatření, a to i v případě, že řízení bude zahájeno ex officio. Zajištění vstupu a povinnosti strpět provedení opatření je zásadní z hlediska nápravy poškozeného životního prostředí. Ačkoliv je v § 9 odst. 4 zakotveno,⁶⁶¹ že uvedené omezení jsou vlastníci povinni strpět za náhradu, je škoda, že zákonodárce se neinspiroval přesnějším zakotvením možných nároků dotčeného vlastníka - tj. odpovědností za případnou škodu vzniklou vstupem na pozemky, za škodu vzniklou v souvislosti s prováděním preventivních a nápravných opatření, způsobem její náhrady a jejího uplatnění, jakož i náhradou za omezení obvyklého užívání nemovitostí - v již existující právní úpravě obsažené ve vodním zákoně.⁶⁶² Při absenci speciální právní úpravy tak vlastníkům dotčených

⁶⁶¹ „Vlastníci nemovitostí, na kterých se mají provádět preventivní opatření nebo nápravná opatření a kteří nejsou těmi, jimž bylo preventivní opatření nebo nápravné opatření uloženo, jsou povinni strpět jejich provedení po nezbytně nutnou dobu, v nezbytném rozsahu a za náhradu. Dále jsou povinni osobám, které je provádějí, umožnit vstup a vjezd na své nemovitosti a strpět omezení jejich obvyklého užívání.“

⁶⁶² Srovnej vodní zákon:

(6) Vlastníci majetku, na němž závadný stav vážne nebo jejichž majetku je nutno použít při odstranění závadného stavu a kteří nejsou těmi, jimž bylo opatření k nápravě uloženo, jsou povinni strpět provedení opatření k nápravě uloženého nebo nařízeného vodoprávním úřadem. Za tím účelem jsou povinni umožnit vstup, popřípadě vjezd na své pozemky a stavby a strpět omezení obvyklého užívání svých pozemků a staveb.

(8) Jestliže se uložená opatření k nápravě dotýkají cizích pozemků nebo staveb, je třeba co nejvíce šetřit práv vlastníků dotčených pozemků a staveb; vstup, popřípadě vjezd a zamýšlená omezení obvyklého užívání pozemků nebo staveb je třeba jim předem oznámit, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Po dokončení opatření k nápravě jsou ti, jimž byla opatření k nápravě uložena, povinni na své náklady uvést pozemky nebo stavby do předchozího stavu, pokud se s jejich vlastníky nedohodli jinak; jsou-li opatření k nápravě prováděna na základě rozhodnutí vodoprávního úřadu podle odstavce 4, hradí tyto náklady příslušná obec, a to z prostředků státu.

nemovitostí nezbývá, než uplatňovat své právo na náhradu za omezení svých vlastnických práv při realizaci preventivních či nápravných opatření podle obecných právních předpisů, stejně jako právo na náhradu případné škody, pokud nedošlo nápravou ekologické újmy zároveň i k náhradě škod na majetku.⁶⁶³

Za závažný nedostatek právní úpravy lze ve vztahu k vlastníkům považovat absenci sankčního ustanovení pro případ, kdy vlastníci nesplní své povinnosti vyplývající z § 9 a odeprou pověřeným osobám vstup na své nemovitosti a strpět jiná omezení s tím související. I když tato situace je málo pravděpodobná, neboť opatření v režimu ZEÚ budou směřovat nejspíše k ochraně zdraví a majetku těchto osob, přesto se s ní lze v praxi setkat, konkrétně při odstraňování ekologických zátěží. Může se stát, že vlastník žádnou škodu na svém majetku či zdraví nepocítí a odmítá spolupracovat. V tom případě ZEÚ neposkytuje žádné prostředky k prosazení vlastníkovi uložených povinností.⁶⁶⁴

7.4 DÍLČÍ ZÁVĚRY

Problematika odpovědnosti za ekologickou újmu velmi úzce souvisí s prosazováním práva životního prostředí v užším slova smyslu. Česká republika coby členský stát EU je povinna zajistit dodržování práva EU, a to nejen přijímáním vnitrostátních pravidel a zajištěním jejich řádné aplikace a prosazení. Neschopnost postihnout toho, kdo porušuje předmětné předpisy, pak může být považována za porušení unijního práva. Proto skutečnost, že dosud v České republice nebyl ani jeden případ řešen v režimu předpisů provádějících Směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí

(9) Náhradu za majetkovou újmu nebo omezení vzniklá vlastníkům při provádění opatření k nápravě na jejich pozemcích nebo stavbách hradí ten, jemuž bylo opatření k nápravě uloženo. V případě uvedeném v odstavci 4 hradí tuto náhradu příslušný vodoprávní úřad. Právo na náhradu musí být uplatněno u toho, jemuž bylo opatření k nápravě uloženo, nebo u příslušného vodoprávního úřadu do 6 měsíců od jeho vzniku, jinak zaniká. Tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody.

⁶⁶³ STEJSKAL, VÍCHA, op. cit., s. 105 - 106.

⁶⁶⁴ V daném případě nelze u fyzických osob využít ani tzv. „sběrnou“ skutkovou podstatu přestupků na úseku životního prostředí, neboť to není vlastník, kdo zhorší životní prostředí. Viz § 45 PřeZ: „Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až 44, zhorší životní prostředí.“

v souvislosti s prevencí a nápravou škod,⁶⁶⁵ byla posuzována s ohledem na výše vytyčené okruhy problémů.

Ukázalo se, že problémy a rozdíly, které členské státy vykazovaly při její implementaci, byly mnohdy zapříčiněny samotným textem, koncepční nevyjasněností a variantností dané směrnice. Příkladem lze uvést množství ustanovení, která ponechávají řešení na výběru členských států (např. akceptace tzv. *permit defence* a *state-of-the-art defence*, vztažení odpovědnosti za ekologickou újmu na zvláště chráněných částech přírody na ty části, které jsou zvláště chráněny na národní úrovni, společná a nerozdílná odpovědnost, finanční zajištění), složité pojmy a nepřesné či neurčité výrazy (hranice ekologické újmy na biodiverzitě, možnost liberace z odpovědnosti vs. možnost se zprostit hrazení nákladů na nápravná opatření) a problémy se začleněním do stávajícího systému odpovědnosti.

Evropská Komise, byť v souvislosti s odpadovým hospodářstvím, vyslovila názor, že nové předpisy nenahradí nedůsledné provádění stávajících⁶⁶⁶, což platí i pro otázku odpovědnosti za ekologickou újmu. Tam, kde jsou dodržovány požadavky právní úpravy na ochranu životního prostředí, ke vzniku ekologické újmy docházet zpravidla nebude a absence případů ekologické újmy prostě znamená, že stávající právní úprava je účinně prosazována.⁶⁶⁷ Směrnice o ekologické újmě v zásadě byla potřebná především v těch členských státech, ve kterých absentovala právní úprava umožňující nápravu poškozených částí životního prostředí a zejména přírody.⁶⁶⁸ Česká republika, jež vytvořila po revoluci v roce 1989 moderní systém práva životního prostředí, mezi tyto země nepatří. Český právní řád nejenže předmětná ustanovení obsahuje, ale při správné aplikaci a prosazování pravidel *de facto* nedává prostor (až na jisté výjimečné, zejména havarijní situace) pro to, aby ke škodám na životním prostředí, dosahujícím

⁶⁶⁵ 'Evaluating the experience gained in the ELD Implementation', Summary Report from 2nd ELD STAKEHOLDER CONFERENCE - BRUSSELS, dostupné na <http://www.europa.environment.eu/> (30. 6. 2013)

⁶⁶⁶ Evropská komise. Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o budoucím postupu při nakládání s biologickým odpadem v Evropské Unii. 18. 5. 2010. KOM (2010)577.

⁶⁶⁷ JANČÁŘOVÁ, I. Critical Reflections to Environmental Liability Directive Implementation in EU Member States. *Journal of International Scientific Publication, Ecology and Safety*. 2013, Volume 7, Part I, s. 296 - 310.

⁶⁶⁸ V době transpozice směrnice většina členských států neměla právní úpravu na ochranu biodiverzity, umožňující prevenci a nápravu poškozených částí přírody. Viz *Implementattion challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD)*, dostupné na <http://www.eldimplement.biois.com/> (30. 6. 2013)

intenzity ekologické újmy, vůbec došlo. I když český zákonodárce přistoupil k transpozici směrnice zodpovědně, v mnoha bodech došlo k rozdílům a z provedené analýzy vyplynuly jisté problematické aspekty.

Předně se jedná o otázku protiprávnosti coby předpokladu vzniku odpovědnosti obecně. Za právní základ protiprávnosti lze do nabytí nového občanského zákoníku považovat ustanovení § 415 toho stávajícího a čl. 11 odst. 3 a 35 odst. 2 LZPS, k nimž se však pojí interpretační problémy *ohledně míry (znečišťování) stanovené zákonem*. ZEÚ však sám o sobě nehovoří o odpovědnosti za ekologickou újmu a v souladu s novým občanským zákoníkem stanoví „pouze“ povinnost způsobenou újmu napravit, a to v případě aktivit uvedených na seznamu v příloze zákona bez ohledu na to, zda k ní došlo porušením povinností stanovených v režimu předpisů na ochranu životního prostředí či nikoliv. U aktivit na seznamu neuvedených, jejichž realizací byla způsobena újma na chráněných částech přírody, tuto povinnost spojuje s protiprávností bez ohledu na zavinění provozovatele. Na rozdíl od směrnice ZEÚ klade povinnost k nápravě jednoznačně všem regulovaným subjektům s tím, že liberační důvody se vztahují k povinnosti hradit náklady a nikoliv k povinnosti provést nápravná opatření. Za pozitivní rozdíl lze označit i stanovení povinnosti zajistit bezodkladně provedení, byť pouze nezbytných, preventivních a nápravných opatření příslušným orgánem v situaci, kdy je provozovatel neprovedl sám anebo není-li provozovatel znám. Za významný lze považovat i rozdíl v rozsahu působnosti směrnice a ZEÚ ve vztahu k ekologické újmě na vodách, která se u evropské úpravy odvíjí od působnosti rámcové vodní směrnice, zatímco zákon ji vztahuje k aktivitám, vyžadujícím povolení k různým způsobům nakládání s vodami podle české právní úpravy.

Ani česká právní úprava však neřeší jednoznačně situace, kdy uložené opatření nevedlo k nápravě závadného stavu, a proto je třeba uložit další opatření nebo původní rozhodnutí změnit. Zpřesnění by bylo vhodné i ve vztahu k občanským sdružením, coby možným účastníkům řízení o ukládání opatření, a dále i ve vztahu k ustanovením o vstupu na cizí pozemky při realizaci preventivních a nápravných opatření.

Jedním z důvodů, které zvyšují pravděpodobnost problémů s aplikací předmětné právní úpravy jak na evropské, tak národní úrovni je skutečnost, že má být *samovykonatelná*, což znamená, že provozovatelé by měli sledovat důsledky působení své aktivity na složky životního prostředí a přijímat preventivní a zakročovací nápravná opatření ještě před tím, nežli jsou jim příslušným orgánem uložena. Být obdobná zakročovací povinnost je zakotvena i v zákoně o životním prostředí, v praxi se pro provozovatele jeví značně obtížné až nemožné, aby se mnohdy dověděl o bezprostřední hrozbě nebo existenci ekologické újmy a podnikl požadované kroky, za jejichž neprovedení může být sankcionován vysokou

pokutou. Vzhledem ke komplikovaně definovanému pojmu ekologická újma je zároveň značně obtížné stanovit i hranici poškození, které tento pojem skutečně naplňuje.

K úvaze lze předložit způsob finančního zajištění realizace nápravných opatření, které díky rozsáhle stanoveným výjimkám nepokrývá celou řadu provozů uvedených na seznamu v příloze ZEÚ a prakticky všechny ostatní v něm neuvedené. Přitom ani zákonem požadované finanční zajištění nebude funkční a efektivní v případech, kdy daná aktivita bude provozována nelegálně. Proto je navrhováno vytvoření samostatného Fondu obnovy, popřípadě využití již stávajícího Státního fondu životního prostředí České republiky (viz výše), ze kterého by byla hrazena náprava v situacích, kdy provozovatel bude z hlediska finančních zdrojů nedostupný.

Česká republika transponovala směrnici prostřednictvím ZEÚ, přičemž byla ponechána v platnosti právní úprava ekologické újmy obsažená v ZOŽP. Tato úprava je ve vztahu k ZEÚ úpravou obecnou a vzhledem k absenci předpisů předpokládaných k jejímu provedení lze usuzovat, že v budoucnu již nebude ani subsidiárně aplikována na případy ekologické újmy způsobené v důsledku provozních činností. Nelze však zapomínat na skutečnost, že odpovědnost za ekologickou újmu v režimu uvedeného zákona lze vztahovat i na osoby fyzické a v tomto ohledu je vhodné ji zachovat. Obě právní úpravy jsou založeny na obdobných principech, na kterých je dle čl. 191 odst. 2 SFEU založena politika ochrany životního prostředí EU (princip prevence, znečišťovatel platí⁶⁶⁹ a princip priority naturální restituce),⁶⁷⁰ a proto popsaná dvojkolejnost právní úpravy se jeví

⁶⁶⁹ K tomuto principu srov. VÍCHA, O. The Polluter-Pays Principle in the OECD Recommendations and its Application in the International and EC/EU Law. *Czech Yearbook of Public & Private International Law*. 2011, vol. 2, s. 57 - 67.

⁶⁷⁰ Princip prevence se v ZEÚ realizuje zejména povinností provozovatele provádět preventivní opatření i v případě, že ke škodám na životním prostředí dosud nedošlo, ale existuje bezprostřední hrozba takových škod, povinností informovat příslušný orgán, povinností přijmout nápravná opatření za účelem omezení dalších škod, finančním zajištěním (s výjimkami v § 14/3) a hodnocením rizik činností v příloze č. 1. Princip znečišťovatel platí se uplatňuje ve vztahu k nákladům potřebným na předcházení ekologické újmy nebo na její nápravu, k nákladům na zjištění a posouzení ekologické újmy, jakož i posouzení vzniku její bezprostřední hrozby, k nákladům na řízení, k nákladům na provedení preventivních nebo nápravných opatření nebo jejich vymáhání od provozovatele, k nákladům na sběr dat, na sledování a kontrolu a popřípadě i k dalším nákladům souvisejícím s předcházením ekologické újmy nebo s její nápravou, s výjimkami z povinnosti provozovatele hradit náklady ve smyslu § 12 ZEÚ.

jako neúčelná. Problematika ekologické újmy z hlediska systematiky a vzájemné provázanosti s ostatními ustanoveními patří do zákona o životním prostředí, a pokud nebyl pokus o přijetí kodexové právní úpravy dosud úspěšný, je škoda, že zákonodárce důkladněji nepropracoval a nepropojil problematiku ekologické újmy do ZOŽP. Jak vyplynulo ze studie vypracované pro Komisi,⁶⁷¹ čím více normativních právních aktů bylo přijato nebo ponecháno v právním řádu, tím větší je pravděpodobnost neefektivní implementace a prosazování úpravy transponující směrnici o ekologické újmě.

Po přijetí ZEÚ při současném zachování právní úpravy v zákoně o životním prostředí je proto vhodné se vrátit k původně vytyčeným otázkám. První z nich směřovala k vymezení ekologické újmy, která byla původně pojímána jako ztráta na ekosystémech. V režimu ZEÚ je ekologická újma vymezena mnohem úžeji. Stejně jako podle zákona o životním prostředí musela ekologická újma mít charakter tzv. „kvalifikované újmy“ - tzn. že musela dosáhnout určitého stupně poškození přírodního zdroje, i ZEÚ jednoznačně nepovažuje každý závadný stav za ekologickou újmu, kterou složitě definuje. Předpokládají se problémy při stanovování hranice, kdy bude závadný stav naplňovat kritéria ekologické újmy podle ZEÚ a kdy jej bude stačit řešit jako poškození přírodních zdrojů, resp. složek životního prostředí prostřednictvím opatření k nápravě v režimu složkových předpisů. Vzhledem ke komplikované definici v uvedeném zákoně se předpokládají obtíže při její aplikaci, která bude klást značné nároky na odborné znalosti osob aplikujících právo. Obecná definice je naopak široká s tím, že závisí na jejich volné úvaze. Oba přístupy mají svá pro i proti.

Ani ZEÚ, ani zákon o životním prostředí se nezabývá již dlouhou dobu diskutovanou otázkou ocenění přírodních zdrojů a případných škod na nich.

Problematika oceňování přírodních zdrojů, resp. těch částí životního prostředí, které ve své podstatě nebyly vytvořeny člověkem, není ani zdaleka nová. V českém právním prostředí se středem pozornosti stala na samém počátku 90. let minulého století v souvislosti s přípravou ZOŽP. Jedním z právních prostředků, se kterým se v připravovaném zákoně počítalo, byl i institut právní odpovědnosti včetně odpovědnosti za škodu. Současně však bylo namítáno, že uplatitelnost této formy právní odpovědnosti ve vztahu k životnímu prostředí má svá omezení. Jedno z nich

Princip naturální restituce pak spočívá v upřednostnění nápravných opatření před peněžními kompenzacemi a v požadavku na obnovení stavu nebo nahrazení poškozeného životního prostředí.

