

**Legislativní požadavky související s
předcházením ekologické újmy a s její
nápravou**

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Seminář „Ekologická újma“

EKOMONITOR

26.10.2012, Hradec Králové

Směrnice EP a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za ŽP s ohledem na prevenci a nápravu škod na ŽP (*Environmental Liability Directive = ELD*)

- první rámcová legislativa EU v oblasti odpovědnosti za škody na ŽP
- provádí **princip „znečišťovatel platí“** (*Polluter Pays Principle – PPP*) – čl. 191 odst. 2 SFEU
- cíl – vytvořit právní rámec odpovědnosti založený na PPP, předcházet škodám na ŽP a napravovat je
- rámcová úprava - minimální požadavky + široká diskrece (např. rozšíření provozních činností, druhů a stanovišť, liberační důvody) – nebrání MS v zachování či přijetí přísnějších předpisů (čl. 16/1 ELD)

ELD - Historie projednávání

- Návrh směrnice o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené odpady (1989)
- Luganská úmluva (1993, Rada Evropy)
- Zelená kniha o odpovědnosti za škody na ŽP (1993)
- Bílá kniha (2000)
- Návrh směrnice předložen EK (červen 2002)
- Přijetí směrnice (21.4.2004)
- Termín pro transpozici směrnice (30.4.2007)
- Řízení pro porušení SFEU - rozsudky (ukončeno 2008-9)
- Zpráva EK o účinnosti ELD a podmínkách finančního zajištění, KOM (2010)581, (12.10.2010)
- Přezkum ELD (2014)

Důvody a principy ELD

- **Důvody přijetí ELD**

- mnoho znečištěných míst v EU
- zastavení poklesu biodiverzity
- odlišná povaha škod na ŽP od majetkových škod – absence vlastnického práva k některým složkám ŽP (*res nullius* – voda, volně žijící živočichové)

- **Principy ELD**

- znečišťovatel platí (*Polluter Pays Principle – PPP*)
- prevence škod
- naturální restituce (primární náprava)
- objektivní odpovědnost (*strict liability*)

Působnost ELD

- **Věcná působnost** – škody na ŽP
 - **chráněné druhy rostlin či živočichů a přírodní stanoviště (*biodeviresity damage*)**
 - druhy (*species*) podle 79/409/EHS a 92/43/EHS,
 - stanoviště druhů (*habitats of species*) podle 79/409/EHS a 92/43/EHS přírodní stanoviště (*natural habitats*) podle 92/43/EHS, místa rozmnožování nebo odpočinku druhů podle 92/43/EHS
 - možnost MS rozšířit na zde neuvedené druhy a stanoviště
 - **voda** - povrchová a podzemní (***water damage***) – směrnice 2000/60/ES
 - **půda (*land damage*)** – kontaminace, závažné riziko pro lidské zdraví
- **Věcná působnost - negativní**
 - války, povstání, vis maior (živelné události – zemětřesení, povodně)
 - odpovědnostní režim podle mezinárodních smluv – jaderné škody, ropné znečištění moří
 - činnost s hlavním účelem – obrana, mezinárodní bezpečnost
- **Časová působnost**
 - ne škody před 30.4.2007 + škody vzniklé jako důsledek činnosti ukončené před 30.4.2007

Zpráva EK o účinnosti ELD a o finančním zajištění

COM (2010)581, 12.10.2010

- podpořit výměnu informací a komunikace o ELD
- podpořit informovanost provozovatelů a poskytovatelů finančního zajištění
- rozvíjet interpretační pokyny
- zřídit evidenci či registr případů spadajících do působnosti ELD

Postavení zákona č. 167/2008 Sb. v právním systému ČR

Právo veřejné

1. Odp. FO za přestupky
2. Odp. PO a podnikajících FO za jiné správní delikty (pokuty – správní orgány)
3. Trestněprávní odp. FO a PO (tresty za t.č. - soudy)
4. Odpovědnost za ekologickou újmu (PO/NO – správní orgány)

