

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2/1994

1911
1912
1913
1914

Milan Damohorský

**PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST
V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

UNIVERZITA KARLOVA • PRAHA

Recenzovali: doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.,
doc. JUDr. Václav Mezřický

*Věnováno památce mého otce
JUDr. Dalibora Damohorského.*

Autor

OBSAH

<i>Kapitola prvni</i> : ÚVOD	7
<i>Kapitola druhá</i> : OBECNÁ ODPOVĚDNOST A ODPOVĚDNOST EKOLOGICKÁ	8
<i>Kapitola třetí</i> : EKOLOGICKO-PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST	10
I. Delikt ní odpov ědnost v oblasti ochrany ž ivotnímu prostředí	11
A/ Odpov ědnost za trestné činy proti ž ivotnímu prostředí	18
B/ Odpov ědnost za správní delikty proti ž ivotnímu prostředí	22
1. Delikt ní odpov ědnost fyzických osob	22
1.1. Přestupky	23
1.2. Jiné správní delikty	25
2. Delikt ní odpov ědnost právníckých osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti	27
3. Nápravná opatření	38
II. Odpov ědnost za ztráty na ž ivotním prostředí a formy jejich odčinění	40
III. Ekonomická odpov ědnost	52
<i>Kapitola čtvrtá</i> : ZÁVĚR	57
Odkazy	60
Seznam literatury	61
Summary	63
Resumé	63

ÚVOD

V rámci práva životního prostředí (jak v jeho části obecné, tak i zvláštní) zaujímá jednu z klíčových otázek *právní úprava odpovědnosti za ochranu životního prostředí*. Tato problematika je však v současnosti rozptýlena do značného množství právních norem, v různém stupni konkrétnosti a propracovanosti, které pocházejí z různých časových období.

Celá problematika právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí (dále jen ekologicko-právní odpovědnosti, byť si jsem vědom nepřesnosti tohoto výrazu) nebyla u nás dosud komplexněji zpracována, a to jak z pohledu věd právních, tak i z aspektů ostatních společenských věd. Přístup je komplikován zejména faktem, že problematika ochrany životního prostředí je problémem multidisciplinárním. Nelze ji tedy řešit bez využití poznatků z jiných vědních oborů, zejména z oborů věd biologických.

Tato monografie se snaží o utřídění, rozbor a srovnání hlavních platných právních norem, místy podává i jejich výklad. Snaží se srovnat vzájemné vztahy těchto norem, resp. poukázat na nedostatky a mezery právních úprav. Její závěry vyúsťují v doporučení nejen z hlediska *de lege ferenda* při novelizaci současného práva, ale zejména pro výklad a aplikaci práva v každodenní praxi. Pozornost se snaží věnovat též stránce pojmoslovné a jazykové, která se stejně jako celá disciplína práva životního prostředí teprve v současnosti formuje.

Potřeba komplexnějšího přístupu k otázkám ekologicko-právní odpovědnosti (zejména z pohledu *de lege ferenda*) je odrazem problémů vznikajících zvláště při aplikaci právních ustanovení v praxi. Vzhledem k poměrně malému množství původních vědeckých článků a prakticky úplné absenci českých monografií na toto téma, ale i k poměrně těsnému časovému odstupu od přijetí nových právních úprav, bylo nutné při zpracování této problematiky vycházet v širší míře přímo z textů právních norem.

Byly přitom využity i poznatky ze studia odborné literatury, spojené s tímto tématem. Nejpodrobněji se dosud problematikou zabývali V. Fábry, M. Kindl a J. Zástěrová. Poměrně časté jsou i některé konkrétní reflexe z praxe.

V práci byla využita řada metod zkoumání v právních vědách - komparace, logická metoda, dedukce, indukce, analýza a syntéza i metoda jazyková.

V závěru práce se snažím provést stručné zhodnocení a shrnutí faktického stavu, poukázat na hlavní okruhy problémů a navrhnout určité závěry

a východiska či možné cesty řešení. Předložený text vychází z právního stavu, který byl v České republice dosažen ke dni 30. 11. 1994.

Kapitola druhá

OBEČNÁ ODPOVĚDNOST A ODPOVĚDNOST EKOLOGICKÁ

Odpovědnost v obecném smyslu slova je povinností nést následky svého jednání. Právní odpovědnost je specifickým právním vztahem, jehož podstatou je povinnost (sekundární) subjektu nést pro něj nepříznivé následky porušení primární právní povinnosti. Tyto následky pak upravují různé právní normy. Odpovědnost je tedy jevem společenským a uplatňuje se výlučně vůči fyzickým a právnickým osobám.^{1/}

Pojem odpovědnost pak může činit a činí v našem i zahraničním právu¹ určité terminologické obtíže. Používá se v řadě nejrůznějších souvislostí, a to i tam, kde v podstatě nahrazuje jiné pojmy - např. závazek, povinnost, náhradu, ručení či porušení.^{2/} Namnoze dochází častým používáním tohoto pojmu k jeho „devalvací“.