⁶⁷¹ Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD), dostupné na <http://eldimplement.biois.com/> (30. 6. 2013)

spočívá v tradičním chápání pojmu *škoda* jako majetkové újmy vyčíslitelné v penězích. Bylo poukazováno právě na skutečnost, že mnohé újmy na životním prostředí právě v penězích dost dobře vyčíslit nejde. Výsledkem těchto výhrad pak bylo zakotvení institutu „ekologické újmy“ v uvedeném zákoně o životním prostředí, včetně způsobů jeho odstraňování. Dva ze tří těchto způsobů odstraňování ekologické újmy uvedených § 27 odst. 1 cit. zákona jsou však podmíněny právě jejím vyčíslením v penězích. Zákon, ani tento ani jiný, však neupravil, ba ani nenaznačil, jakým způsobem mají být tyto újmy kvantifikovány, aby mohly být odstraněny nebo nahrazeny. To pak následně bylo jednou z příčin, proč se tento institut v praxi neuplatňoval. Změnu měl proto přinést ZEÚ. Aniž bychom se na tomto místě pouštěli do jeho podrobného rozboru z hlediska oceňování přírodních zdrojů, lze konstatovat, že vedle dalších jeho nedostatků, které jsou příčinou i jeho neuplatňování v praxi, je opět to, že v praxi použitelný návod ke kvantifikaci ekologické újmy a tedy i povinnosti směřující k jejímu odstranění (nahrazení), postrádá.⁶⁷²

Na straně druhé se již velmi dlouho setkáváme s případy a dokonce i s právní i jejich právním řešením, v nichž ve své podstatě jde rovněž o újmy svou podstatou stejné jako újmy na životním prostředí. Jde o újmy způsobené na životě a zdraví lidí. V jejich případě právní úprava (ať již řešené v zákoníku občanském nebo zákoníku práce) zcela samozřejmě počítá s jejich odškodněním v penězích, tedy i s jejich kvantifikací v peněžním vyjádření. I v těchto případech lze namítat, že je obtížné ne-li nemožné v penězích vyjádřit škodu (újmu) na zdraví nebo životě člověka, stejně jako v případě ostatních živočichů nebo rostlin či celých ekosystémů (jejichž součástí je ostatně i sám člověk). Přitom je zcela jedno, zda způsob ocenění těchto „škod“ stanoví přímo zákon nebo na základě jeho zmocnění jeho prováděcí předpis, anebo je formován judikaturou soudů (např. v případě, kdy Ústavní soud ustanovení zákona toto ocenění nebo způsob jeho provedení zruší). V těchto případech je peněžní ocenění výsledkem určitého společenského konsenzu - shody na způsobu a případně i výši peněžního ocenění těchto újem. V této situaci se jeví jako příležitost k „normalizaci“ současné „podivné“ situace úprava NOZ. Ten jednak nejprve ve svém § 81 zakotvuje právo člověka na ochranu osobnosti a v jejím rámci i na ochranu jeho přirozených práv včetně výslovně zmíněného práva na příznivé životní prostředí. Navíc ve svém § 2894 rozšiřuje nárok na náhradu i újmy nemajetkové. V jejím případě je její peněžní vyjádření přinejmenším stejně obtížné nebo ještě obtížnější než v případě újmy na životním prostředí (jeho částech), resp. na funkcích ekosystémů. I v těchto případech

⁶⁷² PEKÁREK, M. Nepublikováno.

ocenění bude vždy ve své podstatě výsledkem společenského konsenzu, ať již má podobu právního předpisu nebo jednotné judikatury soudů.⁶⁷³

Co se týče řešení vzájemného vztahu pojmů škoda a újma, resp. situací, kdy se již náhradou škody částečně či zcela napravuje i ekologická újma, došlo v tomto ohledu k jistému posunu. Zatímco škoda se v současné době pojí k majetku a je pojmem civilněprávním, ZEÚ chápe odpovědnost za ekologickou újmu jako veřejnoprávní vztah. ZOŽP pojímá ekologickou újmu jako speciální odpovědnost v právu životního prostředí, která má vedle veřejnoprávních rysů i jisté znaky odpovědnosti za škodu, a proto předpokládá použití obecných předpisů o odpovědnosti za škodu, pokud v něm obsažená úprava nestanoví jinak. Tento zákon neřeší specificky situaci, kdy nápravou poškozené složky došlo zároveň k náhradě škody na majetku; logicky by se dalo usuzovat na to, že v případě vzniku ekologické újmy musí být upřednostněna náhrada škody uvedením do původního stavu anebo kombinace nápravy s relutární formou náhrady škody. Ve skutečnosti je tomu spíše naopak - zákon o životním prostředí v § 27 odst. 5 konstatuje, že obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o náhradě škody nejsou ustanoveními o odpovědnosti za ekologickou újmu dotčeny. ZEÚ naopak jasně stanoví v § 21 odst. 6, že podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu se nepostupuje, pokud je v důsledku nápravy ekologické újmy nahrazena i škoda na majetku, což lze hodnotit jako pozitivní prvek. Nakonec i určitá nesrovnalost v obecné právní úpravě však bude vyřešena nabytím účinnosti nového občanského zákoníku, jenž upřednostňuje uvedení do předchozího stavu, k čemuž de facto směřuje i náprava ekologické újmy.

Z obecné právní úpravy zákona o životním prostředí dále není dostatečně zřejmé, zda státní orgány mají povinnost (na základě zásady oficiality) nápravu újmy ukládat a vymáhat. ZEÚ tuto povinnost zakládá v § 8 a to ve vztahu jak k nápravným, tak preventivním opatřením, navíc výkon dozoru ze strany státní správy je podpořen možností vymezených soukromoprávních subjektů podat žádost o uložení preventivních nebo nápravných opatření a účastnit se předmětného řízení. Za pozitivní přínos tohoto zákona lze považovat požadavek zakotvený v § 6 odst. 5 a v § 7 odst. 6, aby příslušný orgán zajistil bez zbytečného odkladu provedení nezbytných preventivních a nápravných opatření, pokud je bezodkladně neučiní provozovatel, a dále i v případech, kdy provozovatel, který ekologickou újmu způsobil, není znám.

⁶⁷³ PEKÁREK, M. Nepublikováno.

Zásadní otázkou je, zda lze podle ZOŽP ukládat kompenzační opatření i v případech, kdy vznikne ekologická újma z jednání po právu, neboť ekologická újma může vzniknout i v důsledku realizace povolené činnosti, aniž by provozovatelé porušili podmínky povolení a jiné požadavky složkové právní úpravy.

Ačkoliv zákon o životním prostředí definuje poškozování životního prostředí jako zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zákonem, vzniká i zde problém s interpretací toho, zda se ona míra stanovená zákonem vztahuje k činnosti provozovatele nebo ke stavu životního prostředí. Proto nelze jednoznačně určit, zda činnost vykonávaná v souladu s povolením a s předpisy předmětnou činnost regulujícími - tzn. jednání po právu - jež přitom vede ke způsobení ekologické újmy, zakládá povinnost ve smyslu § 27 ZOŽP, resp. možnost ukládat opatření k nápravě.

Přikláníme se k názoru, že poškozování životního prostředí je znečišťování či jiné využívání jeho složek nad úroveň stanovenou imisními limity. Jedná se o protiprávní jednání ve vztahu k obecné prevenční povinnosti zakotvené v OZ anebo v LZPS, nerozhodno, zda je vykonáváno v souladu s povolením anebo zvláštními předpisy, upravujícími předmětnou činnost. Proto i v těchto případech zákon o životním prostředí zakládá povinnost přijmout opatření k nápravě podle § 27. Je však otázkou, zda sankci v podobě pokuty ve smyslu § 28 odst. 1 písm. a) předmětného zákona lze uložit pouze podnikatelským subjektům a pouze tehdy, jestliže ekologickou újmu způsobili při své činnosti porušením předpisů, jež tuto činnost regulují, nebo zda uvedenou sankci lze uložit za porušení obecné prevenční povinnosti.

V tomto ohledu ZEÚ ukládá subjektům, kteří svou provozní činností - nerozhodno zda jednáním po právu či nikoliv - způsobili ekologickou újmu, jednoznačně povinnost přijmout preventivní anebo nápravná opatření, avšak s možností zprostit se povinnosti nést náklady na tato opatření, pokud ekologická újma byla způsobena jejich provozní činností, aniž při její realizaci provozovatelé porušili povinnosti stanovené ve zvláštních předpisech.⁶⁷⁴

⁶⁷⁴ ZEÚ v poznámce pod čarou č. 15 příkladmo uvádí zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a znečišťování ovzduší, zákon o odpadech, zákon o ochraně ovzduší, zákon o vodách a zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy, ale za tyto zvláštní předpisy lze dále považovat též např. chemický zákon, zákon o nakládání s těžebním odpadem nebo zákon o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur.

Pokud výše uvedená interpretace je správná, pak lze konstatovat, že právní úprava ekologické újmy, obsažená v zákoně o životním prostředí, klade ještě vyšší nároky než ta v ZEÚ, neboť neumožňuje zprostit se povinnosti k nápravě či k hrazení nákladů a navíc ještě počítá s uložením pokuty za vlastní způsobení ekologické újmy.

Nástupnictví subjektů povinných k nápravě újmy na životním prostředí zákon o životním prostředí speciálně neřeší. Naopak ZEÚ výslovně upravuje v § 3 odst. 3 přechod povinností v jeho režimu vzniklých nebo uložených na právní nástupce provozovatele. Nelze-li provozovatele zjistit, nebo pokud zanikl nebo zemřel bez právního nástupce, hradí náklady stát. Vlastník pozemku, pokud sám svou činností ekologickou újmu nezpůsobil nebo nepřispěl k jejímu vzniku, nemá povinnost přijmout opatření k její nápravě, což se dovozuje mj. i od omezené časové působnosti směrnice i zákonné právní úpravy. V každém případě však vlastníkově je zákonem o životním prostředí uložena oznamovací a zakročovací povinnost ve smyslu § 19 tohoto zákona, byť její nedodržení je sankcionováno pouze u podnikajících subjektů. ZEÚ uchopil vztah vlastníka k ekologické újmě z druhé strany tím, že mu výslovně umožňuje podat žádost, kterou může zahájit přímo řízení o uložení preventivních anebo nápravných opatření.

Z výše uvedeného lze uzavřít, že ZEÚ spojuje vznik odpovědnostního vztahu s porušením povinnosti nejenom nepoškodovat, ale i neohrožovat životní prostředí. Nepříznivým následkem bude v daném případě uložení opatření k nápravě, resp. preventivního opatření coby sankce obnovující povahy. Realizace těchto opatření je pak navíc zajištěna možností provedení těchto opatření na náklady povinného subjektu, což lze považovat svým charakterem za speciální exekuční ustanovení. Neprovedení preventivních a nápravných opatření je dále sankcionováno pokutou, jež má rovněž směřovat k vynucení splnění sekundární povinnosti přijmout opatření. Rozdíl od tradičního pojetí správně právní odpovědnosti je v tom, že povinnost z odpovědnostního vztahu vzniká primárně přímo ze zákona a nemusí dojít k jejímu uložení ve správním řízení. Porušení takto stanovené povinnosti je opět sankcionováno pokutou. Dochází tak ke kombinaci odpovědnostních vztahů, jež má v první řadě za cíl sledovat nápravu poškozených částí životního prostředí. Důležité je, že na rozdíl od směrnice podle české právní úpravy, příslušné orgány mají povinnost zajistit provedení preventivních a nápravných opatření v případech, pokud tak neučiní provozovatel anebo není-li provozovatel znám. Prosazování této povinnosti adresované příslušným orgánům je navíc podpořeno možností aktivního zapojení subjektů, jichž se ekologická újma či její hrozba dotýká, a to zejména včetně účasti veřejnosti.

V závěru je rovněž nutno konstatovat, že nikoliv režim nápravy ekologické újmy, ale především řádné uplatňování právní regulace na ochranu životního

prostředí plní hlavní cíl, a to předcházení vzniku ekologické újmy. Přes to v situacích, kdy ekologická újma bezprostředně hrozí nebo již vznikla, plní předmětná právní úprava nezastupitelnou roli, byť v mnohých případech by bylo možno nápravu realizovat prostřednictvím opatření k nápravě, jejichž ukládání nespécificky umožňují prakticky všechny složkové předpisy.

KAPITOLA 8: ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Přestože se v nových právních předpisech opouští v minulosti již zažité označení odpovědnost (např. za škodu) a v NOZ se jedná o *závazky z deliktů*, ZEÚ rovněž hovoří pouze o *povinnosti napravit újmu*, nikoliv o vzniku odpovědnostního vztahu, nedomníváme se, že by bylo vhodné opouštět doktrínu odpovědnosti coby sekundárního právního vztahu, z níž právo životního prostředí dosud vycházelo.

Ačkoliv byly zjištěny jisté zásadní nedostatky, lze konstatovat, že v českém právu životního prostředí byl vytvořen logický, vzájemně propojený systém vztahů odpovědnosti, která je jedním z nejvýznamnějších nástrojů prosazování práva v užším slova smyslu.

8.1 VZÁJEMNÉ VAZBY MEZI VZTAHY ODPOVĚDNOSTI

8.1.1 Vazby mezi soukromoprávní a veřejnoprávní úpravou odpovědnosti a vazby na zásadu prevence

Z hlediska vztahů odpovědnosti má zásadní význam naplňování zásady prevence v právu životního prostředí, jež se realizuje nejrůznějšími prostředky a prolíná všemi typy odpovědnosti. Existenci preventivních ustanovení nelze vnímat izolovaně, neboť jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní preventivní povinnosti sledují totožný cíl - a tím je minimalizace újem na životním prostředí. V této práci jsou popsány situace, kdy se zákonné povinnosti k preventivnímu jednání mohou překrývat a kdy dochází k průniku aplikace předpisů veřejnoprávního a soukromoprávního charakteru. Z tohoto pohledu lze negativně nazírat na vypuštění životního prostředí jako objektu ochrany před škodami v NOZ,⁶⁷⁵ a to i přesto, že těžiště ochrany životního prostředí jako celku i jeho jednotlivých složek je obsaženo ve veřejnoprávních předpisech.

V oblasti veřejného práva má (s ohledem na formulace použité zejména v předpisech průřezového charakteru) zakotvení obecné prevenční povinnosti význam pro vyvození odpovědnosti za jednání ohrožující, resp. poškozující životní prostředí. Rovněž i v oblasti občanskoprávních vztahů je odpovědnost za újmy na vlastitelných složkách životního prostředí pojmově nutně provázána s preventivními ustanoveními, a to bez ohledu na nově koncipované ustanovení

⁶⁷⁵ § 415 OZ výslovně počítá se životním prostředím jako objektem ochrany před škodami.

§ 2900 NOZ o generální prevenci. Ve vztahu k vlastnitelným složkám se rozšíří prostor pro uplatnění odpovědnosti za nemajetkové újmy.

Nejvýznamnější posun v současném pojetí prevence nastává v oblasti práva soukromého, kde NOZ nově zakotvil v § 81 odst. 2 v rámci ochrany osobnosti člověka jako předmět ochrany *právo člověka žít v příznivém životním prostředí*. Ta po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku nově umožní (resp. vytváří základní rámec) pro případné uplatnění odpovědnosti za újmy na přirozeném právu člověka žít v příznivém životním prostředí. Na druhé straně tomuto ustanovení nekoresponduje generální preventivní ustanovení NOZ (§ 2900), čímž se posiluje význam těchto ustanovení, obsažených ve veřejnoprávních předpisech, počínaje ústavním rámcem zakotveným v čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 LZPS.

8.1.2 Vazby mezi soukromoprávní a veřejnoprávní odpovědností v právu životního prostředí

Environmentální újmou pro účely této publikace se, jak uvedeno výše, rozumí jednak ekologická újma (v režimu obou v současné době platných zákonů), poškození životního prostředí, resp. jeho jednotlivých složek, které nedosáhne takového rozsahu a intenzity, aby naplnilo pojem ekologická újma (upravených jednotlivými složkovými předpisy), dále škoda majetkové povahy na vlastněných částech životního prostředí a též újma způsobená v majetkové i nemajetkové sféře soukromoprávních subjektů prostřednictvím poškození životního prostředí včetně újmy na užívacích právech k jednotlivým složkám či součastem životního prostředí. Uvedené újmy se v určitém rozsahu překrývají a mezi s jejich vznikem spojenými odpovědnostními vztahy a nároky z nich plynoucími existují velmi těsné vazby.

Co se týče vztahu odpovědnosti za ekologickou újmu a odpovědnosti za škodu na životním prostředí, resp. řešení situací, kdy se již náhradou škody částečně či zcela napravuje i ekologická újma, došlo ve srovnání s výchozím obdobím, kdy byla odpovědnost za ekologickou újmu do našeho právního řádu zavedena, v tomto ohledu k jistému posunu. Zatímco škoda na životním prostředí se v současné době pojí k vlastněným částem životního prostředí a je pojmem civilněprávním, ZEÚ chápe odpovědnost za ekologickou újmu jako veřejnoprávní vztah, byť vykazující jistá specifika. ZOŽP pojímal a pojímá ekologickou újmu jako speciální odpovědnost v právu životního prostředí, která má vedle veřejnoprávních rysů i jisté znaky odpovědnosti za škodu, a proto předpokládá použití obecných předpisů o odpovědnosti za škodu, pokud v něm obsažená úprava nestanoví jinak. Posledně jmenovaný zákon neřeší specificky situaci, kdy nápravou poškozené

složky došlo zároveň k náhradě škody na majetku; logicky by se dalo usuzovat na to, že v případě vzniku ekologické újmy musí být upřednostněna náhrada škody uvedením do původního stavu anebo kombinace nápravy s relativně formou náhrady škody. Ve skutečnosti je tomu spíše naopak - ZOŽP v § 27 odst. 5 konstatuje, že obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o náhradě škody nejsou ustanoveními o odpovědnosti za ekologickou újmu dotčeny. ZEÚ naopak jasně stanoví v § 21 odst. 6, že podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu se nepostupuje, pokud je v důsledku nápravy ekologické újmy nahrazena i škoda na majetku, což lze hodnotit jako pozitivní prvek. Jestliže se v daném případě uplatňuje více forem odpovědnosti a vzájemně se nevylučují, pak v zákoně o životním prostředí chybí úprava jejich souběhu. Proto, pokud zákonodárce zamýšlel souběh obou odpovědnostních vztahů, měl by stanovit i pravidla pro jeho uplatňování. Nakonec i určitá nesrovnalost v obecné právní úpravě však bude vyřešena nabytím účinnosti nového občanského zákoníku, jenž upřednostňuje uvedení do předchozího stavu, k čemuž de facto směřuje i náprava ekologické újmy.