Právo soukromé

1. Občanskoprávní odp. za škody na majetku nebo zdraví (občanský, popř. obchodní zákoník)

Rozdíl mezi odpovědností za škodu a odpovědností za ekologickou újmu

Odpovědnost za škodu

- Soukromoprávní charakter
- Poškozeným (a oprávněným) je třetí osoba – vlastník hmotného statku (nemovitosti)
- Hradí se skutečná škoda a ušlý zisk
- Preferuje se peněžité odškodnění – záleží na vůli vlastníka,
- Není vyžadována účelová vázanost prostředků získaných z náhrady škody
- Objektem ochrany jsou hmotné složky na ŽP, které mohou být předmětem vlastnického práva
- Určována v občanskoprávním řízení (soud)
- Iniciace řízení poškozeným

Odpovědnost za ekologickou újmu

- Veřejnoprávní charakter
- Poškozeným (a oprávněným) je stát
- Aplikován systém primárních, doplňkových a vyrovnávacích opatření
- Preferuje se uvedení do původního stavu – záleží na správním orgánu
- Vše je vázáno ke znovuoobnovení původního stavu
- Objektem ochrany jsou všechny složky ŽP považované za veřejný statek
- Určována ve správním řízení
- Iniciace řízení orgánem státní správy nebo na základě podnětu dotčené FO nebo PO

Zákon č. 167/2008 Sb.

- založen na veřejnoprávním přístupu k odpovědnosti za škody, nikoli na soukromoprávním (občanskoprávním)
- nedotčena zůstává občanskoprávní odpovědnost za tzv. tradiční škody (majetek, lidské zdraví – § 420 a násl. ObčZ)
- odlišná povaha škod na ŽP od majetkových škod; absence vlastnického práva k některým složkám nebo prvkům ŽP (*res nullius* – voda, volně žijící živočichové, jeskyně)

Zákon č. 167/2008 Sb.

- základní principy

- **Princip prevence**
- **Princip odpovědnosti původce** – znečišťovatel platí (*Polluter Pays Principle - PPP*)
- **Princip naturální restituce** (náprava primární/doplňková/vyrovnávací)
- **Princip objektivní (přísné) odpovědnosti** (za výsledek)

Zákon č. 167/2008 Sb.

- Cíl zákona – náprava ekologické újmy, ne sankce (pokuta)
- Přírodní zdroje (složky ŽP) – příroda („naturové“ druhy/stanoviště), voda, půda
- Objektivní odp. – příloha I (příroda, voda, půda) + subjektivní odp. – ostatní provozní činnosti (příroda)
- Nevztahuje se na ekologickou újmu, ke které došlo před nabytím účinnosti (tj. před 17.8.2008)

Zákon č. 167/2008 Sb.

- *odpovědnost objektivní/subjektivní*

- **Objektivní (přísná) odpovědnost (*strict liability*)**
- za výsledek (§ 4):
 - Ekologická újma/bezprostřední hrozba
 - Výkon provozní činnosti podle přílohy č. 1 (vyšší riziko pro lidské zdraví a ŽP)
 - Příčinná souvislost
- **Subjektivní odpovědnost (*non-fault liability*) (§ 5):**
 - Ekologická újma/bezprostřední hrozba – na chráněných druzích živočichů či rostlin nebo na jejich přírodních stanovištích
 - Výkon provozní činnosti v rozporu s právními předpisy
 - Příčinná souvislost

Provozní činnosti (příloha č. 1)

– objektivní odpovědnost

- provozování zařízení podléhající integrovanému povolení podle zákona o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.)
- provozování zařízení k nakládání s odpadem podléhající souhlasu podle zákona o odpadech (č. 185/2001 Sb.)
- vypouštění odpadních vod do povrchových nebo podzemních vod, odběr či vzdouvání povrchových nebo podzemních vod podléhající povolení podle vodního zákona (č. 254/2001 Sb.)
- nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a přípravky (č. 350/2011 Sb.), přípravky na ochranu rostlin (č. 326/2004 Sb.) nebo biocidními přípravky (č. 120/2002 Sb.) podle zákona o ochraně veřejného zdraví (č. 258/2000 Sb.)
- přeshraniční přeprava odpadů podle zákona o odpadech (č. 185/2001 Sb.)
- provozování stacionárních zdrojů znečištění ovzduší podléhající povolení podle zákona o ochraně ovzduší (č. 201/2012 Sb., účinný od 1.9.2012)
- nakládání s GMO a genetickými produkty podléhající povolení podle zákona o nakládání s GMO (č. 78/2004 Sb.)
- nakládání s těžebním odpadem podléhající povolení podle zákona o nakládání s těžebním odpadem (č. 157/2009 Sb.)
- provozování úložišť CO₂ podléhající povolení podle zákona o ukládání CO₂ do přírodních horninových struktur (č. 85/2012 Sb.)