Odpovědnost je kategorií filozofickou, teologickou a psychologickou, avšak též právní, ekonomickou a politickou.^{4/}

Členění odpovědnosti na různé druhy, resp. formy je velmi diskutované, resp. problematické a v teorii dosud značně nejednotné. Existence dvou základních druhů odpovědnosti - morální a právní - v oblasti ochrany životního prostředí vcelku není nijak zpochybňována. Určité pochybnosti mohou vznikat ohledně významu a samostatného postavení dalších druhů - odpovědnosti politické a ekonomické.

V dalším výkladu se ze čtyř základních druhů odpovědnosti, které jsou dle mého názoru relevantní z hlediska ochrany životního prostředí, zaměřím právě na odpovědnost právní. Těmito čtyřmi druhy jsou:

1 Též právní pojmosloví cizích států rozlišuje pojmy spojené s odpovědností. Např. nový pojem „zodpovídání se“ (Verantwortung) byl německému zákonodárství^{3/} dosud zcela cizí, neboť toto mluvilo v právních normách o „odpovědnosti“ (Verantwortlichkeit) nebo o „ručení“ (Haftung) popř. v určitém úsekovém a zúženém pojetí o „povinnosti“ (Pflicht). Obdobně i anglo - americké právo rozlišuje mezi pojmy „responsibility“ - odpovědnost obecně a „liability“ - odpovědnost zejména ve smyslu historickém (za újmu způsobenou v delším časovém horizontu ve smyslu zátěže či kontaminace životního prostředí nebo jeho složky). Jak uvedeno výše, ani v české právní terminologii není pojem odpovědnost používán zcela jednotně, resp. je mu přisuzováno více různých významů.

- *morální odpovědnost* (odrážející se zejména ve vnitřním vědomí a svědomí jednotlivce, na niž však reaguje určitým způsobem i jeho okolí),
- *politická odpovědnost* (vyplývající z politického zařazení odpovědného v politické struktuře dané společnosti popř. státu),
- *ekonomická odpovědnost* (vyplývající z potřeb žádoucím způsobem stimulovat subjekty a odčítovat ztráty na životním prostředí i v případech jednání po právu),
- *právní odpovědnost* (vyplývající z porušení právních norem).

Všechny čtyři druhy odpovědností se mohou vzájemně překrývat. Tvoří čtyři ne zcela totožné množiny. Zatímco odpovědnost morální či politická, resp. excesy z příslušných etických či politických pravidel chování jsou „sankcionovány“ příslušnými prostředky odsouzení či trestu morálního či politického, je odpovědnost právní, popř. ekonomická zřetelně důležitější, neboť porušení právní normy, popř. závazku přináší s sebou vždy zcela určitou sankci povahy právní (tedy vynutitelnou státní mocí).

Morální i politická odpovědnost však rovněž úzce souvisejí s odpovědností právní, neboť výrazně působí na její utváření. Pokud jde o odpovědnost ekonomickou spočívá její souvislost s právní odpovědností především v tom, že právo upravuje mnohé prostředky ekonomické stimulace k ochraně životního prostředí a zajišťuje jejich dodržování.

Právní odpovědnost je jen jednou z několika základních druhů odpovědnosti, byť je zjevně tou, na jejímž fungování společnosti záleží nejvíce. Má samozřejmě i svoji dimenzi etickou, filozofickou, sociologickou, ekonomickou a další. Těmi se však podrobně zabývají jiné obory společenských věd.

Právní odpovědnost je možno charakterizovat jako zvláštní druh právní povinnosti (povinnosti upravené právní normou), jejímž společenským základem je určitá potřeba, jako odraz konkrétního zájmu. Odpovědnost je ve vztahu k primární odpovědnosti povinností následnou, tedy sekundární.⁵¹

Právní odpovědnost se může uplatňovat jen prostřednictvím právních vztahů mezi určitými subjekty (státem, právníckými a fyzickými osobami). Lze ji dělit dle řady více či méně účelných kritérií. Např. dle povahy (za zavinění a za výsledek), dle vzniku, způsobu uplatňování, nástroje působení, subjektu, dle právního odvětví, které ji upravuje atd.

Každá právní odpovědnost (tedy i odpovědnost ekologicko-právní) plní, resp. by měla plnit, čtyři základní funkce:

- A/ výchovně-preventivní funkci,
- B/ nápravně-kompenzační funkci,
- C/ stimulační funkci,
- D/ represivní funkci (trestní, správní, disciplinární).

V dalším výkladu se již zaměřím prakticky výlučně na odpovědnost právních včetně odpovědnosti ekonomické, kterou, ačkoliv ji považují za samostatný druh odpovědnosti, zařazují pro její úzké souvislosti s právem do kapitoly pojednávající o odpovědnosti právní.