Pravidla týkající se možnosti uplatnění soukromoprávních nároků z odpovědnosti souběžně s deliktní odpovědností (za správní delikty a trestné činy), resp. vedle ní, zůstávají zachována. Změna v primární volbě způsobu náhrady škody, přinesená novým občanským zákoníkem se však promítne i do veřejnoprávní oblasti právní úpravy. Není totiž vyloučeno, aby ve správním řízení bylo podle veřejnoprávních předpisů uloženo opatření k nápravě, vztahující se k poškození určité složky životního prostředí, která může být zároveň předmětem vlastnického práva, přičemž opatření k nápravě se s ohledem na konkrétní situaci nebude shodovat s uvedením do předešlého stavu, neboť příslušný správní orgán posoudí, že to není účelné a uloží přiměřené náhradní opatření (např. § 86 odst. 2 ZOPK). V rámci občanskoprávní odpovědnosti za škody pak může být nárokována náhrada škody na vlastněné složce životního prostředí uvedením v předešlý stav. ZOPK zároveň stanoví, že uložením povinnosti uvedení do původního stavu či náhradního opatření není dotčena povinnost náhrady škody podle jiných předpisů. Za účinnosti stávajícího občanského zákoníku, preferujícího relativně formu náhrady škody v zásadě takto vymezený vztah nečinil problémy. Se změnou preference formy náhrady škody by však mohlo dojít ke kolizi náhrady a nápravy, realizované v režimu soukromoprávních a veřejnoprávních předpisů. Proto by bylo vhodné tento vztah řešit s ohledem na prioritu ochrany environmentálních zájmů tak, že by při rozhodování o náhradě majetkové újmy na složkách životního prostředí dvěma různými a na sobě nezávislými orgány (soudními a správními) bylo třeba přihlížet k již přijatým opatřením směřujícím k nápravě poškození a naopak.

Ve vztahu k trestní odpovědnosti má pak upřednostnění náhrady škody uvedením do předešlého stavu za následek možný zánik trestní odpovědnosti účinnou lítostí. Většina trestných činů proti životnímu prostředí je totiž uvedena v § 33 TZ, podle kterého odpovědnost za takové trestné činy zaniká, jestliže pachatel dobrovolně škodlivému následku trestného činu zamezil nebo jej napravil, nebo učinil o trestném činu oznámení v době, kdy škodlivému následku trestného činu mohlo být ještě zabráněno. Ve výčtu však chybí ustanovení § 301 (Poškození chráněných částí přírody), což lze vykládat tak, že zákonodárce měl při konstruování skutkové podstaty tohoto trestného činu na mysli zřejmě nevratné poškození uvedených objektů.

Srovnáme-li uplatnění odpovědnosti občanskoprávní v kombinaci s odpovědností trestněprávní ve vztahu ke správně právní odpovědnosti, pak lze konstatovat, že z hlediska postihu představuje správně právní odpovědnost přísnější nástroj regulace, neboť realizace nápravy uvedením v předešlý stav samo o sobě nezakládá zánik správní odpovědnosti za spáchání správního deliktu a možnost, resp. nutnost (orgán uloží...) uložit sankci v podobě pokuty. Jedná se o to, že v případě většiny skutkových podstat (výjimkou je trestný čin neoprávněného vypouštění znečišťujících látek (§ 297), poškození chráněných částí přírody (§ 301), týrání zvířat (§ 302), zanedbání péče o zvíře z nedbalosti (§ 303), pytláctví (§ 304) a neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivý a jinými látkami ovlivňujícími užitečnost hospodářských zvířat (§ 305)) trestní zákoník připouští zánik trestní odpovědnosti účinnou lítostí. Pokud tedy pachatel škodlivý následek v rámci účinné lítosti napravil, což by v případě poškozených částí životního prostředí znamenalo, že by tím zároveň kompenzoval i škodu na vlastněných částech životního prostředí, případně by napravil i vzniklou ekologickou újmu, pak by to byl de facto jediný pro něho nepříznivý následek. Na druhé straně v rámci správně právní odpovědnosti lze žádat nápravu závadného stavu, což ale ve většině případů není zákonným důvodem pro zánik odpovědnostního vztahu a s ním související povinnosti správního orgánu za protiprávní jednání uložit sankci v podobě pokuty, byť při stanovení její výše by se k okolnostem, souvisejícím s nápravou protiprávního závadného stavu mohlo přihlížet (v závislosti na formulaci kritérií rozhodných pro stanovení výše pokuty). Odstranění následků porušení povinnosti je totiž důvodem pro zastavení řízení o uložení pokuty, navíc fakultativním, jen výjimečně (např. § 1251 vodního zákona, viz níže). I v tomto ohledu by si příslušná právní úprava zasloužila sjednocení.

8.1.3 Vazby mezi veřejnoprávními typy odpovědnosti

Vztah ekologické újmy ke správně právní odpovědnosti je velmi úzký a lze konstatovat, že vztahy odpovědnosti za ekologickou újmu i přes odkaz na subsidiární použití občanskoprávních předpisů v 27 odst. 4 ZOŽP mají rovněž veřejnoprávní charakter. Otázku svého vztahu k ostatním předpisům na ochranu životního prostředí vyřešil ZEÚ ve své části druhé, kterou změnil předpisy související s ochranou jednotlivých složek (zákon o ochraně přírody, zákon o lesích, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, vodní zákon, lázeňský zákon). Ve smyslu novelizovaných ustanovení předmětných předpisů je upřednostněno ukládání nápravných opatření v režimu ZEÚ, pokud poškození uvedených složek dostoupilo charakteru ekologické újmy. Na druhé straně však zde existuje zpětná vazba na tyto zvláštní předpisy, podle kterých se v intencích ustanovení § 21 odst. 3 ZEÚ bude postupovat při ukládání preventivních nebo nápravných opatření, pokud ZEÚ nestanoví jinak. ZEÚ se tak jednoznačně staví do pozice zvláštního předpisu, který bude mít přednost v aplikaci vůči ostatním (obvykle označovaným za zvláštní), resp. složkovým právním předpisům v ochraně životního prostředí. ZEÚ navíc zakotvuje i odpovědnost správně právní, a to za neprovedení příslušných preventivních a nápravných opatření a za neplnění dalších povinností uložených ZEÚ.

Zákon o životním prostředí, ačkoliv se v jeho režimu odpovědnost za ekologickou újmu vztahuje i na osoby fyzické nepodnikající, za neprovedení opatření k nápravě sankcionuje pouze subjekty podnikající. Na rozdíl od ZEÚ však tento zákon postihuje správně právní sankcí v podobě pokuty podnikající subjekty i za samotný vznik ekologické újmy, kterou způsobili při své činnosti porušením jiných právních předpisů, za což jsou zpravidla sankcionováni v režimu těchto zvláštních předpisů. Ze zákona o životním prostředí totiž vyplývá, že každý, kdo protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen ji nejen napravit (nápravná, kompenzační opatření) ale navíc, pokud se jedná o podnikající subjekt, bude takovému původci ekologické újmy uložena sankce v podobě pokuty [ustanovení § 28 odst. 1 písm. a)]. Je otázkou, zda toto ustanovení, umožňující kromě požadované nápravy protiprávní jednání sankcionovat ještě pokutou, je vhodné a správné mimo jiné i vzhledem k odčerpání finančních prostředků, potřebných pro nápravu.

Ačkoliv nelze očekávat, že by ustanovení o ekologické újmě v režimu zákona o životním prostředí bylo ve vztahu k podnikatelským subjektům za existence ZEÚ v praxi využíváno, nabízí se úvaha o tom, že ustanovení § 28 odst. 1 a) ZEÚ, coby zákona obecného, lze aplikovat tehdy, když zvláštní předpis (ZEÚ) nestanoví jinak. I tato, pro praxi málo pravděpodobná situace, však ukazuje (kromě jiného) na potřebu sjednocení obou režimů odpovědnosti za ekologickou újmu.

Pokud poškození životního prostředí nenaplní znaky ekologické újmy, lze zjednat nápravu v režimu některých zvláštních, resp. složkových právních předpisů. Jedná se především o zákon na ochranu přírody, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon o vodách. Opatření k nápravě vydávaná podle ostatních právních předpisů budou směřovat k nápravě chování odpovědných subjektů, nikoliv k nápravě poškozených částí životního prostředí. Vztah mezi ukládáním opatření k nápravě a ukládáním sankcí v podobě pokut jednotlivé zvláštní předpisy zpravidla neřeší, pouze ZOPK v § 86 odst. 3 konstatuje, že uložením povinnosti uvedení do původního stavu či náhradního opatření není dotčena povinnost náhrady škody podle jiných předpisů ani možnost postihu za přestupek nebo protiprávní jednání či trestný čin. Obdobně i zákon o lesích v § 56 odst. 4 konstatuje, že uložením pokuty není dotčena povinnost k náhradě škody ani povinnost odstranit protiprávní stav. Podle přestupkového zákona je možno sankci uložit samostatně nebo s jinou sankcí, nicméně obecná úprava přestupků v něm obsažená nezahrnuje opatření k nápravě mezi druhy sankcí, které lze za přestupek uložit. Není však vyloučeno, aby tato opatření byla ukládána i za přestupky v režimu zvláštních právních předpisů (např. ZOPK). Otázkou nutnosti předchozího uložení nápravných opatření jako nezbytné podmínky pro pozdější uložení pokuty v režimu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci se zabýval Nejvyšší správní soud⁶⁷⁶ s tím, že uložení nápravných opatření jako nezbytnou podmínku pro pozdější uložení pokuty předmětný zákon nezná. V některých složkových právních předpisech je naopak pro určité situace vyžadováno, aby rozhodnutí o omezení nebo zastavení provozu předcházelo rozhodnutí o uložení opatření k nápravě (např. zákon o ovzduší). Z tohoto zjištění vyplynulo, že i přes rozmanitost a odlišné potřeby při správním trestání v jednotlivých oblastech práva životního prostředí by bylo vhodné přijmout jednotná pravidla v obecné rovině správního trestání s možnými odchylkami ve zvláštních předpisech, reagujícími na specifické potřeby v dané oblasti.

Odpovědnost za ekologickou újmu v režimu ZEÚ a trestněprávní odpovědnost podle TZ mnohdy pokrývají identické situace, kdy dojde k ohrožení nebo poškození složek životního prostředí. Zejména se jedná o případy ekologické újmy na vodách a půdách, jež budou zpravidla naplňovat znaky skutkové podstaty trestného činu poškození a ohrožení životního prostředí (§§ 293 a 294), popřípadě též poškození vodního zdroje (§ 294a). Vznik ekologické újmy na zvláště chráněných částech přírody ve smyslu ZEÚ může zároveň naplnit i skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími

⁶⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2008, č. j. 3 As 15/2008 - 80.

živočichy a planě rostoucími rostlinami anebo poškození chráněných částí přírody (§§ 299 - 301).

Pokud se budeme zabývat vzájemným vztahem mezi ekologickou újmou a trestně právní odpovědností, je třeba vzít v úvahu dvojkolejnost stávající právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu. Co se týče ekologické újmy v režimu ZEÚ, odpovědní za její vznik mohou být pouze osoby podnikající, a to jak fyzické, tak právnické. ZEÚ, ačkoliv reaguje na vztah k předpisům o odpovědnosti za škodu a k vybraným složkovým předpisům, vztah k trestnímu zákoníku neřeší. Možnost ukládat opatření k nápravě v režimu ZEÚ osobám trestně odpovědným vyplývá z ustanovení § 28 odst. 1 ZTOPO.⁶⁷⁷ Tím je i při absenci nápravných opatření ve výčtu trestů podle tohoto zákona zajištěna náprava poškozeného životního prostředí. Současná možnost uložit trestně právní sankci vedle nápravných opatření je rovněž důležitá proto, že provozovatele, kteří nápravu ekologické újmy hradí z pojištění, lze postihnout odpovídající sankcí. Pokud však provozovatelem, který způsobí ekologickou újmu, bude osoba fyzická, byť podnikající, předmětné ustanovení (§ 28 odst. 1 ZTOPO) se na ni vztahovat nebude. U fyzických osob, jež způsobily vznik ekologické újmy ať už v rámci svého podnikání (provozní činnosti dle ZEÚ) nebo jako osoba nepodnikající, se tak sankční režim bude různit. Možnost uložit nápravná opatření, resp. preventivní opatření v případě hrozící ekologické újmy, a rovněž i opatření k nápravě poškozených složek životního prostředí v režimu složkových právních předpisů vedle uložení trestu v soudním řízení se totiž opírá o ustanovení § 29 ZOŽP⁶⁷⁸ a vyplývá i z jednotlivých zvláštních předpisů (např. § 86 odst. 3 ZOPK⁶⁷⁹).

Možnost ukládat opatření k nápravě v rámci odpovědnosti za ekologickou újmu a zároveň i trest v rámci trestního řízení byla zkoumána v souvislosti se *zásadou ne bis in idem*. Z předchozího rozboru vyplynulo, že pokud bude opatření k nápravě pojímáno jako sankce (byť obnovující povahy), obsah ustanovení umožňujícího jej ukládat v různých typech řízení se při totožnosti skutku dostává do rozporu se

⁶⁷⁷ § 28(1): Zahájení trestního stíhání proti právnické osobě brání tomu, aby o témže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu; to nevylučuje uložení nucené správy nebo jiného nápravného opatření podle jiného právního předpisu.

⁶⁷⁸ § 29 ZOŽP:

Za porušení povinností stanovených zvláštními předpisy o ochraně životního prostředí se ukládají pokuty nebo jiná opatření podle těchto předpisů; tím nejsou dotčeny případná trestní odpovědnost ani odpovědnost za škodu podle obecných právních předpisů.

⁶⁷⁹ § 86 odst. 3 ZOPK: Uložení povinnosti uvedení do původního stavu či náhradního opatření není dotčena povinnost náhrady škody podle jiných předpisů ani možnost postihu za přestupek nebo protiprávní jednání či trestný čin.

zásadou *ne bis in idem*. Bez jakýchkoliv pochybností lze konstatovat, že - právě s ohledem na tuto zásadu - nelze uložit pokutu jako sankci ve správním řízení a pro stejný skutek pak stejný subjekt postihovat za stejný delikt ještě i v rámci trestního řízení. S obdobnou úvahou bychom mohli přistupovat i k ukládání opatření k nápravě, která se (pokud jsou ukládána za protiprávní jednání) v právní teorii označují jako sankce obnovující povahy. Možným řešením tohoto problému by bylo zakotvit opatření k nápravě jako druh trestu ukládaného v trestním řízení. Z pragmatického hlediska se však autoři publikace shodují na tom, že ukládání opatření správními orgány je z hlediska potřeb ochrany životního prostředí vhodnějším řešením.

Dalším, avšak spíše doplňkovým možným přístupem by bylo propojení účinné lítosti podle § 11 odst. 1 písm a) ZTOPO s požadavky na nápravu ekologické újmy podle ZEÚ.

Opatření k nápravě a další opatření, resp. sankce obnovující povahy (omezení nebo zastavení provozu, odebrání živočicha či zvířete) jsou z hlediska ochrany životního prostředí nesmírně důležitým prostředkem právní regulace. Vzhledem k tomu, že jsou ukládána ve většině zvláštních předpisů v oblasti životního prostředí jako následek porušení primární povinnosti (v některých, byť spíše výjimečných případech, je lze uložit, aniž by došlo k předchozímu porušení povinnosti - např. § 42 odst. 2 a 4 vodního zákona), tak mají většinou charakter sankčního nástroje. Dokonce i když by byla uložena za účelem odstranění protiprávního stavu nikoliv jako následek porušení povinnosti podle zvláštních předpisů (viz některé případy vzniku ekologické újmy), protiprávnost chování, v jehož důsledku byla předmětná opatření uložena, lze dovodit z porušení obecných prevenčních povinností. Přesto lze konstatovat, že opatření k nápravě, resp. sankce obnovující povahy mají svébytný charakter, který se zákonodárce snaží vyjádřit i tím, že v jednotlivých předpisech práva životního prostředí důsledně odděluje ukládání předmětných opatření od těch částí zákona, věnovaných sankcím a upřednostňuje jeho chápání jako jiného než sankčního nástroje regulace. Někteří autoři (Kindl, Mates, Sládeček a další)⁶⁸⁰ shodně odlišují nápravná opatření od sankcí v podobě pokut a naopak kupříkladu uložení povinnosti zastavit provoz podřazují pod opatření k nápravě i přes to, že jak opatření k nápravě, tak i pokuty a povinnost zastavit provoz bývají většinou ukládány jako sekundární povinnost v důsledku porušení primární právní povinnosti. Při absenci přesné definice vymezující jednoznačně rozsah pojmu

⁶⁸⁰ KINDL, 2006, op. cit., s. 268 - 281.

sankce⁶⁸¹ a při jejím chápání coby nepříznivého následku, který právo spojuje s porušením uložené povinnosti,⁶⁸² by bylo možno chápat opatření k nápravě jako sankce v širším slova smyslu. Avšak jejich ztotožňování by bylo přinejmenším nepřesné.⁶⁸³ V neposlední řadě k tomu přispívají i specifika, která se k tomuto právnímu nástroji pojí (uložení opatření k nápravě nebývá omezeno časovou lhůtou, může se dotýkat práv třetích osob, může nabývat různých podob, jejich uložení může být závislé na neúspěchu v prosazení předchozí sankce v podobě pokuty aj.). Přístup spočívající v uložení opatření k nápravě vedle správní sankce v podobě pokuty v řízení před tímtež správním orgánem není v českém právním řádu ničím novým a s úspěchem se používá po mnoho let. Jeho chápání jako nástroje právní regulace obnovující a nikoliv trestající povahy a možnost jeho ukládání společně s jinou sankcí, byť ve dvou různých řízeních, lze považovat za správné a schůdné řešení. Bylo by však žádoucí, kdyby právní úprava na tato problematická místa reagovala.