Zákon č. 167/2008 Sb.

Výjimky, na které se nevztahuje (§ 1 odst. 3)

- škody způsobené různými ozbrojenými konflikty (např. občanská válka, povstání, teroristický útok)
- škody způsobené výjimečnými živelními událostmi (zemětřesení, záplavy, výbuch sopky)
- jaderné škody (atomový zákon, EUROATOM, MS v oblasti jaderné energie)
- škody, jejichž právní režim je upraven vyjmenovanými MS (např. Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním z roku 1992 nebo Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené s přepravou věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu z roku 1989)
- škody způsobené při zajišťování obrany státu nebo mezinárodní bezpečnosti
- škody způsobené při činnostech, jejichž jediným účelem je ochrana života, zdraví nebo majetku osob před živelními událostmi

Ekologická újma - definice

(§ 2 písm. a) zákona č. 167/2008 Sb.)

- **Obecná část definice**

Nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jejich funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo

- **Zvláštní část definice**

- *Závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo udržování příznivého stavu ochrany druhů či stanovišť*
- *Závažné nepříznivé účinky na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál*
- *Závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj (tj. do půdy)*

Zákon č. 167/2008 Sb.

Povinnosti provozovatelů

- **§ 6** – provést nezbytná preventivní opatření (v případě bezprostředně hrozící ekologické újmy)
- **§ 7** – provést nezbytná nápravná opatření (v případě vzniku nebo zjištění ekologické újmy)
- **§ 12** – nést náklady
- **§ 14** – zabezpečit finanční zajištění + provést hodnocení rizik (základní, popř. podrobné dle NV č. 295/2011 Sb.), od 1.1.2013

Zákon č. 167/2008 Sb.

Preventivní opatření (§ 6)

- v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy; nejedná se o obecná PO (havarijní plány, opatření z EIA)
- účelem PO je odstranit bezprostřední hrozbu ekologické újmy
- povinnosti provozovatele - provést nezbytná PO, nést náklady a informovat příslušný orgán
- pravomoc příslušného orgánu požadovat informace, uložit rozhodnutím provedení PO, udílet pokyny, zajistit provedení PO

Zákon č. 167/2008 Sb.

Nápravná opatření (§ 7)

- v případě zjištění či vzniku ekologické újmy
- povinnosti provozovatele - provést proveditelná NO (zastavující), informovat příslušný orgán, předložit návrh NO podle přílohy č. 4, nést náklady
- pravomoc příslušného orgánu požadovat informace, schválit návrh NO, uložit rozhodnutím provedení NO, udílet pokyny, zajistit provedení NO

Náprava ekologické újmy na přírodě/vodě

(§ 10 + příloha č. 4 k zákonu)

Nápravy je dosahováno prostřednictvím obnovy ŽP zpět do jeho základního stavu nebo směrem k němu:

- 1. PRIMÁRNÍ NÁPRAVA** - obnova přírodního zdroje nebo narušené funkce zpět do jejich základního stavu (nebo směrem k němu)
- 2. DOPLŇKOVÁ NÁPRAVA** – provádí se na náhradní lokalitě, nevede-li primární náprava k obnově ŽP zpět do základního stavu
- 3. VYROVNÁVACÍ NÁPRAVA** - vyrovnání tzv. přechodných ztrát = ztráty na přírodních zdrojích a jejich funkcích čekajících na obnovu do doby, dokud primární nebo doplňková náprava nedosáhne účinku (zlepšení druhů/vody na poškozené nebo náhradní lokalitě; neobsahuje finanční náhradu veřejnosti)

Náprava ekologické újmy na půdě

(§ 11 zákona č. 167/2008 Sb.)