Kapitola třetí

EKOLOGICKO-PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST

Právní teorie pro právní odpovědnost v ochraně životního prostředí používá nejčastěji označení „ekologicko-právní odpovědnost“⁴²

V oblasti ekologicko-právní odpovědnosti je třeba hlavní pozornost věnovat odpovědnosti za *protiprávní jednání* a dále odpovědnosti za *ztráty na životním prostředí*. Odpovědnost státu za ochranu životního prostředí, jakkoliv je jedním z nejdůležitějších postulátů a principů, však chápu spíše ve smyslu závazku, resp. garance. Nejde o odpovědnost právní, ale pouze o odpovědnost politickou (vyjádřenou v právní normě), jíž je stát vázán zejména v oblasti tvorby právních norem atd. Vyplývá z objektivní skutečnosti - nezastupitelnosti státu (resp. celého světového společenství) při řešení globálních problémů životního prostředí a je bezprostředně diktována

2 Na tomto místě je nezbytné učinit jazykovou poznámku, která však platí pro disciplínu práva životního prostředí (též označovaného jako „ekologické právo“) všeobecně. Ekologie jako vědní obor je různým způsobem definována. Uvedme např. definici : „Ekologie - vědní obor, který studuje vztahy mezi organismy a vztahy mezi organismy a okolním prostředím.“⁴⁶ Problém tkví ve stránce linguistické. Slovanské jazyky nejsou totiž schopny vytvořit z příslušných podstatných jmen vhodná jména přídavná . Máme tedy výrazy životní prostředí (česky), životné prostredie (slovensky), srodowisko (polsky), okružajuščaja sreda (rusky) atd., avšak příslušná přídavná jména z těchto slovních základů chybí. Národy germánské, románské a anglo-saské tento problém nemají a vcelku lehce tvoří přídavná jména od podstatných jmen environment (anglicky), l'environnement či milieu (francouzsky), ambiente (italsky) nebo Umwelt (německy).

Tento problém řešil vědecký seminář pořádaný Centrem pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v roce 1993. Výsledky semináře byly vcelku jednoznačné a lze je shrnout do následujících bodů :

1/ Ve všech jazykových spojeních, kde to je možné, používat vazby přívlastkové - tedy právo životního prostředí, problémy životního prostředí, ochrana životního prostředí.

2/ Nepoužívat českému jazyku cizí, těžko vyslovitelné a i významově poněkud zavádějící pojmy jako „životně prostředíový“, „prostřední“ či dokonce „environmentální“.

3/ Pokud je třeba vyjádřit spojení týkající se životního prostředí s adjektivem, pak používat pojem ekologický, byť s vědomím určité nepřesnosti tohoto spojení - např. ekologická újma, ekologická stavba atd. Toto řešení je poplatné též délce výrazu, neboť formulace „újma způsobená na životním prostředí“, je pro běžnou mluvu zřejmě nepřijatelná.

Tato východiska, která budou zřejmě šfeji akceptována nejen obory práva, ale i dalších vědních disciplín, jsou též plně uplatněna v této práci.

vážností ekologické situace. V těchto souvislostech považují slovní vyjádření a „přihlášení se“ k této odpovědnosti, tak jak je obsaženo v Ústavě České republiky (čl. 7.), za velmi slabě a nejednoznačně formulované. Cílem této práce však není se těmito otázkám ústavního práva podrobněji věnovat, jakkoliv by případná komparace naší právní úpravy se základními zákony jiných států mohla být zajímavou a přínosnou.

Jedním z důležitých právních principů, prostupujícím celou soustavu právní odpovědnosti a pro oblast ochrany životního prostředí zcela neopominutelným je PREVENCE.⁷⁷ Na prevenci lze nazírat nejen jako na obecnou zásadu, ale i jako na nástroj (prostředek) právní regulace. Všeobecným nedostatkem našeho nového ekologického zákonodárství (zejména zákona o životním prostředí) je absence pojmu prevence v obou výše uvedených smyslech. Má-li prevence nezastupitelnou roli v právu obecně, pak s ohledem na složitost problematiky nápravy vzniklé ekologické újmy toto tvrzení pro oblast práva životního prostředí platí dvojnásob. Vytvoření uceleného systému právních prevenčních nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí tak představuje nejvyšší prioritu. Zákon o životním prostředí tuto problematiku prakticky neřeší, ačkoliv obsahuje některá dílčí ustanovení týkající se prevence (např. informovanost, výchova a vzdělávání apod.).

Prevence hraje v právu životního prostředí zcela výjimečnou a nezastupitelnou roli zejména z hlediska předcházení vzniku ztrát na životním prostředí. Její vymezení jako samostatného pojmu a principu (zřejmě v zákoně o životním prostředí) a dále vytvoření uceleného právního systému prevenčních nástrojů je tedy jedním ze základních úkolů naší legislativy v nejbližší době.⁸⁰

I. DELIKTNÍ ODPOVĚDNOST V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V oblasti právní odpovědnosti za ochranu životního prostředí hrají rozhodující úlohu odpovědnost za protiprávní jednání a odpovědnost za následnou ztrátu na životním prostředí (zde ve smyslu obecného společného označení pro škodu a újmu). Deliktní odpovědnost je odpovědností za protiprávní jednání, tedy za porušování právních norem, proto právo dalekosáhle upravuje nástroje jejího uplatňování.