Z hlediska nápravy újem na životní prostředí způsobených deliktním jednáním *de lege lata* je přitom podstatné, že vedle trestního stíhání (právní osoby) může paralelně probíhat řízení o uložení nápravného opatření (§ 28 odst. 1 ZTOPO); tak by tomu nicméně bylo i bez výslovného uvedení v tomto zákoně, stejně jako je možné k tomu řízení přistupovat u trestně stíhaných fyzických osob. Podmínkou tohoto postupu nicméně je skutečnost, že řízení o uložení nápravného opatření nelze podřadit pod „trestní obvinění“ v autonomním významu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dle tzv. Engelových kritérií, viz výše), což by bylo nutno v každém konkrétním případě posoudit.

Zaměříme-li se obecně na vzájemný vztah soudního a správního trestání, pak bylo zjištěno, že u trestných činů proti životnímu prostředí v hlavě VIII TZ dochází k překrývání formálních znaků se správními delikty. Jak již bylo naznačeno výše, rozdíl mezi nimi spočívá ve stupni závažnosti jednání a rozsahu jeho následků, v míře společenské škodlivosti.

U některých ustanovení TZ je hranice naplnění skutkové podstaty trestného činu vymezena jednoznačně stanovením přesného rozsahu poškození součástí životního prostředí (například počtem kusů zvláště chráněných druhů živočichů).

⁶⁸¹ KNAPP, 1995, op. cit., s. 200.

⁶⁸² KINDL, M. Správní trestání. In: KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 2. vydání.

⁶⁸³ JANČÁŘOVÁ, I. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 16, s. 575 - 580.

V TZ lze však najít i skutkové podstaty trestných činů, kde jsou použity blíže nevyložené neurčité či nekonkrétní právní pojmy - např. u trestného činu „Poškození a ohrožení životního prostředí“ (§ 293 TZ) je trestným až poškození nebo ohrožení složky/složek životního prostředí mimo jiné „ve větším rozsahu“ anebo u trestného činu „poškození chráněných částí přírody“ (§ 301 TZ) jde nejen o zánik, ale též o „značné oslabení“ důvodu pro ochranu poškozené části přírody. V těchto případech je pak třeba při výkladu tohoto pojmu uplatnit i tzv. materiální korektiv, obsažený v § 12 odst. 2 TZ, podle něž lze trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. V případech, kdy dojde k naplnění skutkové podstaty jak správního deliktu, tak trestného činu, vzhledem k definici přestupku a trestného činu vždy půjde o delikt trestněprávní povahy.

Zvláštní předpisy na ochranu životního prostředí se ke vzájemnému vztahu správně právní odpovědnosti a trestní odpovědnosti staví různým způsobem. V první řadě je třeba opětovně vzpomenout § 29 ZOŽP, podle kterého „za porušení povinností stanovených zvláštními předpisy o ochraně životního prostředí se ukládají pokuty nebo jiná opatření podle těchto předpisů; tím nejsou dotčeny případná trestní odpovědnost ani odpovědnost za škodu podle obecných právních předpisů.“ Obdobné ustanovení obsahuje i ZOPK (§ 88 odst. 6): „Uložení pokuty právnické osobě zůstává nedotčena její odpovědnost, případně odpovědnost jejích pracovníků podle zvláštních předpisů“ přičemž není ani příkladem uvedeno, jakých. Podle § 20 odst. 4 ZPF „Uložení pokuty podle odstavce 1 (rozuměj právnickým osobám a osobám oprávněným k podnikání) zůstává nedotčena trestní odpovědnost pracovníků právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání“. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech uvádí v § 68 odst. 5, že „uložení pokuty za porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona nejsou dotčena příslušná ustanovení trestního zákona“. Jiné předpisy, zejména ty přijaté nebo novelizované v poslední době, jako je například zákon o vodách, zákon o ovzduší, zákon o chemických látkách aj. podobné ustanovení vůbec nemají. Je zřejmé, že při naplňování obsahu uvedených ustanovení je třeba vycházet z definic trestného činu a přestupku, z jednoty nebo naopak rozdílnosti subjektů, na něž se postih vztahuje, a z posouzení konkrétního jednání z hlediska vymezení totožnosti skutku. I v tomto ohledu by však bylo žádoucí doladění a sjednocení právní úpravy.

O vztahu správního a soudního trestání je podrobně pojednáno v kapitolách o trestněprávní a správněprávní odpovědnosti. Ačkoliv je právní úpravě správních deliktů vytýkána roztržštěnost, nejednotnost a komplikovanost, je nutno konstatovat, že ve srovnání s trestním řízením je pružnějším, rychlejším a méně

nákladným prostředkem prosazení práva. Kladem správního trestání je specializace správních orgánů na jednotlivé oblasti práva životního prostředí a znalost faktických podmínek. Trestní řízení představuje zdoluhavější a nákladnější řešení, opodstatněné svou výjimečností v podobě možnosti ukládat trest v podobě nepodmíněného odnětí svobody. Ve vztahu k právníkům osobám však sdílíme názor, že opodstatněnost opuštění klasického pojetí trestní odpovědnosti za zavinění je velmi nízká. Odhlédneme-li od mezinárodněprávních aspektů daného problému, na něj lze zcela jistě reagovat i jiným způsobem, přínos nového řešení je velmi omezený. Pokud jedním z důvodů zavedení trestněprávní odpovědnost právníků osob bylo zavedení nových sankcí, stejného výsledku bylo možno dosáhnout rozšířením druhů trestů, resp. sankcí za správní delikty. Prosazení trestněprávní odpovědnost právníků osob v oblasti ochrany životního prostředí nevyžaduje ani právní úprava EU, která za environmentální delikty právníků osob se na úrovni národních úprav členských států spokojuje se zavedením účinných, přiměřených a odrazujících sankcí.

8.2 CELKOVÉ ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

8.2.1 Správněprávní odpovědnost

V minulosti stanovené pravidlo, že povinnosti mohou být jednotlivým subjektům ukládány pouze zákonem nebo na jeho základě bylo v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie pozměněno v tom smyslu, že vnitrostátním subjektům (včetně fyzických a právníků osob) mohou být povinnosti ukládány přímo aplikovatelnými předpisy, jakými jsou nařízení EU. Ačkoliv forma nařízení byla v právu EU, resp. původně právu ES používána velmi zřídka a převažující formou evropské právní úpravy v oblasti sekundární legislativy byly směrnice, v oblasti ochrany životního prostředí je v současnosti trend využívat k regulaci formu nařízení mnohem výraznější. Spolu se vzrůstajícím významem nařízení roste i zájem ze strany EU o dodržování povinností v nich zakotvených. Zajištění plnění těchto povinností je kladeno na bedra jednotlivých členských států, a proto, ačkoliv evropská nařízení není na rozdíl od směrnic třeba transponovat, národní zákonodárci musí v rámci vnitrostátního práva přijmout právní úpravu k jejich provedení, v níž konkrétně musí být obsaženy sankce za porušení předmětných unijních předpisů. Členské státy si přitom mohou zvolit techniku, jakou bude naplněn základní požadavek, aby sankce byly dostatečně účinné, přiměřené a odrazující, což vyplývá z konstantní judikatury Soudního dvora EU.

V souvislosti s průzkumem provedeným na příkladu Nařízení REACH⁶⁸⁴ bylo zjištěno, že opuštění legislativní techniky tzv. souhrnných skutkových podstat (*catch-all-provisions*) může vést k tomu, že sankční ustanovení vnitrostátních předpisů nezajišťují dodržování všech povinností, uložených přímo aplikovatelnými předpisy EU. I když soudní praxe nepovažuje ustanovení tohoto typu za dostatečně určitá, doporučuje se, aby i při zachování či novém zavádění specifikace jednotlivých skutkových podstat v národních právních předpisech (předmětná nařízení implementujících) byla jako záchytný bod zaváděna, resp. ve vztahu k zákonu o chemických látkách⁶⁸⁵ znovuzavedena tzv. zbytková skutková podstata, vztahující se na případy porušení všech dalších v nařízení stanovených povinností.

Další dílčí zjištění se vztahuje k případům, kdy zákon ukládá, resp. na základě zákona jsou ukládány povinnosti, jejichž dodržování je z hlediska ochrany životního prostředí důležité, a přitom je nezajišťuje žádnými sankčními ustanoveními. Zejména se jedná o specifické povinnosti vlastníků pozemků, související s umožněním vstupu na pozemek či o omezení jeho užívání pro účely ochrany životního prostředí.⁶⁸⁶ V tomto ohledu se doporučuje doplnit odpovídající skutkové podstaty deliktů do příslušných právních předpisů (např. zákon o vodách, horní předpisy) tak, aby povinnosti bylo možno řádně prosadit.

Na úseku správně právní odpovědnosti však byly zjištěny i nedostatky zásadního charakteru. Jedním z nejzásadnějších je potřeba nové, nebo alespoň zásadně aktualizované právní úpravy správněprávní odpovědnosti. V oblasti právní úpravy přestupků by mělo vedle definování přestupku dojít především k vyjádření a zdůraznění principů odpovědnosti za ně, a to jak věcněprávních, tak procesněprávních, zpřesnění předpokladů vzniku odpovědnosti za přestupky, druhy trestů a zásady a hlediska jejich ukládání, okolností vylučujících protiprávnost, zánik trestnosti, souběh, použití analogie. Rámcová podoba a požadavky na obsah zákona o přestupcích byly popsány výše.

⁶⁸⁴ JANČÁŘOVÁ, I. Odpovědnost subjektů za nedodržování povinností stanovených Nařízením 1907/2006 (REACH). *Časopis pro právní teorii a praxi*. 2011, č. 3, s. 215 - 221, JANČÁŘOVÁ, I. Několik poznámek k nové právní úpravě odpovědnosti subjektů za nedodržování povinností stanovených nařízením 1907/2006 (REACH). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, s. - 87.86

⁶⁸⁵ Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích.

⁶⁸⁶ Viz též JANČÁŘOVÁ, I. Vstup na pozemky a jiná omezení vlastníků nemovitostí při nápravě nepříznivých důsledků těžební činnosti na životním prostředí. Příspěvek na konferenci „Právní úprava geologie a hornictví v Polsku, České republice a na Slovensku“, Kroczyce 2013, odevzdáno k publikaci.

Ještě naléhavější potřeba se zdá být spojena s vytvořením a vydáním společné právní úpravy jiných správních deliktů, alespoň tedy správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících. Podobně jako v případě přestupků by se měla zaměřit na jejich vymezení (definici) a na společné obecné otázky v oblasti hmotněprávní, a především opět na proces uplatňování této formy právní odpovědnosti a vztah k jiným typům odpovědnosti.

Byla zjištěna potřeba zásadní přestavby správního trestání, která musí brát v úvahu specifika a rozmanitost ochrany životního prostředí, čemuž odpovídá velký počet právních předpisů. Domníváme, že by nebylo vhodné opouštět rozlišující přístup k fyzickým osobám nepodnikajícím (resp. naplňujícím skutkovou podstatu deliktu bez souvislosti se svou podnikatelskou činností) na straně jedné a právnickými osobami a fyzickými osobami podnikajícími na straně druhé. Základem by proto měla být samostatná právní úprava přestupků oddělená od obecné právní úpravy jiných správních deliktů. Je nerozhodné, zda by tyto ve svých principech odlišné úpravy byly obsaženy v jednom kodexu správního trestání nebo ve dvou různých zákonech. Jednotlivé skutkové podstaty a případná specifika by měly (z důvodů uvedených výše) zůstat zachovány v režimu zvláštních předpisů, kam již v současné době směřují aktuální legislativní tendence.

Jinou otázkou zůstává, a ta stojí za zamyšlení a případně řešení v nové úpravě, do jaké míry jsou zákony stanovené tresty (pokuty), resp. jejich výše odůvodněny typovou nebezpečností deliktu, zda zákonodárce vůbec zvažoval společenskou nebezpečnost deliktu na jedné straně a výši (tvrdost) skutkové podstatě připisovaného trestu. Mnohdy jsou nepřesná nebo neurčitá i kritéria, podle nichž může být v rámci zákonem vymezeného rozpětí trestní sazby stanovena její konkrétní výše. Za úvahu stojí i používání alternativních trestů nebo upuštění od potrestání. V novějších předpisech na ochranu životního prostředí bylo zavedeno liberující ustanovení o tom, že *právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila*. Předmětná identická klausule je obsažena v zákoně o ovzduší (zákon č. 201/2012 Sb.), v zákoně o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu (zákon č. 73/2012 Sb.), v zákoně o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (zákon č. 383/2012 Sb.), v zákoně o hornické činnosti (zákon č. 61/1988 Sb.), v zákoně o chemických látkách (zákon č. 350/2011 Sb.), v zákoně o prevenci závažných havárií (zákon č. 59/2006 Sb.), v zákoně o integrovaném registru (zákon č. 25/2008 Sb.), i v ZEÚ. Taková formulace poskytuje poměrně široký interpretační prostor. A i když jejím cílem je zabránit nepřiměřené tvrdosti, domníváme se, že mnohem vhodnějším řešením by

bylo propojit daný liberační důvod s podmínkou dobrovolně přijatého kompenzačního či nápravného opatření.

Poslední novela (zákon č. 69/2013 Sb.) zákona o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.) přinesla poněkud jinou konstrukci v ustanovení § 38 odst. 3: „*Je-li projednán správní delikt spáchaný provozovatelem zařízení, lze na jeho návrh zastavit správní řízení, jestliže provozovatel zařízení zajistil odstranění následků porušení povinnosti, přijal faktická opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu a uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti. Z důvodu provádění opatření zamezujících vzniku dalších nepříznivých následků lze řízení o správním deliktu přerušit.*“ Podobné řešení nelze než přivítat a doporučit jeho zavedení i do dalších právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí.

8.2.2 Trestně právní odpovědnost

K řádnému prosazování práva v oblasti ochrany životního prostředí jsou používány nejen správněprávní, ale i trestněprávní sankce. Rozdíl ve vymezení správněprávních a trestně právních deliktů spočívá v míře společenské škodlivosti. Vzhledem k základnímu pravidlu, že trestně právní postih by měl být uplatněn až jako poslední možnost, kdy jiné sankce nejsou dostačujícím a přiměřeným nepříznivým následkem protiprávního jednání, trestní právo se vztahuje jen na ty nejzávažnější delikty, zatímco správní právo pokrývá mnohem širší skupinu deliktů, které nejsou vymezeny jako trestný čin. Otázkou však zůstává, které z nich mají vyšší preventivní, odrazující represivní a reparační účinky na případné narušitele povinností.

Cílem jak správněprávních, tak trestněprávních sankcí je přimět právnické i fyzické osoby k tomu, aby jednaly v souladu s právem. Peněžní sankce tuto úlohu plní tehdy, jsou-li stanoveny v odpovídající výši. Bylo zjištěno, že za určitých situací (např. insolventnost delikventa) peněžní sankce postrádají své odrazující účinky a v daných situacích je trest odnětí svobody nezastupitelný.

I když nový trestní zákoník nepřinesl v trestně právní ochraně životního prostředí převratné změny, zahrnutí trestných činů proti životnímu prostředí do zvláštní hlavy zdůraznilo společenský význam a zájem o jeho ochranu. V některých případech byly zpřísněny skutkové podstaty a byla rozšířena trestní odpovědnost. Novelou č. 330/2011 Sb. byla česká právní úprava sladěna s ujednáními požadavky na ochranu životního prostředí prostřednictvím trestního práva. K trestným činům proti životnímu prostředí byly přidány tři nové skutkové podstaty a některá ustanovení byla doplněna a přeformulována tak, aby byly odstraněny jednotlivé problémy, na něž aplikační praxe za účinnosti předchozí

právní úpravy nedokázala reagovat. Přijetí zákona o trestní odpovědnosti právnických lze zatím jen obtížně hodnotit. Přesto již nyní lze vznést kritickou poznámku k taxativnímu výčtu trestných činů, do něhož nebyly zařazeny trestné činy týrání zvířat a zanedbání péče o zvíře z nedbalosti. Za přínosné lze naopak považovat nemožnost (až na výjimky) zrušit, změnit či nechat zaniknout právnickou osobu, proti které bylo zahájeno trestní stíhání. Velký význam má též možnost ukládat obviněné právnické osobě zajišťovací opatření ve smyslu ustanovení § 33 ZTOPO v případě, že hrozí, že bude opakovat trestnou činnost, pro niž je stíhána, nebo dokoná trestný čin, o němž se pokusila.

Pokud má trestní právo plnit úlohu právního prostředku, který postihuje nejzávažnější a nejnebezpečnější formy lidského jednání, měly by být trestní sankce v porovnání se sankcemi správními výrazně přísnější. Co se týče pokut, musejí být proto ukládány nejméně v takovém rozsahu, který převyší náklady potřebné na dodržování požadavků stanovených právními předpisy nebo na jejich základě. Soudy by neměly v otázce výše peněžitého trestu rezignovat ani na dosavadní praxi v rozhodování správních orgánů a ustálenou judikaturu ve správním soudnictví.