- EÚ na půdě = znečištění půdy představující závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů či mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj (§ 2 písm. a) bod 3 zákona)
- Náprava (příloha II ELD) – **odstranění, izolování nebo snížení znečišťujících látek tak, aby znečištěná půda již nadále nepředstavovala významné riziko pro lidské zdraví** (x NE – návrat do základního stavu/druhy, voda)
- § 11 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb. - existuje-li důvodné podezření, že v důsledku provozní činnosti uvedené v příloze č. 1 došlo k EÚ na půdě, příslušný orgán zajistí zpracování **analýzy rizik + stanovisko KHS**
- Vyhláška MŽP č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě (účinná od 1.2.2009)

Zahájení řízení o uložení PO/NO

(§ 8 zákona č. 167/2008 Sb.)

- **z moci úřední** (*ex offio*) – příslušný orgán - jakmile se dozví o skutečnostech nasvědčujících tomu, že došlo k EÚ nebo k její bezprostřední hrozbě (§ 46 + 42 SpŘ - podněty)
- **na žádost** - mohou podat FO nebo PO dotčené nebo pravděpodobně dotčené ekologickou újmou (§ 44-45 SpŘ)
- účastenství v řízení – správní řád (žadatel + dotčené osoby + osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon)

Náhrada nákladů na PO/NO

(§ 12 a 13 zákona č. 167/2008 Sb.)

- PPP - náklady nese provozovatel, který způsobil ekologickou újmu
- využití prostředků ze zvláštního účtu kraje zřízeného podle § 42 odst. 4 VodZ (náklady nelze uložit provozovateli – nelze ho zjistit, liberační důvody)
- Výjimky, za kterých provozovatel nenese náklady, pokud prokáže, že ...
(§ 12 odst. 3 a 4)
 - obligatorní (*MS shall*)
 - škodu způsobila 3. osoba
 - důsledek splnění závazného příkazu nebo pokynu
 - fakultativní (*MS may*)
 - *Permit defense* – emise/událost výslovně povolena, provozovatel jednal v souladu s povolením
 - *State-of-the-art defense* – stav vědeckých a technických znalostí, nebylo považováno za pravděpodobné, že by emise/činnost/způsob používání výrobku v průběhu činnosti způsobilo škodu na ŽP

Finanční zabezpečení PO/NO

(§ 14 zákona č. 167/2008 Sb.)

- Provozovatel, který vykonává provozní činnost uvedenou v příloze č. 1, je povinen zabezpečit finanční zajištění k náhradě nákladů na PO/NO
- Nejsou taxativně stanoveny formy finančního zajištění (např. pojištění, bankovní záruka)
- Bez finančního zajištění nelze vykonávat provozní činnost
- Výjimky - § 14 odst. 3 a 4
- Rozsah finančního zajištění musí po celou dobu výkonu provozní činnosti odpovídat rozsahu možných nákladů a intenzitě nebo závažnosti vytvářeného rizika ekologické újmy
- Účinnost ode dne 1.1.2013 (§ 29)

Výkon státní správy

(§ 16 zákona č. 167/2008 Sb.)

- **MŽP** – odvolací orgán, evidence, vrchní státní dozor, reporting vůči orgánům EU
- **ČIŽP** – prvoinstanční orgán, ukládá PO a NO, příp. zajišťuje jejich provedení, rozhoduje o náhradě nákladů, provádí kontrolu (§ 18), ukládá pokuty (§ 19-20)
- **správy NP nebo CHKO** – NP a CHKO
- **újezdni úřady a MO** – vojenské újezdy
- **KHS/MZd** – vyjadřují se k analýzám rizik na lidské zdraví v případě ekologické újmy na půdě
- dotčené orgány (§ 17)

Dotčené orgány

(§ 17 zákona č. 167/2008 Sb.)

- Vodoprávní úřady (újma na vodě), OOP (újma na přírodě), orgány SS lesů (újma na lesích), orgány ochrany ZPF (újma na ZPF), OBU (provozovatel=těžební organizace podle ZHČ), KÚ (újma způsobena provozem IPPC)
- Poskytují informace příslušnému orgánu, právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k podkladům, možnost činit společné úkony (kromě rozhodnutí)
- Řešení rozporů – dohodovací řízení mezi ústředními správními orgány (§ 133/3 SpŘ) – předložení vládě (§ 136/6 SpŘ)

Výkon kontroly

- kontrolní orgány (ČIŽP, Správy NP/CHKO, ÚÚ)
- dohlížejí na plnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě
- právo vstupovat na pozemky a do objektů souvisejících s výkonem provozní činnosti
- povinnost prokazovat se služebními průkazy
- kontrola hodnocení rizik – příloha č. 3 k nařízení vlády č. 295/2011 Sb.
- subsidiární použití zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, resp. nového kontrolního řádu (zákona č. 255/2012 Sb., účinného od 1.1.2014)
 - práva a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob
 - výzva k písemné zprávě o odstranění nedostatků
 - uložení pořádkové pokuty

Správní delikty

(§ 19 zákona č. 167/2008 Sb.)