Je třeba uvést, že pro účely této práce je deliktní odpovědnost chápána jako odpovědnost subjektů za protiprávní jednání - tedy za porušení právní normy. V této souvislosti se domnívám, že je vhodné do ní zahrnovat nejen vlastní tresty, ale i další sankce, které vznikají jako sekundární důsledek porušení právní normy a způsobení protiprávního, resp. závadového stavu -

konkrétně opatření k nápravě ukládaná státními orgány. V tomto ohledu však již deliktní odpovědnost (v širším slova smyslu) navazuje na problematiku odpovědnosti za ztráty na životním prostředí.

Deliktní odpovědnost je možné dělit dle několika různých kritérií, přičemž nejčastěji se užívá dělení dle subjektu (deliktní odpovědnost fyzických osob či právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti) nebo dle odvětví práva, které deliktní odpovědnost upravuje (právo trestní, právo správní).

Nejdůležitějším je však dělení (dle míry rozsahu odpovědnosti) na :

1/ *odpovědnost subjektivní* (za zavinění)

a/ odpovědnost za presumované zavinění (s možností je vyvrátit - exkulpace - vyvinění se),

b/ „čistá“ subjektivní odpovědnost (nutné prokázat zavinění).

2/ *odpovědnost objektivní* (bez zavinění, za výsledek)

a/ absolutní (bez možnosti liberace).

b/ relativní (připouštějící liberační důvody).

Oba dva druhy odpovědnosti mají v našem právním řádu své místo. Jsou upraveny normami trestního a správního práva. Deliktní odpovědnost objektivní (absolutní) se uplatňuje vůči právnickým osobám a fyzickým osobám při podnikatelské činnosti, zatímco vůči fyzickým osobám (občanům) je aplikována vždy subjektivní deliktní odpovědnost (přestupky, trestné činy) s povinností prokázat zavinění.

Právo životního prostředí zná oba dva druhy odpovědnosti. Nelze je pro stejný subjekt aplikovat současně, padá však v úvahu souběžná odpovědnost protiprávně jednajícího pracovníka (fyzické osoby) a jeho zaměstnavatelské organizace (právnické osoby) za totéž jednání (srovnej např. příklady vodohospodářských havárií - trestní odpovědnost podnikového vodohospodáře a současně pokuta organizaci). Za týž skutek tedy odpovídá právnická osoba (organizace, podnik) objektivně, zatímco fyzická osoba (pracovník) subjektivně.

Objektivní deliktní odpovědnost vyžaduje a/ *protiprávní jednání* (tedy porušení právní normy, pravidla chování), b/ *následek* a c/ *příčinnou souvislost* (kausální nexus) mezi prvními dvěma prvky. Ve své absolutní formě se v současné právní úpravě na úseku ochrany životního prostředí uplatňuje za delikty právnických a fyzických osob při podnikatelské činnosti. Zatímco jednání ani následek v oblasti ochrany životního prostředí nečiní z hlediska jejich dokazování zpravidla zásadních potíží, prokázání příčinné souvislosti bývá v praxi důvodem nemožnosti postihnout řady případů protiprávního jednání právnických osob. Ve většině případů bývá totiž nepříznivý následek výslednicí působení více či dokonce mnoha prvotních příčin. Mnohdy by však ještě samy o sobě tyto jednotlivé příčiny nemusely k žád-

němu následku vést, avšak při jejich souběhu se jejich důsledky v lepším případě sčítají, mnohdy však dokonce násobí a dochází tak ke zcela neočekávaným výsledkům. Např. látka jinak inertní se v určitém prostředí či za jiných podmínek stává prudkým jedem apod. V této souvislosti se vyskytly názory, že v případě příčinné souvislosti vycházející z více příčin (jednání) není možno dovozovat odpovědnost.

„Jednání je příčinou výsledku právě proto, neboť bez něj by k němu došlo jinak, zejména později. Takové jednání je tedy důvodem odpovědnosti (byť by ke škodě došlo stejně).“^{9/} Domnívám se, že prokazování výše naznačených otázek *rozsahu vzniklého následku a času jeho vzniku* je pro posouzení věci zřejmě klíčovým. V praxi však narážíme na problémy spíše mimoprávní - spočívající v nejednoznačném vědeckém či technickém zkoumání, měření a znaleckém dokazování vzniklých jevů.

Vzhledem k tomu, že se v normách platné právní úpravy ochrany životního prostředí uplatňuje vůči právníckým osobám princip absolutní objektivní odpovědnosti, bylo by zřejmě velmi žádoucí v této oblasti právní úpravu deliktní odpovědnosti „zmírnit“, zejména uvedením vhodně formulovaných liberačních důvodů.