Tresty odnětí svobody, jež stanoví trestní zákoník za trestné činy proti životnímu prostředí, lze samy o sobě považovat za nízké. Navíc se v současné době projevuje tendence trestního práva u některých druhů kriminality upřednostňovat alternativní tresty. Velkým problémem, který se v praxi negativně dotýká ochrany životního prostředí, je ukládání trestů v dolní části sazby a podmíněných trestů odnětí svobody. Nelze proto jednoznačně tvrdit, že trestní sankce ukládané v trestním řízení vyřeší všechny problémy správního trestání v oblasti životního prostředí a naplní všechny jeho očekávané funkce. Přestože trestněprávní odpovědnost za protiprávní jednání na úseku ochrany životního prostředí představuje z hlediska teoretického neopomenutelnou součást systému tzv. environmentálně právní odpovědnosti, z hlediska praktického je její význam bohužel stále marginální.

Pravomoc správního orgánu ukládat nápravná opatření i po zahájení trestního stíhání lze považovat za rozporuplnou konstrukci vzhledem k tomu, že právní úprava současně brání tomu, aby o témže skutku proti téže osobě probíhalo řízení o správním deliktu. Současná možnost vedení paralelního trestního stíhání a řízení o uložení nápravného opatření (za správní delikt, u něhož je dána právě překážka litispence, resp. věci rozhodnuté) totiž může být v případech, kdy je možné nápravné opatření vnímat jako „trestní obvinění“ ve smyslu Úmluvy na ochraně lidských práv a základních svobod, na „hraně“, resp. v rozporu právě se zásadou ne bis in idem. Pro zachování současného stavu ukládání nápravných opatření ve správněprávní linii však hovoří značná složitost a náročnost tohoto procesu, jakož

i pomalost a rigidnost trestního řízení na druhé straně. Tyto úvahy je nutno vztáhnout i na povinnost přijmout opatření k nápravě ekologické újmy, která jsou ukládána v důsledku protiprávního jednání, jenž mnohdy naplní skutkovou podstatu trestného činu ohrožení anebo poškození životního prostředí, a rovněž mají, budeme-li uvažovat o *odpovědnosti za ekologickou újmu*, charakter specifické správní sankce (sankce obnovující povahy). Možným řešením by bylo na jedné straně vložit možnost ukládání nápravných opatření do rukou soudů, a to buď v rámci konkrétního trestního řízení, případně jako sankce zvláštního druhu. Druhým nabízeným přístupem by bylo jasné vydefinování opatření k nápravě jako nikoli sankce, ale nástroje regulace k odstranění protiprávních stavů. Nápravná opatření ukládaná podle správních předpisů by mohl podpořit rovněž institut zvláštní účinné lítosti, kdy trestnost pachatele by zanikla provedením takových opatření, která alespoň zmírní poškození, anebo jiným způsobem kompenzují újmu na životním prostředí, protože úplná náprava nebo navrácení do původního stavu v případě poškození životního prostředí často nejsou možné.

Z hlediska právně teoretického je právě problematika vztahu soudního a správního trestání, zvláště na úseku ochrany životního prostředí, stěžejní oblastí s nutností přijetí odpovídajících řešení (přijetí obecných pravidel správního trestání, úprava skutkových podstat správních deliktů, sjednocení, resp. propojení rejstříků deliktů).

Jako důležitý nedostatek na úseku trestně právní odpovědnosti lze uvést absenci trestního postihu za uvedení nepravdivých údajů do evidence, vypovídající o souladu, resp. nesouladu provozovatelů činností znečišťujících nebo jinak ovlivňujících životní prostředí s požadavky právní úpravy. Evidence množství vypouštěných látek do životního prostředí, nakládání s různými látkami s vysokým potenciálem jeho poškození a popř. dalších údajů představuje základní nástroj regulace a ohlašování z hlediska evidence potřebných údajů je povinností, kladenou na bedra provozovatelům různých činností v režimu prakticky všech předpisů na ochranu životního prostředí. Falšování vykazovaných údajů, o něž se zásadní měrou opírá i výkon dozorové činnosti ze strany orgánů státní správy, by mělo být začleněno do trestního zákoníku jako samostatná skutková podstata.

Trestná činnost na úseku životního prostředí je kromě výše uvedeného poznamenána řadou specifík, které komplikují její vyšetřování a soudní trestání. Přesto lze konstatovat, že při správné aplikaci a využívání zákonem nabízených možností má trestní odpovědnost značný potenciál přispět k efektivnímu prosazování práva i na úseku životního prostředí.

8.2.3 Občanskoprávní odpovědnost

Občanskoprávní odpovědnost za environmentální újmy se v současné době nachází v období přechodu na novou právní úpravu, která by měla nabýt účinnosti od 1. 1. 2013. Ačkoliv lze konstatovat, že některé koncepční změny nového občanského zákoníku v oblasti odpovědnosti za újmy („závazky z deliktů“) nejsou vhodné, v určitých aspektech nová právní úprava více „vyhovuje“ specifickým újem v oblasti životního prostředí.

Za pozitivní změnu oproti současné právní úpravě lze považovat úpravu způsobu náhrady škody, neboť prioritou peněžní náhrady zakotvená v současném občanském zákoníku od 1. 1. 1992 je novým občanským zákoníkem nahrazena prioritou naturální náhrady. NOZ kromě toho vyplňuje i mezeru v dosud účinném OZ, týkající se tzv. alternativní kauzality, konstrukcí obsaženou v § 2915 odst. 2 NOZ, podle níž může soud - jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné - v situaci, kdy nelze v případě více škůdců přesně určit míru účasti na škodlivém následku konkrétního škůdce - přihlídnout k míře pravděpodobnosti.

Změny se dotknou i odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností (§ 2924), odpovědností za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným (§ 2925 NOZ). Obě jsou postaveny na principu objektivní odpovědnosti s možností liberace, ale s rozdílnou konstrukcí. V obecné rovině lze pozitivně hodnotit diferenciaci mezi „běžnou provozní činností“ a „provozem zvlášť nebezpečným“ a akceptovatelná je i možnost aplikace odpovědnosti za škodu na nemovité věci (§ 2926), která je konstruována na principu absolutní objektivní odpovědnosti, tedy bez možnosti liberace. Systematiku úpravy příslušné části závazků z deliktů lze však považovat minimálně za problematickou. Diskutabilní je i vázání skutkové podstaty podle § 2924 výlučně na výdělečné aktivity.

Lze očekávat, že i nadále, tak jako doposud, po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku budou vedle úpravy v něm obsažené nepochybně specifika občanskoprávní odpovědnosti za environmentální újmy upravena ve veřejnoprávních předpisech. V tomto ohledu bude pravděpodobně potřeba podrobit právní úpravu ve veřejnoprávních předpisech revizi.

Z hlediska vztahu občanskoprávní odpovědnosti k veřejnoprávní linii odpovědnostních vztahů NOZ nijak nemodifikuje to, co dosud platí o uplatňování občanskoprávních nároků na náhradu environmentálních újem. To vyplývá z dikce ustanovení § 3029 NOZ, podle něhož nestanoví-li občanský zákoník něco jiného, nejsou dotčena ustanovení právních předpisů z oboru práva veřejného.

Kladně je třeba hodnotit právní úpravu nového občanského zákoníku týkající se odpovědnosti za škodu způsobenou zvířeti či způsobenou zvířetem, nicméně

specifika týkající se majetkoprávní odpovědnosti ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů zůstanou i nadále upravena v režimu zvláštních předpisů na ochranu životního prostředí.

Změny ve lhůtách, spočívající v prodloužení a vypuštění promlčení subjektivní lhůty pro uplatnění odpovědnosti za škodu považujeme za pozitivní. Jistá očekávání ve směru posílení ochrany životního prostředí jsou již nyní vkládána k zařazení práva člověka na příznivé životní prostředí do demonstrativního výčtu osobnostních práv a s ním souvisejícího ustanovení § 2956 NOZ, které zakotvuje podmínky pro uplatnění odpovědnosti za újmu na přirozených právech člověka, tedy včetně odpovědnosti za újmy na právu na příznivém životním prostředí. Tato konstrukce logicky vyvolá tlak na aktivity, směřující k vytváření příznivého životního prostředí.

8.2.4 Odpovědnost za ekologickou újmu

Odpovědnost za ekologickou újmu je v současné době upravena v režimu dvou odlišných právních předpisů, a to v zákoně o životním prostředí a v zákoně o ekologické újmě. Druhý z nich je silně ovlivněn směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod, jež jím byla transponována.⁶⁸⁷ Převzetí mnohdy doslovných pasáží z této směrnice působí v systému odpovědnosti řadu problémů. Předně se jedná o problém se začleněním do celkového systému odpovědnostních vztahů existujících na národní úrovni, značně složité pojmy, nepřesné či neurčité výrazy a další.

Bylo zjištěno, že odpovědnost za ekologickou újmu je úzce svázána s obecnými prevenčními povinnostmi zakotvenými v Listině základních práv a svobod a v dosud účinném občanském zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.), od nichž se dovozuje protiprávnost samotného vzniku ekologické újmy, byť sám ZEÚ nehovoří o odpovědnosti za ekologickou újmu, ale pouze o povinnosti způsobenou ekologickou újmu napravit. S plněním předmětné povinnosti lze očekávat v praxi problémy, což souvisí s představou zákonodárce o samovykonatelnosti dané právní úpravy spočívající v tom, že provozovatelé by měli sledovat důsledky svého působení na jednotlivé složky životního prostředí a přijímat odpovídající opatření ještě před tím, než jim budou uložena rozhodnutím příslušného orgánu.

ZEÚ obsahuje dále jisté nesrovnalosti, které by bylo do budoucna vhodné opravit. Jedná se zejména o absenci fondu, který by zajistil dostatek finančních

⁶⁸⁷ Až na výše zmíněnou výjimku ve vztahu k čl. 12 a 13.

prostředků pro případy, kdy původce ekologické újmy nelze zjistit nebo již neexistuje, ale dále i pro případy, kdy původce není pojištěn a zároveň je insolventní. Existence takového fondu by měla nesporný vliv na realizaci ustanovení o povinnosti příslušného orgánu zajistit ve výše uvedených případech potřebná opatření k nápravě.

Česká právní úprava, obdobně jako ta evropská, se nevypořádala jednoznačně se situací, kdy uložené opatření nevedlo k nápravě závažného stavu, což by mohlo působit nemalé obtíže při aplikaci této právní úpravy.

Za nejvýraznější nedostatek v koncepci odpovědnosti za ekologickou újmu je spatřována její současná dvojkoľejnost. Právní úpravu obsaženou v zákoně 17/1992 Sb., o životním prostředí lze sice označit v jistém smyslu za překonanou a prakticky jen obtížně aplikovatelnou, ale rozhodně ne za nepotřebnou. V současné době je zřejmé, že i nepodnikající subjekty mohou podstatným způsobem zasáhnout natolik škodlivě do vzájemných vazeb mezi organismy a jejich prostředím, že způsobí ekologickou újmu. Proto lze doporučit sjednocení předmětné právní úpravy, byť s určitými odlišnostmi, do jednoho předpisu, přičemž nejvhodnější by bylo zakotvení celé dané materie v zákoně o životním prostředí.

8.2.5 Vztah k unijnímu právu

Zásadním problémem unijní úpravy odpovědnosti za porušení unijního práva (životního prostředí) je, že hmotněprávní úprava odpovědnosti v primárním právu zcela absentuje. Jak vyplynulo z předchozího rozboru, lze v tomto ohledu doporučit sjednocení základních aspektů odpovědnosti členských států i Unie.

Důležitou roli při vynucování plnění povinností vyplývajících z unijního práva zaujímá Soudní dvůr EU. Jeho rozhodovací činnost má vliv nejen na vztah mezi Uníí a jednotlivými členskými státy, ale zprostředkovaně i na jednotlivce a vztahy mezi nimi a členskými státy. Finanční sankce, kterou může Soudní dvůr uložit členskému státu, mívá primárně na dosažení souladu s unijním právem, za určitých okolností ale může mít také preventivní, odrazující účinek. Efektivnost působení tohoto nástroje spočívá ve způsobu výpočtu finanční sankce a v jejich opakovaném ukládání, což je jediným prostředkem, jakým lze členské státy přimět k tomu, aby se vyrovnaly s dlouhodobými problémy v oblasti ochrany životního prostředí.

Na základě rozboru byly v sankčním systému zjištěny i některé nedostatky. Jedním z nich je, s výjimkou případu, kdy členský stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, možnost postihnout pouze přetrvávající porušování povinností, tzn. nevyhovění rozsudku Soudního dvora. Uložení finanční sankce tak předchází řízení pro porušení povinností

a následně další řízení, tentokrát pro nevyhovění rozsudku Soudního dvora. Časové období mezi zahájením těchto řízení přináší možnost, že členské státy mohou poměrně dlouho porušovat unijní právo, aniž by jim hrozil jakýkoliv trest. Z pohledu členských států je pak problematické, že není dopředu možné určit výši sankce, která jim hrozí, čímž dochází k oslabení principu právní jistoty.

Přestože jsou závěry Soudního dvora k odpovědnosti členských států a Unie vzájemně přenositelné, nelze pomíjet některé rozdíly, které jejich naplňování přináší v praxi. Ty pramení především ze skutečnosti, že zatímco o odpovědnosti Unie a jejích orgánů rozhoduje stejně jako o náhradě škody Soudní dvůr, v případě odpovědnosti členských států jsou příslušné národní soudy k rozhodování podle vnitrostátního práva.⁶⁸⁸ Mohou se tak vedle sebe uplatnit různá pojetí odpovědnosti a také být přiznána rozdílná náhrada škody podle toho, zda se porušení unijního práva dopustí členský stát nebo Unie a její orgány - a v důsledku mohou vznikat disproporce z pohledu adresáta právní normy či správního aktu. Pokud tak například Unie poruší unijní právo opatřením obecné povahy, jak jej chápe Soudní dvůr, je náhrada škody možná jen ve výjimečných případech z důvodu restriktivního pojetí osobní dotčenosti fyzických a právnických osob. Národní koncepce se může lišit a umožňovat náhradu škody i v případě opatření obecné povahy, a to nejen v případě porušení práva. Podobně mohou národní systémy pomíjet podmínku závažného porušení povinnosti a konstruovat systém odpovědnosti a náhrady škody na *pouhé* nezákonnosti rozhodnutí či nesprávnosti úředního postupu⁶⁸⁹ bez ohledu na závažnost porušení práva. Rovněž posuzování příčinné souvislosti v případě porušení unijního práva členskými státy přísluší národním soudům.⁶⁹⁰ Soudní dvůr posuzuje příčinnou souvislost pouze v prvním kroku, tedy do té míry, zda porušení povinnosti může představovat první článek v řetězci vedoucím k nastalé škodě. Pokud by totiž škoda vznikla i v případě, kdy

⁶⁸⁸ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 28. června 2001. Gervais Larys proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-118/00. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 I-05063.

⁶⁸⁹ Viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

⁶⁹⁰ Pro srovnání prokazování příčinné souvislosti v různých členských zemích je možné jako modelové situace vybrat např. vznik nádorových onemocnění v důsledku znečištění, zvýšený výskyt leukémie, vymírání lesů a rybí populace. Viz HEIDEGGER, M. (ed.) *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge University Press, 2008, str. 345 - 433.

by členský stát svoji povinnost neporušil, pak se nelze náhrady škody z tohoto důvodu domáhat.⁶⁹¹

Unijní právo za stávající situace neumožňuje sjednocení výše sankcí za porušení unijního práva životního prostředí jednotlivci. Nicméně k regulaci odpovědnosti v oblasti životního prostředí již Unie přistoupila a nelze očekávat žádný odklon z nastoleného trendu. V tomto ohledu je vhodným řešením sjednocení základních aspektů odpovědnosti za porušení unijního práva - vymezení pachatele a závadných jednání, druhu odpovědnosti, hodnocení příčinné souvislosti. Zároveň se musí jednat o úpravu jasnou, bez nadbytečných výjimek.

Jak výstižně uvádí Stejskal,⁶⁹² právní regulace těch stránek odpovědnosti, které jsou nejaktuálnější a nejméně popsané, se doplňuje takřkajíc „za chodu“. Převažuje přístup dílčí či pragmatický než komplexní. Úlohou Evropské unie však bylo tomuto trendu vytvořením společné úpravy zabránit, přičemž její výchozí pozice byla výhodná v tom, že všechny členské státy se s odpovědností za škody na životním prostředí vypořádaly, byť odlišným způsobem. Obtížné přijímání směrnice o odpovědnosti za ekologické újmy svědčí o problematickém nacházení schody v otázkách odpovědnosti, nicméně kompromisní a přesto rozsáhlá právní úprava se nejeví jako nejlepší řešení. A otázkou je, zda nepřináší více škody než užítu. Pokud jejím primárním cílem bylo, aby stejné závadné jednání bylo postihováno ve všech členských státech, pak se jí nepodařilo uspět jednoduše pro setrvávající odlišnosti v pojetí odpovědnosti v jednotlivých členských státech.

Zavedení jednotného odpovědnostního režimu je nezbytným krokem, který by měl zajistit, aby s porušením unijního práva životního prostředí byly v jednotlivých členských státech spojeny podobné následky.⁶⁹³ To v ideálním případě znamená, že určité jednání bude shledáno protiprávním na základě kritérií společných pro oblast ochrany životního prostředí a stejných napříč členskými státy - a sankcionováno obdobným trestem. Tehdy bude odpovědnostní systém předvídatelný pro znečišťovatele a aplikovatelný státními orgány. Prosazování unijního práva

⁶⁹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 9. 1998. Brinkmann Tabakfabriken GmbH proti Skatteministeriet. Věc C-319/96. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-05255.

⁶⁹² STEJSKAL, V. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 3, s. 10.