- Neprovedení PO
- Nesdělení informací o všech důležitých okolnostech bezprostřední hrozby ekologické újmy, o nichž provozovatel měl nebo mohl vědět, a o provedených PO
- Neprovedení proveditelných NO
- Nesdělení informací o všech důležitých okolnostech vzniku ekologické újmy nebo okolnostech nasvědčujících jejímu vzniku, o nichž provozovatel měl nebo mohl vědět, a o provedených NO
- Výkon provozní činnosti uvedené v příloze č. 1 bez zabezpečení finančního zajištění (v rozporu s § 14)

Případy přeshraniční ekologické újmy

(§ 15 zákona č. 167/2008 Sb.)

- jestliže se ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba týká jiného členského státu EU – příslušný orgán to oznámí MŽP
- povinnost orgánů VS informovat MŽP o ekologické újmě/hrozbě pocházející z jiného státu EU
- MŽP (v součinnosti s příslušným orgánem):
 - poskytuje informace příslušným orgánům čl. států EU
 - spolupracuje s příslušnými orgány při přijímání PO/NO
 - oznamuje Komisi EU (a příslušným orgánům jiného státu EU) zjištění ekologické újmy, jež má původ na území jiného státu, určí výši nákladů a požaduje jejich náhradu

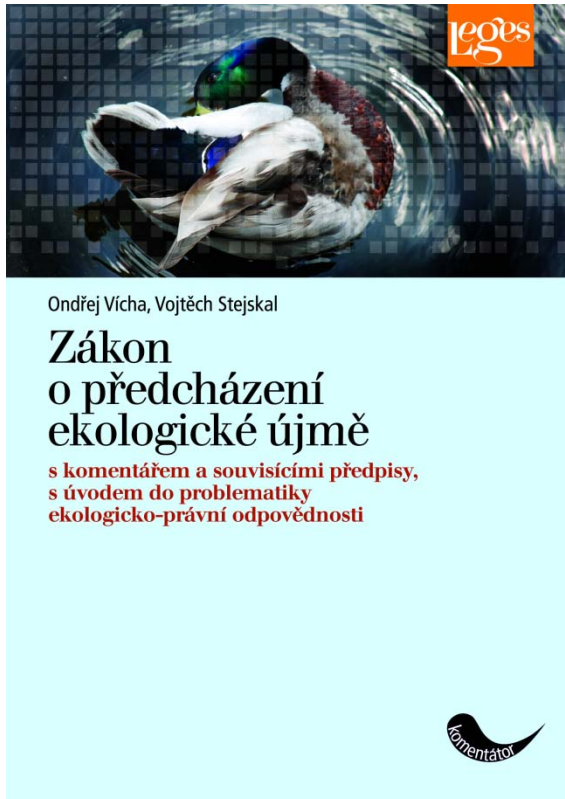
Prováděcí předpisy k zákonu č. 167/2008 Sb.

- Vyhláška MŽP č. 17/2009 Sb., o zjišťování a nápravě ekologické újmy na půdě (účinnost od 1.2.2009, § 11 odst. 5 zákona)
- Nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a o bližších podmínkách finančního zajištění (účinnost od 1.1.2012, § 14 odst. 5 zákona)

Prameny – internet:

- ec.europa.eu/environment/liability
- www.mzp.cz/cz/ekologicka_ujma
- www.cizp.cz
- www.envliability.eu
- www.biohost.org/eld
- www.eueldpracticeexchange.com
- www.cea.eu

www.leges.cz



Stejskal, V., Vícha, O.: **Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti.** Praha, Leges, 2009, 336.

Děkuji za pozornost

Ondrej.Vicha@upol.cz