V těchto souvislostech je třeba připomenout tři klíčové pojmy týkající se deliktní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Jde o pojmy :

- A/ *ohrožení (ohrožování) životního prostředí,*
- B/ *poškození (poškozování) životního prostředí,*
- C/ *znečištění (znečišťování) životního prostředí.*

Považuji za podstatný nedostatek nového zákona o životním prostředí, že definuje pouze pojmy znečišťování a poškozování životního prostředí (§ 8). Nedefinuje však (ani nepřímo) pojem ohrožení event. ohrožování životního prostředí, ačkoliv je to vysoce aktuální a potřebné.

Některé správné a podstatné závěry v tomto směru učinil před patnácti lety J. Klapáč,^{10/} když zdůraznil potřebu nejen definovat, ale zejména rozlišovat tyto pojmy. Již tehdy poukázal na nesprávné používání termínu znečišťování životního prostředí, které podle něj lze jen ohrozit nebo poškodit, neboť znečistit lze jen jeho jednotlivé složky.

Dle mého úsudku může být znečišťování jak ohrožováním (při nízkých, přípustných, popř. krátkodobých koncentracích látek), tak i přímým poškozováním životního prostředí. Znečišťování je tedy jen určitou formou (byť asi nejčastější a nejvíce patrnou) - jednou z více možných - naplnění jedné ze dvou základních kategorií (tedy ohrožování nebo poškozování). Ohrožovat či poškozovat životní prostředí však zajisté lze i jinými formami - např. působením eroze, nadměrným využíváním, popř. hubením živočišných a rostlinných druhů, zářením apod. Nutno však poznamenat, že zejména teorie biologických a technických věd mnohde zná i pojmy „tepelné znečiště-

ní, znečištění hlukem či radiací“ atd. (většinou jde o překlad těchto pojmů z angličtiny či dalších jazyků). Ohrožení se od poškození liší svou možností vratnosti procesu, resp. paralelní nápravou, kterou provádí sama příroda prostřednictvím svých samočisticích a autoregulačních schopností.¹¹⁷

Pokud se jedná o pojem *zničení*, který též nalezneme v některých normách na ochranu životního prostředí (zejména ochrany přírody) nespátřuji v absenci jeho definice základní právní problém, neboť z právního hlediska lze jistě zničení pojímat jako poškození, byť *sui generis*, vyznačující se rysy absolutnosti, nezvratnosti, popř. *nenapravitelnosti*.¹²⁷

Samotný základní pojem *ohrožení* není v našem právním řádu nejen *definován ale ani užíván jednotně*. Svým způsobem rozhodující by pro teorii i praxi mělo být ustanovení článku 35, odst. 3 LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD (publikována pod č. 2/1993 Sb.) tedy normy, která je součástí ústavního pořádku České republiky, kde je uvedeno : „Při výkonu svých práv nikdo nesmí *ohrožovat a poškozovat životní prostředí*, přírodní zdroje a druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“.

Určitou abstrakcí bychom mohli odvodit definici ohrožení životního prostředí z § 181a trestního zákona: „Vydání životního prostředí v nebezpečí závažného poškození a to porušením předpisů o ochraně životního prostředí a hospodaření s přírodními zdroji“. I tato „syntetická definice“ má k dokonalosti velmi daleko, neboť by z ní bylo nutné opět dále specifikovat pojem „*vydat v nebezpečí závažného poškození*“. Mimo to jednoznačně směřuje pouze vůči odpovědnosti fyzických osob.

Pro celkové objasnění používání pojmu ohrožení, resp. poškození životního prostředí je žádoucí provést přehled a srovnání jednotlivých ustanovení v platném právu ČR.

Zatímco § 181a a 181b trestního zákona mluví o ohrožení životního prostředí, zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, v § 12, odst. 3 stanoví výši ukládané pokuty též v závislosti na *závažnosti ohrožení zdraví lidí a životního prostředí*. V nepřímé formě můžeme najít ohrožení i v díce § 9, odst. 1 a 2 téhož zákona - zastavení činnosti *mohlo-li by dojít k závažné ekologické újmě*.

Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (v úplném znění pod č. 211/1994 Sb.) ve svém § 12, odst. 2 mluví o *vážném a beprostředním ohrožení nebo poškození kvality ovzduší*. Analogicky se v novelizaci zákona ČNR o státní správě ve vodním hospodářství uvádí v § 24c, odst. 2 pojem *ohrožení jakosti vod*. V § 4, písm. c/ téže normy je v oprávněních inspekce možnost nařídit zastavení výroby či jiné činnosti, pokud *velmi závažným způsobem ohrožuje životní prostředí*.