⁶⁹³ Wilde jako hlavní důvody pro zavedení jednotného odpovědnostního režimu jmenuje vnitřní trh, obecné zásady unijního práva životního prostředí, přeshraniční znečištění, prosazování unijního práva životního prostředí. Viz WILDE, M. L. The EC Commission's White Paper on Environmental Liability: Issues and Implications. *Journal of Environmental Law*. Oxford University Press. 2001, Sv. 13, č. 1. str. 21 - 44.

životního prostředí nebude účinné bez odpovědnostního systému, ale ani při různě fungujících fragmentovaných odpovědnostních systémech.

Zavedení jednotného odpovědnostního režimu je nutné i z širšího pohledu narůstající kriminality v oblasti životního prostředí, kdy účinky trestných činů stále více překračují hranice členských států. Kinte z programu OSN pro životní prostředí tvrdí,⁶⁹⁴ že do roku 2015 se tento druh kriminality stane nejobemnějším a nejkompexnějším druhem mezinárodního zločinu, a to i v porovnání s finanční kriminalitou, ilegálním obchodem se zbraněmi a mezinárodním terorismem. Přináší totiž možnost vysokého zisku a současně relativně nízké riziko postihu.⁶⁹⁵

Dimovski⁶⁹⁶ ze sítě Themis (REC) v souvislosti s prosazováním práva životního prostředí zdůrazňuje, že environmentální kriminalita je vnímána jako kriminalita bez obětí, což ústí ve slabé reakce státních vlád. Zároveň je při jejím vyšetřování třeba zajistit mimořádnou úroveň expertízy. Protože jsou trestné činy proti životnímu prostředí na mezinárodní úrovni spojeny s dalšími druhy kriminality, například praním špinavých peněz nebo výrobou a pašováním drog, bývají často upozadovány a nakonec zůstávají bez postihu. Podle Dimovského je v Belgii a ve Velké Británii stíháno pouze 1 - 5 % trestných činů proti životnímu prostředí.

Na takový vývoj je třeba reagovat. Například ve Francii již rozhodují soudci specializovaní na trestné činy proti životnímu prostředí; v Paříži bylo zřízeno zvláštní oddělení se 44 zaměstnanci, které zajišťuje spolupráci místních oddělení, soudců a státních zástupců v této oblasti. Lze si jen postesknout, že se Komise soustředí na prosazování unijního práva a nepokusí se jít nad rámec unijní úpravy. Pokud si uvědomíme, že 40 % všech vnitrostátních konfliktů na světě od roku 1960 má přímou vazbu na přírodní zdroje⁶⁹⁷ a zároveň Evropská unie představuje

⁶⁹⁴ KINTE, D. Uvítací projev na 7. mezinárodní konferenci Interpolu o trestných činech poškozujících životní prostředí. Lyon, Francie. 14. září 2010.

⁶⁹⁵ Viz např. srovnání pašování drahého dřeva a pašování drog: ADARIO, P. Greenpeace - Supporting Government operations in remote areas [online]. [vid. 31. 3. 2013]. Dostupné z: http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Meetings/7thConference/ADARIOPaul_o.pdf

⁶⁹⁶ DIMOVSKI, M. Enforcement of environmental law . Regional Environmental Network for Accession (RENA) Workshop Report Environmental Crime/Environmental Liability WG 1 - Activity 1.2 RISP Zagreb, Croatia (30 - 31 May 2011). 30. 5. 2011. Projev.

⁶⁹⁷ Organizace spojených národů. United Nations Environment Programme Fact Sheet [online]. [vid. 31. 3. 2013]. Dostupné z: <http://www.unep.org/conflictsanddisasters/FactSheet/tabid/256/Default.aspx>.

významné odbytiště pro chráněné druhy živočichů a rostlin či drahých nerostů,⁶⁹⁸ mohlo by mít další omezení⁶⁹⁹ tržního prostředí pozitivní důsledek v alespoň částečném zmírnění devastace přírodních zdrojů v ostatních částech světa.

Současná unijní úprava s sebou přináší značná negativa. Prvním z nich je, že nenahrazuje odpovědnostní systémy členských států a zároveň se vztahuje toliko na omezenou část práva životního prostředí. Logicky se tak střetává s národními úpravami. To je menším problémem v oblasti trestněprávní ochrany, kde nejsou příliš velké rozdíly mezi členskými státy. Zde se však dostávají do popředí další zásadní problémy, zejména absence úpravy výše sankcí a vágní terminologie.⁷⁰⁰ Lze očekávat, že za stejné trestné činy budou ukládány v jednotlivých členských státech rozdílné tresty. Lišit se bude i výklad některých pojmů.

Nutné je znovu připomenout, že naprostá většina členských států využívá modifikované systémy právní odpovědnosti, ale nevytváří zvláštní odpovědnostní systém pro oblast újem na životním prostředí. Unijní úprava v této oblasti musí být proto zvláště opatrná. Jako vhodné se jeví sjednocení základních aspektů odpovědnosti - vymezení pachatele a závadných jednání, druhu odpovědnosti, hodnocení příčinné souvislosti. Zároveň se musí jednat o úpravu jasnou, bez nadbytečných výjimek. V tomto směru souhlasím s výše uvedeným názorem, že působnost směrnice o odpovědnosti za ekologické újmy je značně omezená. Rozdílná úprava odpovědnosti za poškození různých složek životního prostředí je mimořádně matoucí a zatěžující jak pro provozovatele potenciálně nebezpečných činností, tak i pro vnitrostátní správní orgány. Nešťastné je, že další směřování unijní úpravy předznamená praxe členských států při provádění směrnice,⁷⁰¹ nepůjde tedy o žádný koncepční vývoj, ale spíše o živelné sjednocování, právní regulaci vznikající za chodu.

Co se týče prosazování unijního práva životního prostředí trestněprávní cestou, pak představa, že jediné trestní sankce poskytují dostatečně odrazující efekt, je

⁶⁹⁸ Viz např. NELLEMAN, C., I. REDMOND, J. REFSCH (eds). 2010. *The Last Stand of the Gorilla - Environmental Crime and Conflict in the Congo Basin. A Rapid Response Assessment*. United Nations Environment Programme, str. 29.

⁶⁹⁹ Nad rámec Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES).

⁷⁰⁰ Viz např. FAURE, M. Vague notions in environmental criminal law. *Environmental Liability*. 2010, č. 4, s. 119 - 133 a 163 - 170.

⁷⁰¹ Viz např. BERGKAMP, L., GOLDSMITH, B. *The EU Environmental Liability Directive: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2013, Kap. 12: Emerging Best Practices.

krokem zpět a neodpovídá reálné situaci. A nejde jen o to, jak uvádí Faure,⁷⁰² že tato myšlenka byla použitelná v době, kdy právo životního prostředí bylo mladé a nerozvinuté. Zatímco Směrnice je dle Komise nezbytným nástrojem prosazování environmentálního práva EU, vychází trestní zákoník ze subsidiární úlohy trestního práva v právním řádu a ve společnosti. Nedomníváme se však, že Komise necitlivě a paušálně kriminalizuje porušení unijního (komunitárního) práva, k čemuž by snad docházelo při stanovení konkrétních sankcí; takto může každý členský stát posoudit závažnost jednotlivých trestných činů s ohledem na vnitrostátní systém, přičemž účinnost sankcí, jejich přiměřenost a odrazující potenciál by měly být samozřejmostí nejen v případě implementované Směrnice. Je však otázkou, zda místo schválení rozporuplné směrnice nebylo vhodnější vyčkat přijetí Lisabonské smlouvy, jež poskytuje vhodnější procedurální základy pro tvorbu harmonizačních předpisů v oblasti trestněprávní ochrany životního prostředí.⁷⁰³ Přijetí Směrnice nicméně neznamená ukončení snah Komise o přijetí razantnější úpravy. Naopak. Přes tvrdý odpor členských států má oporu v nových legislativních pravidlech i rozhodnutích Soudního dvora.⁷⁰⁴ Nadále zastává stanovisko, že harmonizace trestních sankcí je důležitým cílem - a zvaží každou potřebu a příležitost k vydání nového návrhu.⁷⁰⁵

Jak uvádí Gouritin a De Hert,⁷⁰⁶ vášnivá kritika Směrnice není úplně zasloužená, neboť harmonizace trestního práva a evropeizace ochrany životního prostředí jako taková je pozitivním jevem. Směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí má několik slabých míst. Především se jedná o odpovědnost právnických osob, kde je vedle možnosti zachování správních sankcí ošidné vázání odpovědnosti na vedoucí postavení fyzické osoby, která se jednání dopustí. Jsme pevně přesvědčeni, že ani po provedení implementace směrnice nezmění členské

⁷⁰² FAURE, M. *European Environmental Criminal Law: Do We Really Need It?* *European Environmental Law Review*. 2004, sv. 1, s. 21.

⁷⁰³ Zejména čl. 83 SFEU.

⁷⁰⁴ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 2008, C-308/06 (Intertanko), kde došlo ke zpochybnění platnosti Směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí pro neurčitost. Zde Soudní dvůr dospěl k závěru, že užití neurčitých pojmů k vymezení trestní odpovědnosti, např. úmysl či hrubá nedbalost, neporušuje princip právní jistoty ani *nullem crimen nulla poena sine lege*.

⁷⁰⁵ Evropská komise. Tisková zpráva EU MEMO/08/156 (Otázky a odpovědi k trestněprávním prostředkům proti znečištění moří), 11. 3. 2008.

⁷⁰⁶ GOURITIN, A., DE HERT, P. *Directive 2008/99/EC: A new start for criminal law in the European Community?* *Elni Review*. 2009, č. 1, s. 27.

státy své stávající systémy správního trestání. Rozhodující bude další postup Komise a ESD.

Pochopitelně je obtížné vnímat Komisi jako strážce smluv, pokud se staví proti poměrně jednoznačné vůli členských států a opakovaně přichází s nástrojem prosazování unijního environmentálního práva, který je vůči národním právním systémům tvrdý (zásah do trestního práva) a zároveň slabý (bez určení výše sankcí). Je tedy nutné prosazovat unijní právo životního prostředí prostřednictvím harmonizace vnitrostátních trestněprávních předpisů? Není. A považovat trestní právo za samospásný nástroj ochrany životního prostředí je zřejmě naivní. Přesto, s ohledem na některé výše předestřené argumenty považujeme takovou úpravu za vhodnou a při správném nastavení, zejména budoucí harmonizaci druhů a výší sankcí, i mimořádně efektivní v kombinaci s ostatními odpovědnostními systémy. Je-li jedním z úkolů trestního práva ochrana základních společenských hodnot, pak trestněprávní ochrana životního prostředí je zcela na místě.

8.2.6 Závěrem

Závěrem je třeba konstatovat, že problematika odpovědnosti v právu životního prostředí je do jisté míry vymezena právem Evropské unie. Přesto však zůstává prostor pro svébytné uchopení této problematiky v národní právní úpravě. Jedná se o komplikovaný a navzájem úzce propojený systém, který se neustále vyvíjí a zdokonaluje a do něhož navíc v současné době zasahují převratné změny spojené s přijetím buď zcela nových předpisů anebo podstatných novelizací těch stávajících. Je škoda, že mezi ně nelze zahrnout tolik očekávaný a potřebný kodex správního trestání. Ani na úseku práva životního prostředí se nepodařilo v minulosti realizovat kodexovou úpravu dané oblasti,⁷⁰⁷ která by jistě přispěla ke sjednocení a alespoň obecných základů a zakotvila rámcově uspořádání vzájemných vazeb mezi jednotlivými vztahy odpovědnosti v právu životního prostředí. Kritické poznámky lze směřovat i ke způsobu transpozice směrnice, týkající se odpovědnosti za ekologickou újmu, při níž nebyla využita příležitost zapracovat požadavky směrnice se současným přizpůsobením stávající právní

⁷⁰⁷ KODEX životního prostředí - zdroj polemik i nadějí, část C. Věcný záměr zákona o životním prostředí, dostupné na <http://www.mzp.cz> (10. 7. 2013). KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. (eds.). *KODEX životního prostředí - zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílky*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005. KRUŽÍKOVÁ, E., MEZŘICKÝ, V. Základní otázky kodifikace práva životního prostředí. *Právník*. 2005, č. 3, s. 209 - 226.

úpravy a jejich propojením a systémovým začleněním do již existujícího systému odpovědnostních vztahů.

Nejednotnost a mezerovitost v platné právní úpravě přispívá k obtížné aplikaci těmito vadami stížených právních předpisů a ke zvyšování četnosti neúspěšných rozhodnutí vydávaných orgány dozoru. Zmíněné problémy a nutnost spoléhat se na závěry rozhodovací praxe se projevují především na úseku odpovědnosti správně právní, v menší míře i na úseku odpovědnosti občanskoprávní a trestně právní. Přesto nelze tvrdit, že platná právní úprava odpovědnosti v právu životního prostředí vyžaduje nějaké zásadní koncepční změny v jejím pojetí a systémových vazbách. Na druhé straně však nelze současný stav právní úpravy vnímat s uspokojením. Naznačená zjištění směřují k potvrzení poslední v úvodu vytyčené hypotézy v tom smyslu, že odpovědnost v právu životního prostředí představuje zavedený, relativně dobře fungující systém přispívající k ochraně životního prostředí a umožňující prosazování příslušných pravidel chování na tomto úseku. Nicméně, tento systém vykazuje nedostatky, které je žádoucí za účelem zvýšení efektivity působení práva životního prostředí v budoucnu odstranit.

SEZNAM LITERATURY

ODBORNÉ PUBLIKACE

- ANDERSEN, S. *The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BAHÝLOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Přijímání preventivních a nápravných opatření na úseku ochrany životního prostředí. In: PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.
- BEYERLIN, U., MARAUHN, T. *International Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2011.
- BODANSKY, D., BRUNÉE, J., HEY, E. (eds.). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BOWMAN, M., BOYLE, A. (eds.). *Environmental Damage in International Environmental and Comparative Law*. Oxford University Press, 2002.
- BRANS, H. P. E. *Liability for Damage to Public Natural Resources, Standing, Damage and Damange Assessment*. Haag: Kluwer Law International, 2001.
- CLIFFORD, M., EDWARDS, T. D. Defining „Environmental Crime“. In: CLIFFORD, M. (ed.) *Environmental Crime. Enforcement, Policy, and Social Responsibility*. Gaithersburg, Maryland: Aspen Publishers, 1998.
- COMTE, F., KRÄMER, L. (eds.). *Environmental Crime in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2004.
- DAMOHORSKÝ, M. Ekologicko-právní odpovědnost. In: Kolektiv autorů. *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993.
- DAMOHORSKÝ, M. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 1999.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 3. vydání, 2010.
- DE LA FAYETTE, L. A. The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes. In: BOWMAN, M., BOYLE, A. (eds.). *Environmental Damage in International and Comparative Law*. New York: Oxford University Press, 2002.
- DE LA FAYETTE, L. A. International Liability for Damage to teh Environment. In: FITZMAURICE, M., ONG, D. M., MERKOURIS, P. (eds.). *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
- DU RÉES, H. Can criminal law protect the environment? In: WHITE, R. (ed.). *Environmental Crime: A Reader*. Devon: Willan Publishing, 2009.
- ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník - velký akademický komentář, úplný text zákona s komentářem, judikaturou a literaturou podle stavu k 1.4.2008, I. svazek*. Praha: Linde, 2008.
- ELIÁŠ, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012.
- ELWORTHY, S., HOLDER, J. *Environmental Protection: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- FENYK, J. a kol. *Trestní zákoník a trestní řád: průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou. I.díl trestní zákoník*. Praha: Linde, 2010.
- FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2009.
- FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2009.
- FITZMAURICE, M., ONG, D. M., MERKOURIS, P. (eds.). *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
- GLACHANT, M. *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States*. Edward Elgar Publishing, 2001.
- HARLOW, C. *State Liability: Tort Law and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- HEDEMANN-ROBINSON, M. *Enforcement of European Union Environmental Law*. Londýn: Routledge, 2007.
- HEIDEGGER, M. (ed.) *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge University Press, 2008.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. Praha: C. H. Beck, 8. vydání, 2012.
- HOLDER, J., LEE, M. *Environmental Protection, Law and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- HORSPOOL, M., HUMPHREYS, M. *European Union law*. 5. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HURDÍK, J. *Občanské právo hmotné. Obecná část. Absolutní majetková práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- CHMELÍK, J. a kol. *Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení*. Praha: Linde, 2005.
- JANČÁŘOVÁ, I. Odpovědnost za způsobenou ekologickou újmu. In: Kolektiv autorů. *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993.
- JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- JANČÁŘOVÁ, I. *Staré ekologické zátěže v kontextu americké, evropské a mezinárodní právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- JANS, J. H., VEDDER, H. H. B. *European Environmental Law After Lisbon*. Groningen: Europa Law Publishing, 2012.
- JELÍNEK, J. a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011.
- KINDL, M., DAVID, O. *Úvod do práva životního prostředí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005.
- KINDL, M. Správní trestání. In: KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 2. vydání.
- KRÁMER, L. *EU Environmental Law*. Londýn: Sweet and Maxwell, 7. vydání, 2011.
- KRATOCHVÍL, V. a kol. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné*. Praha: C. H. Beck, 2009.

- KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. (eds.). *Kodex životního prostředí - zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005.
- LUBY, Š. *Prevenencia a zodpovednosť v občianskom práve. I.diel*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akademie vied, 1958.
- MACUR, J. *Odpovědnost a zavinění v občanském právu*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1980.
- MCCAFFREY, S. Of Paradoxes, Precedents, and Progeny: The Trail Smelter Arbitration 65 Years Later. In: BRATSPIES, R. M., MILLER, R. A. (eds.). *Transboundary Harm in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- MILLER, J. G., JUSTICE, C. Organizational Liability for Environmental Crimes in Civil and Common Law Systems. In: PADDOCK, L. et al. (eds.). *Compliance and Enforcement in Environmental Law - Toward More Effective Implementation*. Edward Elgar Publishing Limited, 2011.
- MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- MÜLLEROVÁ, H., STEJSKAL, V. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013.
- NELLEMAN, C., I. REDMOND, J. REFSCH (eds). 2010. *The Last Stand of the Gorilla - Environmental Crime and Conflict in the Congo Basin. A Rapid Response Assessment*. United Nations Environment Programme.
- NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P., a kol. *Trestní právo hmotné, Obecná část*, Praha: Wolters Kluwer, 2010.
- OKOWA, P. The Legacy in the Field of Transboundary Air Pollution. In: BRATSPIES, R. M., MILLER, R. A. (eds.). *Transboundary Harm in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- PEKÁREK, M. Ekologická újma - nový institut čs. práva. In: Kolektiv autorů. *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993.
- PEKÁREK, M., PRUCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí, I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální problémy vztahu soudního a správního trestání. In: ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. *Nové jevy v právu na počátku 21. století, III. Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009.
- PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 7. doplněné a aktualizované vydání, 2007.
- PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. Brno: nakladatelství DOPLNĚK, Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 8. doplněné a aktualizované vydání, 2012.
- PRŮCHOVÁ, I. Poznámky k systému prevence a odpovědnosti v právu životního prostředí. In: Kolektiv autorů. *Ekologická újma a právní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 1993.
- PSUTKA, J. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.

- RICHARDS, R. J. *The Tragic Sense of Life: Ernst Haeckel and the Struggle over Evolutionary Thought*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- SOMSEN, H. (ed.). *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*. Glasgow: Blackstone Press, 1996.
- STEJSKAL, V. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotává-IFEC, 2006.
- STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges Praha, 2009.
- SYLLOVÁ, J. et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009.
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I, § 1 - 139*. Praha: C. H. Beck, 2012.
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2. vydání, 2012.
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.
- ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008.
- ŠVESTKA, J. *Odpovědnost za škody způsobené při provozech zvláště nebezpečných*. Praha: Nakladatelství československé akademie věd, 1960.
- ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník I (§ 1- 459), Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008.
- WENNERÅS, P. *The Enforcement of EC Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- ZUMBANSEN, P. The Conundrum of Corporate Social Responsibility: Reflections of Changing Nature of Firms and States. In: BRATSPIES, R. M., MILLER, R. A. (eds.). *Transboundary Harm in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ČLÁNKY NEBO PŘÍSPĚVKY Z KONFERENCEČNÍCH SBORNÍKŮ

- ADAMOVÁ, H. Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností dle stávajícího a nového občanského zákoníku. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- BEJČEK, J. Trest jako vůle a představa? (O komplementaritě a konkurenci sankcí). *Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- BĚLOHRADOVÁ, J. Poznámky k účasti veřejnosti v sankčních řízeních týkajících životního prostředí. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- BĚLOHRADOVÁ, J. Komparace ekologické újmy a újmy na zdraví ve vztahu k jejich vyčíslení. In: HAMULÁK, J (ed.). *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2010*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2011, s. 588 - 597.

- HOFSCHEIDEROVÁ, A.: Trestněprávní odpovědnost za poškození lesa. Sborník SVOČ 2012.
- HORÁČEK, Z. Nové základní východisko soukromoprávní odpovědnosti za škodu na životním prostředí - příspěvek do diskuse nad tímto tématem. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- HUMLÍČKOVÁ, P. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. In: *Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2012.
- JANČÁŘOVÁ, I. Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodně právními odpovědnostními režimy. *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konaném 11. septembra 2008*. Trnava: Typi Universitatis, 2008.
- JANČÁŘOVÁ, I. Netradiční sankční nástroje v ochraně životního prostředí. In:
- JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- JANČÁŘOVÁ, I. Vstup na pozemky a jiná omezení vlastníků nemovitostí při nápravě nepříznivých důsledků těžební činnosti na životním prostředí. Příspěvek na konferenci „Právní úprava geologie a hornictví v Polsku, České republice a na Slovensku“, Kroczyce 2013, odevzdáno k publikaci.
- KRATOCHVÍL, V. Evropeizace českého trestního práva hmotného v osnově trestního zákoníku 2006 - 2007. In: *Dny veřejného práva / Days of public law*. Masarykova univerzita, 2007.
- PRŮCHOVÁ, I., BAHÝLOVÁ, L. K prevenci vzniku environmentálních újem. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- PRŮCHOVÁ, I. K pojmu provoz zvlášť nebezpečný v environmentálních souvislostech. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- PRŮCHOVÁ, I. Odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností a životní prostředí. In: *Mezinárodní vědecká konference oblasti práva a právních věd - Právní ROZPRÁVY 2011 : Evropské právo*. Hradec Králové: MAGNANIMITAS, 2011, s. 78 - 85.
- VÍCHA, O. K právním nástrojům zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. In: DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva*. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2011.
- VÍCHA, O. Přípravovaná komunitární legislativa na odstraňování ekologických zátěží - směrnice o půdě. In: JANČÁŘOVÁ, I., SLOVÁČEK, J. (eds.). *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody*. Sborník z mezinárodní konference Hnanice 2007. Brno: Masarykova Univerzita, 2007, s. 9 - 19.
- VÍCHA, O. K právním aspektům hodnocení rizik ekologické újmy. In: JANČÁŘOVÁ, I., VOMÁČKA, V. (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.

ČLÁNKY Z ODBORNÝCH PERIODIK

- ABBOUD, W. EC Environmental Law and Member State Liability - Towards a Fourth Generation of Community Remedies. *Review of European Community and International Environmental Law*. 1998, sv. 7, č. 1, s. 85 - 92.
- BAHÝLOVÁ, L. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 3, 292 - 299.
- BAHÝLOVÁ, L. MEAs a trestněprávní ochrana životního prostředí v ČR (vybrané aspekty). *Trestní právo*, 2010, č. 11.
- BERGKAMP, L. Comment on Case C-378/08, 9 March 2010; Joined Cases C-379/08 and 380/08, 9 March 2010; Joined Cases C-478/08 and C-479/08, 9 March 2010. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2010, č. 7, s. 355 - 361.
- BROWN, A. Inadmissibility of a Challenge to the Commission's Decision to Close its' File on Thessaloniki Metro. *Public Procurement Law Review*. 2004, s. 91 - 94.
- DAMOHORSKÝ, M. Delikt ní odpovědnost v ochraně životního prostředí. In Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2011.
- DUMBROVSKÝ, T. Řízení o porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise. *Jurisprudence*. 2011, č. 5, s. 10 - 11.
- FAURE, M. Vague notions in environmental criminal law. *Environmental Liability*. 2010, č. 4.
- FAURE, M. European Environmental Criminal Law: Do We Really Need It? *European Environmental Law Review*. 2004, sv. 1, s. 21 a násl.
- GOURITIN, A., DE HERT, P. Directive 2008/99/EC: A new start for criminal law in the European Community? *Elni Review*. 2009, č. 1.
- HANÁK, J. Ochrana životního prostředí v trestním zákoníku - několik poznámek. *Trestní právo*. 2010, č. 11, s. 13 - 17.
- HEDEMANN-ROBINSON, M. Article 228(2) EC and Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments. *European Energy and Environmental Review*. 2006, č. 15.
- HUMLÍČKOVÁ, P. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. In: Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 3/2011.
- JACOBS, F. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. *Journal of Environmental Law*. 2006, sv. 18, č. 2.
- JANČÁŘOVÁ, I. Critical Reflections to Environmental Liability Directive Implementation in EU Member States. *Journal of International Scientific Publication, Ecology and Safety*. 2013, Volume 7, Part I, s. 296 - 310.
- JANČÁŘOVÁ, I. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 16, s. 575 - 580.

- JANČÁŘOVÁ, I. Odpovědnost subjektů za nedodržování povinností stanovených Nařízením 1907/2006 (REACH). *Časopis pro právní teorii a praxi*. 2011, č. 3, s. 215 - 22.
- JANČÁŘOVÁ, I. Několik poznámek k nové právní úpravě odpovědnosti subjektů za nedodržování povinností stanovených nařízením 1907/2006 (REACH). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, s. 86 - 87.
- JARMÍČ, L. Trestní právo a ochrana životního prostředí. *Trestněprávní revue*, 2010, č. 9.
- KRÄMER, L. The Implementation of EC Environmental Directives within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine. *Journal of Environmental Law*. 1991, sv. 3, č. 1.
- KRUŽÍKOVÁ, E., MEŽŘICKÝ, V. Základní otázky kodifikace práva životního prostředí. *Právník*. 2005, č. 3.
- MATES, P. Nápravná opatření ve správním dozoru. *Obchodní právo*, 1998, č. 9, s. 22 - 26.
- MELZER, F. Corpus delicti aneb obrana úpravy deliktního práva v návrhu občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3.
- PELIKÁNOVÁ, I. Nový občanský zákoník: Odpovědnost za škodu - trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 3.
- POMAHAČ, R. Evropská úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí. *Evropské právo*, 1999, č. 2.
- PRÁŠKOVÁ, H. Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 6.
- SLNEČKO, P. Trestní zákon a příroda. *Trestní právo*. 2011, č. 6.
- STEINER, J. From Direct Effects to Frankovich: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1992, sv. 18, č. 3, s. 11 - 22.
- STEJSKAL, V. Ke směrnicí o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 3.
- STEJSKAL, V., VÍCHA, O. Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2008, č. 1.
- STEJSKAL, V. Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu. In *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2011.
- ŠVEJKOVSKÝ, J. Nový občanský zákoník: Náhrada škody - závazky z deliktů. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 5.
- TICHÝ, L. Odpovědnost členského státu za delikt v „systému“ evropského práva. *Jurisprudence*. 2011, č. 5.
- TICHÝ, L. Deliktní právo v návrhu občanského zákoníku. *Právní fórum*. 2012, č. 1.
- VEDDER, H. The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy. *Journal of Environmental Law*. 2010, sv. 22, č. 2.
- VANTUCH, P. Novela trestního zákoníku a trestního řádu provedená zákonem č. 330/2011Sb. *Trestní právo*. 2012, č. 1.

- VÍCHA, O. Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. *České právo životního prostředí*. 2007, č. 1.
- VÍCHA, O. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*. 2007, č. 6, s. 2 - 9.
- VÍCHA, O. Nové prováděcí vyhlášky MŽP týkající se sanačních prací. *České právo životního prostředí*. 2009, č. 1, s. 51 - 56.
- VÍCHA, O. The Polluter-Pays Principle in the OECD Recommendations and its Application in the International and EC/EU Law. *Czech Yearbook of Public & Private International Law*. 2011, vol. 2, s. 57 - 67.
- VOMÁČKA, V. Konec lhůty pro implementaci směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí za dveřmi. *Trestní právo*, 2010, č. 11.
- WILDE, M. L. The EC Commission's White Paper on Environmental Liability: Issues and Implications. *Journal of Environmental Law*. Oxford University Press. 2001, Sv. 13, č. 1. str. 21 - 44.
- ZEŽULOVÁ, J. K trestnému činu poškozování lesa těžbou podle ustanovení § 181c TrZ. *Trestněprávní revue*. 2003, roč. 2, č. 10, s. 285 - 320.
- ZICHA, J., POKORNÁ, L. Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 4, s. 79 - 84.

SOUDNÍ JUDIKATURA

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, č. j. 3 Ans 8/2005 - 52.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 2 As 73/2006 - 53.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 2 As 73/2006 - 53.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2008, č. j. 2 As. 52/2007 - 67.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2008, č. j. 3 As 15/2008 - 80.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 As 30/2008 - 102.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2011, č. j. 1 As 125/2011 - 163.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 - 74.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 5. 2011, č. j. 30 A 60/2010 - 77.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2947/99.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. 5 Tz 274/2001.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1016/2004.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 623/2004.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2749/2004.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007.

- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 10. 2008, sp. zn. 25 Cdo 3113/2006.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1152/2008.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 4 Tz 36/2010.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 8 Tdo 657/2011.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2012, sp. zn. 7 Tdo 1655/2011.
- Rozsudek Okresního soudu Jablonec nad Nisou ze dne 11. 4. 2008, sp. zn. 1 T 63/2006-190.
- Rozsudek Okresního soudu Semily ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 2 T 58/2009.
- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009. Zolotukhin proti Rusku (číslo stížnosti 14939/03).
- Rozsudek ESLP Engel a další vs. Nizozemí ze dne 8. 6. 1986.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1973. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc 70-72. Sbírka soudních rozhodnutí 1973 00813.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 5. 1978. Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG a další proti Radě a Komisi Evropských společenství. Spojené věci 83 a 94/76, 4, 15 a 40/77. Sbírka soudních rozhodnutí 1978 01209.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 1979. Gouvernement français proti Komisi Evropských společenství. Spojené věci 15 a 16/76. Sbírka soudních rozhodnutí 1979 00321.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 10. 1979. Francouzská republika proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska. Věc 141/78. Sbírka soudních rozhodnutí 1979 02923.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 5. 1982. Komise Evropských společenství proti Nizozemskému království. Věc 96/81. Sbírka soudních rozhodnutí 1982 01791.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 1989. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc 68/88. Sbírka soudních rozhodnutí 1989 02965.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 6. 1990. Sofrimport SARL proti Komisi Evropských společenství. Věc C-152/88. Sbírka soudních rozhodnutí 1990 I-02477.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1990. A. Foster a další proti British Gas plc. Věc C-188/89. Sbírka soudních rozhodnutí 1990 I-03313.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 1991. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-64/88. Sbírka soudních rozhodnutí 1991 I-02727.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 1991. Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice. Spojené věci C-6/90 a C-9/90. Sbírka soudních rozhodnutí 1991 I-05357.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 4. 1992. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc C-45/91. Sbírka soudních rozhodnutí 1992 I-02509.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 5. 1992. J. M. Mulder a další a Otto Heinemann proti Radě Evropských společenství a Komisi Evropských společenství. Spojené věci C-104/89 a C-37/90. Sbírka soudních rozhodnutí 1992 I-03061.

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 1996. Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další. Spojené věci C-46/93 a C-48/93. Sbírka soudních rozhodnutí 1996 I-01029.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 3. 1996. The Queen proti H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. Věc C-392/93. Sbírka soudních rozhodnutí 1996 I-01631.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 10. 1996. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula a Trosten Knor proti Spolkové republice Německo. Spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94. Sbírka soudních rozhodnutí 1996 I-04845.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 12. 1997. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-265/95. Sbírka soudních rozhodnutí 1997 I-06959.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 29. 1. 1998. Edouard Dubois et Fils SA proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství. Věc T-113/96. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 II-00125.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 2. 1998. Komise Evropských společenství proti Španělskému království. Věc C-92/96. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-00505.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 9. 1998. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-191/95. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-05449.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 9. 1998. Brinkmann Tabakfabriken GmbH proti Skatteministeriet Věc C-319/96. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-05255.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 10. 1998. Komise Evropských společenství proti Španělskému království. Věc C-71/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-05991.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 11. 1998. Aprile Srl, v likvidaci, proti Amministrazione delle Finanze dello Stato. Věc C-228/96. Sbírka soudních rozhodnutí 1998 I-07141.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 6. 1999. Klaus Konle proti Rakouské republice. Věc C-302/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-03099.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 6. 1999. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice. Věc C-140/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-03499.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 7. 1999. Trestní řízení proti Marii Amélii Nunes a Evangelině de Matos. Věc C-186/98. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-04883.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 10. 1999. Atlanta AG a další proti Komisi Evropských společenství a Radě Evropské unie. Věc C-104/97 P. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-06983.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 11. 1999. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc C-365/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 I-07773.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 5. 2000. Belgické království proti Španělskému království. Věc C-388/95. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 I-03123.

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 7. 2000. Salomone Haim proti Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein. Věc C-424/97. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 I-05123.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 7. 2000. Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil proti Komisi Evropských společností. Věc C-352/98 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 I-05291.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2001. Komise Evropských společností proti Lucemburskému velkovévodství. Věc C-266/00. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 I-02073.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 6. 2001. Gervais Larsy proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-118/00. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 I-05063.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 7. 2002. Komise Evropských společností proti Španělskému království. Věc C-499/99. Sbírka soudních rozhodnutí 2002 I-06031.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 11. 2002. Scan Office Design SA proti Komisi Evropských společností. Věc T-40/01. Sbírka soudních rozhodnutí 2002 II-05043.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 12. 2002. Komise Evropských společností proti Camar Srl a Tico Srl. Věc C-312/00 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2002 I-11355.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 5. 2003. T. Port GmbH & Co. KG proti Komisi Evropských společností. Věc C-122/01 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2003 I-04261.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003. Gerhard Köbler proti Republik Österreich. Věc C-224/01. Sbírka soudních rozhodnutí 2003 I-10239.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 2003. Samuel Sidney Evans proti The Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions a The Motor Insurers' Bureau. Věc C-63/01. Sbírka soudních rozhodnutí 2003 I-14447.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 1. 2004. The Queen, na žádost Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions. Věc C-201/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 I-00723, bod 66.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 2004. Evropský veřejný ochránce práv proti Franku Lambertsovi. Věc C-234/02 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 I-02803.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 4. 2004. Komise Evropských společností proti Spolkové republice Německo. Věc C-387/99. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 I-03751.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 2004. Komise Evropských společností proti Francouzské republice. Věc C-419/03. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nepublikováno.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 11. 2004. Komise Evropských společností proti Řecké republice. Věc C-420/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 I-11175.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 2005. Komise Evropských společností proti Belgickému království. Věc C-287/03. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-03761.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise Evropských společností proti CEVA Santé Animale SA a Pfizer Enterprises Sàrl. Věc C-198/03 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-06357.