V obchodním zákoníku - zákonu č. 513/1991 Sb., pak nalezneme § 52

„*Ohrožování zdraví a životního prostředí*“. Z jeho dikce pak lze dovodit, že se nejedná pouze o ochranu zdraví člověka, ale i zvířat, a že jde o činnost průběžnou, trvalou a rázu nedokonavého.^{13/}

V souvislosti s výše uvedeným se pak jeví jako podstatný nedostatek zákona o životním prostředí, že pojem ohrožení nejenže nedefinuje, ale ani přímo neuvádí. Z hlediska právních potřeb spíše druhořadý pojem znečišťování pak (dokonce i vizuálně) staví na roveň a před pojem poškozování, čímž působí nekoncepčně až chaoticky - zejména ve vztahu k problematice ekologické odpovědnosti. V zákonu se sice několikrát slovo „hrozba“ či „hrozí“ objevuje (např. v souvislosti s tzv. odbornou jistotou v § 13 či povinností učinit opatření k odvrácení újmy dle § 19), nikde však tato slova nejsou blíže pojmově rozvedena či alespoň uvedena do souvislostí.

Je nutno poznamenat, že oba základní pojmy (tedy ohrožování a poškozování) jsou pojmy relativními. I sama praxe potvrzuje, že poškozováním jedné složky životního prostředí je možné současně ohrožovat jinou (zpravidla vyšší) složku. Např. poškození stromů je ohrožením ekosystému, jehož jsou součástí, zabítí vzácného živočicha znamená ohrožení populace, jejíž je složkou atd.

Při definování pojmu ohrožení - tedy určitého potencionálního stavu ekologické újmy životnímu prostředí - se nutně musí konfrontovat poznatky biologické event. technické s požadavky společenskými resp. právními. Je třeba se snažit nalézt odpovědi zejména na následující otázky :

- Jakou minimální intenzitu či závažnost musí mít činnost, aby šlo o ohrožení, resp. zda i nepatrná aktivita je již ohrožením ?
- Kde je, resp. jak stanovit hranici mezi ohrožením a poškozením ?
- Zda budeme jak jazykově právně tak i odborně - věcně rozlišovat mezi pojmy ohrožení X ohrožování, resp. též poškození X poškozování ? Zda je těchto rozlišení objektivně třeba, resp. zda je možné a vhodné oba pojmy považovat za totožné a prakticky je zaměňovat ?

Řešení těchto a dalších otázek se jeví z hlediska potřeb a čistoty právní úpravy velmi důležitým.

Pojmovými znaky každého deliktu (ať již právnické či fyzické osoby) jsou dle právní teorie :^{14/}

- A/ jednání
- B/ protiprávnost
- C/ trestnost
- D/ odpovědná osoba
- E/ znaky deliktu stanovené zákonem
- F/ zavinění (u subjektivní odpovědnosti fyzických osob).

Z hlediska práva životního prostředí je třeba k výše uvedeným znakům nad rámec obecných právních teorií učinit následující připomínky.

Protiprávnost představuje rozpor jednání s právem. Podmínky porušení, resp. nesplnění právní povinnosti vycházejí buď přímo z ustanovení zákona či jiného obecně závazného právního předpisu vydaného na jeho základě či může vyplývat z konkrétních správních aktů. Povinnosti v oblasti životního prostředí znějí na jednání a/ něco konat, b/ něčeho se zdržet či c/ něco strpět. Zatímco povinnost něco (aktivně) konat je spíše ukládána na základě zákona právním aktem, druhé dvě povinnosti jsou většinou obsaženy přímo ve vlastních právních normách (srovnej povinnosti na úseku ochrany přírody, lesa či vody). To, že je povinnost stanovena v normě podzákoně, nic nemění na faktu, že její porušení je trestné jen pokud to stanoví zákon. Zákony upravující delikt ní odpovědnost namnoze odkazují právě na porušení povinností vyplývajících z jiných právních norem (srovnej § 181a a 181b trestního zákona či § 45 přestupkového zákona) - mají tedy blanketní povahu.

Mluvíme-li o protiprávnosti musíme uvést, že některé zákony (zejména trestní zákon) upravují tzv. *okolnosti vylučující protiprávnost*. Tedy jednání, která sice svými rysy vykazují většinu znaků deliktu, chybí jim však společenská nebezpečnost. Mezi tyto okolnosti se řadí zejména krajní nouze a nutná obrana, ale též např. dovolené riziko, oprávněné použití zbraně či svolení poškozeného.

Okolnosti vylučující protiprávnost se mohou poměrně často objevit i v oblasti ochrany životního prostředí (např. hygienické, veterinární či rostlinolékařské zásahy, protipovodňová opatření, zásah proti zdivočelému zvířeti dle mysliveckých předpisů, nutné skácení dřeviny rostoucí mimo les z důvodů jejího „havarijního stavu“ atd.).

Deliktem též není vypouštění odpadní vody na základě platného vodohospodářského povolení, odstranění stavby na základě rozhodnutí stavebního úřadu atd. Jinou otázkou je věcně - odborná správnost takového rozhodnutí. Časové, místní nebo věcné vybočení z rámce takového povolení však má za následek „překročení oprávnění“ a tudíž opět delikt ní odpovědnost, resp. protiprávnost.

V životním prostředí samozřejmě může (zejména v souběhu s nejrůznějšími živelnými událostmi) docházet i k dalším situacím krajní nouze. Jde o situace při povodních, požárech, jaderných katastrofách, vodohospodářských haváriích atd. Vždy je třeba zkoumat, zda byly zachovány dva základní principy :

I./ princip subsidiarity (nemožnost odvrátit nebezpečí jinak) a

II./ princip proporcionality (přiměřenost následku k tomu, co zřejmě hrozilo).

Je třeba se též zamyslet nad otázkou v čem vlastně spočívá protiprávnost - zda v tom, že byla provedena činnost bez povolení (tedy ohrožena

autorita státu) nebo způsoben závadný stav (tedy ohroženo životní prostředí). Domnívám se, že pro vlastní delikt ní odpovědnost musí být dány obě dvě složky protiprávnosti, nicméně přítomnost složky druhé (tedy ohrožení, poškození právem chráněného zájmu) je podstatně důležitější. Právo životního prostředí (např. stavební zákon případně některé další normy), zná institut dodatečného povolení (např. nepovolené stavby). Vždy však toto povolení připouští jen není-li to v rozporu s právem chráněnými (celospolečenskými) zájmy - klade tedy zvýšený důraz na soulad s druhou složkou. Domnívám se, že v oblasti práva životního prostředí lze za určitých podmínek „promíjet procedurální nedostatky“, nikdy však příslušná rozhodnutí nesmí být v rozporu s celospolečenskými zájmy chráněnými právem. Vydání dodatečného povolení „odstraňuje trvajících protiprávní stav“, nezabavuje však vlastní delikt ní odpovědnosti - tj. např. povinnosti zaplatit uloženou pokutu. Rozhodujícím kritériem při řešení této problematiky by měla být přísná účelnost ve prospěch příznivého stavu životního prostředí.

Trestnost představuje hrozbu trestem v případech protiprávních jednání. V této souvislosti se často otevírá otázka, zda je trest (v případě splnění všech podmínek a náležitostí) povinný?

Spornou zůstává otázka, zda správní orgán má povinnost uložit sankci, jsou-li jinak dány všechny zákonné předpoklady. Tento problém se vyskytuje jak u přestupků osob fyzických tak u protiprávních jednání osob právnických. Klasickou ukázkou byla ustanovení § 17a a 17b zákona ČNR č. 65/1986 Sb., kterým se novelizoval zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, kde jednotlivé speciální skutkové podstaty přestupků a protiprávních jednání organizací byly uvozeny slovy : „Orgán státní ochrany přírody může uložit pokutu (občanovi, organizaci), jestliže ...“. Drtivá většina případů v praxi byla řešena s poukazem na pouhou fakultativnost ukládání sankce.

Výsledky z praxe ukazují, jak je důležitý soulad právního obsahu (záměru zákonodárce) s jeho vnější výrazovou formou. Definitivně byla problematika vyřešena až přijetím nového zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který již obsahuje obligatorní formulace „uloží pokutu“ (na zvážení příslušného orgánu zůstává v jaké výši).

V nejobecnější rovině řeší tuto problematiku např. § 11, odst. 3 zákona o přestupcích, kde je stanoveno, že „od uložení sankce lze v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku“. Obdobně trestní zákon ve svých § 24 a 25 upravuje podmínky za nichž lze upustit od potrestání.

Dalšími pojmovými znaky deliktů se na tomto místě již nebudu zabývat, neboť se buď jejich obecná problematika, upravovaná teorií, neliší od pro-

blematiky v právu životního prostředí, nebo jsou podrobněji rozebrány na jiných místech této práce.

A. ODPOVĚDNOST ZA TRESTNÉ ČINY PROTI ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ

Trestní právo, díky své odstrašující funkci, hraje závažnou roli i v ochraně životního prostředí. Ačkoliv se zabývá nejzávažnějšími (a tedy alespoň v oblasti ochrany životního prostředí relativně méně četnými) protiprávními činy fyzických osob, je jeho úloha zejména v prevenci nezastupitelná. Trestně právní odpovědnost je odpovědností subjektivní , tedy za zaviněné protiprávní jednání.

Až do roku 1989 neobsahoval náš trestní zákon samostatnou skutkovou podstatu „trestného činu proti životnímu prostředí“. Většina závažných protiprávních skutků byla proto zařazována zejména pod skutkovou podstatu § 136 a § 137 tehdejšího znění trestního zákona - t.j. pod „Poškození majetku v socialistickém vlastnictví“. V praxi byl častěji aplikován § 137, který upravoval jednání nedbalostní. Jednání úmyslná byla jevem velmi řídkým, resp. se praxi nedařilo úmysl (na rozdíl od nedbalosti) prokázat. Výše uvedené skutkové podstaty však patřily mezi klasické delikty hospodářské kriminality , o čemž svědčilo i jejich zařazení do hlavy druhé „Trestné činy hospodářské“, oddílu třetího „Trestné činy proti majetku v socialistickém vlastnictví“. Jejich atributem proto byla způsobená škoda. Vyžadovalo se její vyčíslení a judikatura stanovovala hranice pro kvalifikované skutkové podstaty (značná škoda, škoda velkého rozsahu). Tato praxe, kdy pojmově, ale i fakticky docházelo ke ztotožňování odlišných pojmů škoda a újma (srovnej výklad níže), podporovala tendenci vyčíslovat v penězích vzniklou ztrátu a uplatňovat její náhradu (též v penězích). Praktické soudní rozhodování někdy ani neodlišovalo formu vlastnictví. Například pokácení stromu v soukromém vlastnictví bylo trestáno též podle výše uvedených ustanovení, byť zjevně nešlo o poškození majetku v socialistickém vlastnictví.