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-304/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-06263.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 4. 2005. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-494/01. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-03331.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-304/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 I-06263.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 3. 2006. Rosmarie Kapferer proti Schlank & Schick GmbH. Věc C-234/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-02585.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 4. 2006. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-441/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-03449.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 5. 2006. Land Oberösterreich proti ČEZ as. Věc C-343/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-04557.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 9. 2006. Španělské království proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska. Věc C-145/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 I-07917.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 2. 2007. Segi, Araitz Zubimendi Izaga a Aritza Galarraga proti Radě Evropské unie. Věc C-355/04 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-01657.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 4. 2007. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc C-135/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-03475.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 2007. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc C-156/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-04129.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 6. 2007. Komise Evropských společenství proti Finské republice. Věc C-342/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-04713.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 10. 2007. Ermioni Komninou a další proti Komisi Evropských společenství. Věc C-167/06 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-00141.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 10. 2007. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-248/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-09261.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 12. 2007. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-456/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-10517.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 6. 2008. Komise Evropských společenství proti Portugalské republice. Věc C-462/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2008 I-04183.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 11. 2008. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-66/06. Sbírka soudních rozhodnutí 2008 I-00158.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 12. 2008. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-121/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2008 I-09159.
- Usnesení Soudního dvora ze dne 20. 1. 2009. Mebrom NV proti Komisi Evropských společenství. Věc C-374/07 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-00003.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 1. 7. 2009. ThyssenKrupp Stainless AG proti Komisi Evropských společenství. Věc T-24/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 II-02309.

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 7. 2009, Komise v. Řecko. C-369/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-05703.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 9. 2009. Amministrazione dell'Economia e delle Finanze a Agenzia delle entrate proti Fallimento Olimpiclub Srl. Věc C-2/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-07501.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Finské republice. Věc C-335/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-09459.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Švédskému království. Věc C-438/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-09517.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 10. 2009. Land Oberösterreich proti ČEZ as. Věc C-115/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-10265.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-188/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-00172.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 3. 2010. Evropská komise proti Italské republice. Věc C-297/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2010 I-01749.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 4. 2010. Evropská komise proti Spolkové republice Německo. Věc C-160/08. Sbírka soudních rozhodnutí. 2010 I-03713.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 6. 2010. Evropská komise proti Lucemburskému velkovévodství. Věc C-526/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2010 I-06151.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 2010. Švédské království proti Association de la presse internationale ASBL (API) a Evropská komise (C-514/07 P), Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropské komisi (C-528/07 P) a Evropská komise proti Association de la presse internationale ASBL (API) (C-532/07 P). Spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2010 I-08533.
- Usnesení Soudního dvora ze dne 12. 1. 2011. Heinz Helmuth Eriksen (C-205/10 P), Bent Hansen (C-217/10 P) a Brigit Lind (C-222/10 P) proti Evropské komisi. Spojené věci C-205/10 P, C-217/10 P a C-222/10 P. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 I-00001.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. 3. 2011. Evropská komise proti Řecké republice. Věc C-407/09. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 I-02467.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011. Malgožata Runevič-Vardyn a Łukasz Paweł Wardyn proti Vilniaus miesto savivaldybės administracija a další. Věc C-391/09. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 I-03787.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 11. 2011. Evropská komise proti Italské republice. Věc C-496/09. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 3. 2012. Evropská komise proti Švédskému království. Věc C-607/10. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 4. 2012. Artegaodan GmbH proti Evropské komisi et Spolková republika Německo. Věc C-221/10 P. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Usnesení Soudního dvora ze dne 12. 7. 2012. Power-One Italy SpA proti Evropské komisi. Věc C-372/11 P. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněno.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 10. 2012. Maďarsko proti Slovenské republice. Věc C-364/10. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 10. 2012. Evropská komise proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska. Věc C-301/10. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 12. 2012. Evropská komise proti Španělskému království. Věc C-610/10. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 12. 2012. Evropská komise proti Irsku. Věc C-374/11. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 28. 1. 2013. Evropská komise v. Slovenská republika. Věc C-305/12. Úř. věst. C 273, 8. 9. 2012.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 3. 2013. Jutta Leth proti Republik Österreich et Land Niederösterreich. Věc C-420/11. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013. Evropská komise proti Švédskému království. Věc C-270/11. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 6. 2013. Evropská komise proti České republice. Věc C-241/11. Sbírka soudních rozhodnutí - dosud nezveřejněný.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 18. září 1995. Blackspur DIY Ltd, Steven Kellar, J.M.A. Glancy a Ronald Cohen proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství. Věc T-168/94. Sbírka soudních rozhodnutí 1995 II-02627.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 5. 3. 1997. WWF UK (World Wide Fund for Nature) proti Komisi Evropských společenství. Věc T-105/95. Sbírka soudních rozhodnutí 1997 II-00313.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 14. 10. 1999. The Bavarian Lager Company Ltd proti Komisi Evropských společenství. Věc T-309/97. Sbírka soudních rozhodnutí 1999 II-03217.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 29. 6. 2000. Medici Grimm KG proti Radě Evropské unie. Věc T-7/99. Sbírka soudních rozhodnutí 2000 II-02671.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 31. 1. 2001. Rendert Jansma proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství. Věc T-76/94. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 II-00243.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 11. 12. 2001. David Petrie, Victoria Jane Primhak, David Verzoni a další proti Komisi Evropských společenství. Věc T-191/99. Sbírka soudních rozhodnutí 2001 II-3677.
- Usnesení Soudu prvního stupně ze dne 14. 1. 2004. Makedoniko Metro a Michaniki AE proti Komisi Evropských společenství. Věc T-202/02. Sbírka soudních rozhodnutí 2004 II-00181.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 17. 3. 2005. AFCon Management Consultants, Patrick Mc Mullin a Seamus O'Grady proti Komisi Evropských společenství. Věc T-160/03. Sbírka soudních rozhodnutí 2005 II-00981.
- Usnesení Soudu prvního stupně ze dne 13. 1. 2006. Ermioni Komninou a další proti Komisi Evropských společenství. Věc T-42/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2006 II-00004.

- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 22. 5. 2007. Mebrom NV proti Komisi Evropských společenství. Věc T-198/05. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 II-00051.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. 9. 2007. Association de la presse internationale ASBL (API) proti Komisi Evropských společenství. Věc T-36/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2007 II-03201. Bod 137.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 9. 7. 2009. Ristic AG a další proti Komisi Evropských společenství. Věc T-238/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 II-00117.
- Usnesení Soudu prvního stupně ze dne 7. 9. 2009. Liga para Protecção da Natureza (LPN) proti Komisi Evropských společenství. Věc T-186/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 II-00136.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 18. 12. 2009. Jean Arizmendi a další proti Radě Evropské unie a Evropská komise. Spojené věci T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 a T-484/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 II-04883.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 2. 3. 2010. Arcelor SA proti Evropskému parlamentu a Rada Evropské unie. Věc T-16/04. Sbírka soudních rozhodnutí 2010 II-00211.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 3. 3. 2010. Artogodan GmbH proti Evropské komisi. Věc T-429/05.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 18. 10. 2011. Jürgen Gutknecht proti Evropské komisi. Věc T-561/08. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 II-00364.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 19. 10. 2011. Francouzská republika proti Evropské komisi. Věc T-139/06. Sbírka soudních rozhodnutí 2011 II-07315.
- Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda přednesené dne 29. 4. 2004, Věc C-304/02, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice.
- Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda přednesené dne 23. 9. 2004. Věc C-494/01. Komise Evropských společenství proti Irsku.
- Stanovisko generální advokátky Stix-Hackl ze dne 12. 5. 2005, Věc C-416/02, Komise Evropských společenství proti Španělskému království.
- Stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho přednesené dne 16. 11. 2006. Věc C-523/04 Komise Evropských společenství proti Nizozemskému království.
- Stanovisko generálního advokáta M. Poiares Madura přednesené dne 22. 4. 2009. Věc C-115/08 Land Oberösterreich proti ČEZ.
- Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené dne 28. 1. 2010. Věc C-526/08. Evropská komise proti Lucemburskému velkovévodství.
- Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota přednesené dne 6. 3. 2012. Věc C-364/10. Maďarsko proti Slovenské republice.
- Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené dne 8. 11. 2012. Věc C-420/11. Jutta Leth proti Rakouské republice a Land Niederösterreich.
- Žaloba podaná dne 30. 4. 2013 - Evropská komise v. Švédské království (Věc C-243/13).

- Žaloba podaná dne 27. 6. 2012 - Evropská komise v. Maďarsko. Věc C-310/12.
- Žaloba podaná dne 25. 6. 2012. Evropská komise v. Bulharská republika. Věc C-307/12.
- Žaloba podaná dne 16. 5. 2012 - Evropská komise v. Polská republika. Věc C-245/12.
- Žaloba podaná dne 26. 6. 2012 - Evropská komise v. Slovenská republika. Věc C-305/12.

INTERNETOVÉ ZDROJE

- ADARIO, P. Greenpeace - Supporting Government operations in remote areas [online]. [vid. 31. 3. 2013]. Dostupné z:
- <http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Meetings/7thConference/ADARIOPaulo.pdf>
- BAHÝLOVÁ, L. *Trestné činy proti životnímu prostředí v rozhodovací činnosti obecných soudů*. Elektronická databáze empirických dat [online]. Právnická fakulta Masarykovy univerzity [cit. 19. 2. 2013]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/10883>
- KOMÁREK, J. *Pravomoci Soudního dvora ve třetím pilíři aneb nesnesitelná lehkost výkladu unijního práva: C-355/04 P, Segi a další v. Rada z* [online]. Blog Jiné právo. 14. 4. 2007 [vid. 31. 3. 2013]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/04/pravomoci-soudneho-dvora-ve-tetm-pili.html>
- SMOLEK, M. „*Infringementy*“ - *bezzubé psisko na členské státy?* [online]. Jiné právo, 3. 9. 2008 [vid. 29. 5. 2012]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/09/infringementy-bezzub-psisko-na-lensk.html>
- RAMÍREZ-CÁRDENAS DÍAZ, J. D. Failing to Comply With EU Law: Procedures, Sanctions & Potential Solutions [online]. Prezentace k přednášce. Ankara, 10. - 12. 5. 2011, s. 35 [vid. 25. 2. 2013]. Dostupné z:
- http://www.abgs.gov.tr/files/EKYB/egitim_materyalleri/failing_to_comply_with_eu_law.pdf
- Reports of International Arbitral Awards, Trail smelter case (United States, Canada) 16 April 1938 and 11 March 1941, VOLUME III pp. 1905-1982, UN 2006, Dostupné na http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf
- Organizace spojených národů. United Nations Environment Programme Fact Sheet [online]. [vid. 31. 3. 2013]. Dostupné z: <http://www.unep.org/conflictsanddisasters/FactSheet/tabid/256/Default.aspx>.
- 2nd ELD STAKEHOLDER CONFERENCE - BRUSSELS „Evaluating the experience gained in the ELD Implementation“, Summary Report, 11th June 2013. Dostupné na http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/eld_conf_11_06_2013.htm (19. 8. 2013)
- Bio Intelligence Service. Implementation Challenges and Obstacles of the Environmental Liability Directive, Executive Summary, s. 6, dostupné na <http://www.europa.environment.eu> (27. 5. 2013)

- Implemenattion challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD), dostupné na <http://www.eldimplement.biois.com/> (30. 6. 2013)
- Databáze mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí, <http://iea.uoregon.edu>.
- Zprávy o činnosti státního zastupitelství za uplynulé roky, dostupné na: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti
- Ministerstvo spravedlnosti ČR. *Statistické ročenky kriminality* [online]. Justice.cz [cit. 19. 2. 2013]. Dostupné z: <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>
- Kodex životního prostředí - zdroj polemik i nadějí, část C. Věcný záměr zákona o životním prostředí, dostupné na <http://www.mzp.cz>

JINÉ POUŽITÉ ZDROJE

- BURIAN, F. *Odpovědnost za ekologickou újmu v právním řádu ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013.
- PIŠKULOVÁ, M. *Trestně právní odpovědnost v právu životního prostředí*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013.
- RYBÁŘOVÁ, L. *Přeshraniční přeprava odpadů*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2008.
- REHBINDER, E. *Comments on Czech draft of Environmental Act*. Nepublikováno.
- DIMOVSKI, M. Enforcement of environmental law . Regional Environmental Network for Accession (RENA) Workshop Report Environmental Crime/Environmental Liability WG 1 - Activity 1.2 RISP Zagreb, Croatia (30 - 31 May 2011). 30. 5. 2011. Projev.
- KINTE, D. Uvítací projev na 7. mezinárodní konferenci Interpolu o trestných činech poškozujících životní prostředí. Lyon, Francie. 14. září 2010.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb., o přijetí Úmluvy o biologické rozmanitosti.
- Ministerstvo životního prostředí. *Judikatura v právu životního prostředí* 2008.
- Evropská komise. Sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému ekonomickému a sociálnímu výboru ze dne 14. 5. 1993. Zelená kniha o nápravě ekologické újmy. COM/93/47 v konečném znění.
- Evropská komise. Sdělení Komise - Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Úř. věstník 2011/C 12/01.
- Evropská komise. Sdělení - Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty. Úř. věst. C 242, 21. 8. 1996, s. 6.
- Evropská komise. Sdělení - Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to article 171 of the EC Treaty. Úř. věst. C 63, 28. 2. 1997, s. 2.
- Evropská komise. Rozhodnutí ze dne 2. 4. 2011. PV (2001) 1517/2.
- Evropská komise. Sdělení Komise - Použití článku 228 Smlouvy o ES. SEK/2005/1658.

- Evropská komise. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2010) 581 final.
- Evropská komise. European Governance - A White Paper (Bílá kniha správy). KOM (2001) 0428 v konečném znění. 25. 7. 2001. Úř. věst. C 287, 12. 10. 2001, s. 1 - 29.
- Evropská komise. Rozhodnutí ze dne 1. 3. 2006 ve věci žádosti o zaplacení penále dlužného na základě rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005, Komise v. Francie (C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263). K (2006) 659 v konečném znění.
- Evropská komise. Sdělení Komise - Evropa přinášející výsledky - uplatňování práva společenství. 5. 9. 2007. KOM (2007) 502 v konečném znění.
- Evropská komise. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010)581 final.
- Evropská komise. Report on the effectiveness of the EU Environmental Liability Directive in terms of actual remediation of environmental damage and the availability of financial security to cover environmental liability.
- Evropská komise. Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o budoucím postupu při nakládání s biologickým odpadem v Evropské Unii. 18. 5. 2010. KOM (2010)577.
- Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Evropskému ombudsmanovi. On relations with the complainant in respect of infringements of community law. COM (2002) 141 v konečném znění.
- Evropská komise. Sdělení Komise ze dne 31. 8. 2012 Updating of data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice in infringement proceedings (Aktualizace údajů, které se používají k výpočtu paušální částky a pokuty při řízení o nesplnění povinnosti). C (2012)6106 v konečném znění.
- Evropská komise. Dvacátá devátá výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU (2011). 30. 11. 2012. KOM (2012) 714 v konečném znění, s. 5 - 9.
- Evropská komise. Amended proposal for a Council Directive on civil liability for damage caused by waste. COM (91) 219 final.
- Evropská komise. Rozhodnutí ze dne 9. 3. 2000 o zrušení registrací humánních léčivých přípravků obsahujících amfepramon. K (2000) 453.
- Evropská Komise. Rozhodnutí 2007/362/ES ze dne 16. 5. 2007, kterým se mění rozhodnutí 2004/432/ES o schválení plánů sledování reziduí předložených třetími zeměmi podle směrnice Rady 96/23/ES. Úř. věst. L 138, s. 18.
- Evropská komise. Commission staff working document - Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection on the environment through criminal law - Impact Assessment. 2007/0022(COD).
- Bílá kniha o ekologické odpovědnosti, COM(2000) 66 final, 9. 2. 2000.
- Selected Environmental Law Statutes. Minnesota: West Publishing Co., 1991.

ABSTRAKT

Monografie je zaměřena na problematické okruhy a specifika odpovědnostních vztahů, jejichž objektem je životní prostředí, a klade si za cíl upozornit na nesrovnalosti v právní úpravě a poukázat na vzájemnou propojenost všech existujících odpovědnostních systémů. Autoři zaměřili svoji pozornost rovněž na některé diskrepance ve vymezení pojmů, na otázku protiprávnosti coby předpokladu vzniku odpovědnostních vztahů, na způsoby reparace škodlivých následků, na typy možných sankcí, jejich předpokládanou účinnost a faktory ovlivňující jejich výběr a rozsah.

Klíčová slova:

Právo životního prostředí, odpovědnost v právu životního prostředí, ekologická újma, environmentální újma.

ABSTRACT

Monograph is focused at selected problematic and contentious spheres and at specifics of liability relations in the field of environmental protection. Collective of authors draw attention to certain discrepancies in legal regulation and to interconnections among all existing liability systems in environmental law at national and EU law levels. The attention is focused on discrepancies in definitions of terms and conception of liability as a secondary legal relation, on forms and scope of redress, resp. remedy, on types of eligible sanctions and factors influencing their imposition.

Key words:

Environmental law, environmental liability, ecological damage, environmental damage.

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc., Mgr. Iva Zlatušková,
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.,
Mgr. Michaela Hanousková, doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.,
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.,
prof. PhDr. Petr Macek, CSc., PhDr. Alena Mizerová,
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D., doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.,
Mgr. David Povolný, Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.,
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc., prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.,
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

ODPOVĚDNOST V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – SOUČASNÝ STAV A PERSPEKTIVY

Ilona Jančářová, Lenka Bahýľová, Milan Pekárek, Ivana Průchová, Vojtěch
Vomáčka

Vydala Masarykova univerzita roku 2013
Spisy Právnické fakulty MU č. 461 (řada teoretická)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Point CZ s. r. o., Milady Horákové 890/20, Zábrdovice, 602 00 Brno

1. vydání, 2013

ISBN 978-80-210-6594-9