Ostatní skutkové podstaty, které přicházely na úrovni „ekologické kriminality“ v úvahu - např. § 158 „Zneužívání pravomoci veřejného činitele“, § 179 „Obecné ohrožení“, § 257 „Poškození cizí věci“ event. § 258 „Zneužívání vlastnictví“ - byly používány zcela výjimečně, pokud vůbec byly využívány.

Trestně právní odpovědnost byla dále komplikována existencí méně závažné formy trestného činu, tzv. *přečinu*, kterou upravoval zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech. Z ustanovení tohoto zákona byl nejčastěji pro oblast životního prostředí využíván přečin „pytláctví“, trestatelný odnětím

svobody až na jeden rok, nápravným opatřením, zákazem činnosti nebo peněžitým trestem do 10 000 Kčs či propadnutím věci. Šlo o případy neoprávněných zásahů nejen do práva myslivosti, avšak též do práva rybářského.

Zásadním problémem praxe té doby bylo (neboť šlo prakticky vždy o majetko-právní delikty) vyčíslit skutečně vzniklou škodu, neboť právě z ní vycházela klasifikace druhu deliktu - tedy zda šlo pouze o přestupek či již přečin, popř. trestný čin. Judikatura, resp. přímo zákon o přečinech stanovily hranice mezi jednotlivými kategoriemi deliktů. Všechny tyto skutečnosti dále podporovaly chápání ekologické újmy jako vyčíslitelné škody. Škoda byla tedy ztotožňována s újmou a zároveň byla kritériem pro stanovení společenské nebezpečnosti a tudíž měla i zásadní význam pro druh a výši uloženého trestu.

Změnu v nazírání na tuto problematiku přinesla novela trestního zákona provedená zákonem č. 159/1989 Sb. Právě jejím prostřednictvím byly do trestního zákona zařazeny dvě samostatné skutkové podstaty trestných činů na ochranu životního prostředí - § 181a a 181b. Pozdější novela trestního zákona (účinná od 1.7. 1990) u těchto skutkových podstat změnila dikci a vyjádřila je v nové podobě. Cílem a účelem výše uvedené zákonné úpravy tedy bylo zavést do našeho právního řádu skutkovou podstatu trestného činu, jíž by se vytvořilo zvláštní ustanovení pro trestní postih takových zaviněných protiprávních jednání, která mají v následku společného jmenovatele - životní prostředí.

Trestného činu ohrožení životního prostředí podle § 181a odst. 1 tr. zákona se dopustí ten, kdo úmyslně vydá životní prostředí v nebezpečí *závažného poškození* tím, že poruší předpisy o ochraně životního prostředí a hospodaření s přírodními zdroji. Skutková podstata trestného činu podle § 181b trestního zákona je v prvním odstavci tohoto zákonného ustanovení formulována prakticky shodně. Pro její naplnění však postačuje, resp. je třeba pouze nedbalosti. Jak je patrné, liší se právní znaky obou skutkových podstat pouze v subjektivní stránce - ve vyžadované formě zavinění.^{15/}

Trestné činy naplňující skutkové podstaty podle obou dvou paragrafů jsou trestnými činy ohrožovacími. Stačí tedy ohrožení chráněných zájmů, dosahující stupně obecného ohrožení, přičemž k vlastnímu vzniku konkrétního následku ani dojít nemusí. Jde tedy o jakési „přiblížení se k poruše životního prostředí“ tak, aby po jednání pachatele bezprostředně hrozil vznik následku předvídaného zákonem. Nestačí tedy situace, kdy obecně nebezpečný následek sice vzniknout mohl, avšak jen po splnění ještě dalších podmínek. Samotnou výše uvedenou poruchu na životním prostředí je třeba zjišťovat (ať již vzniklou nebo pouze hrozící), neboť je znakem těchto trestných

činů v rámci jejich kvalifikovaných skutkových podstat (značná újma, újma velkého rozsahu).

Z dikce zákona vyplývá, že jednání pachatele trestného činu „Ohrožení životního prostředí“, musí vždy současně obsahovat dva (paralelně) splněné a zaviněním pokryté projevy vůle. Za prvé musí jít o úmyslné, event. nedbalostní vydání životního prostředí v nebezpečí závažného poškození (vlastní nežádoucí jednání) a zároveň musí takové jednání spočívat v porušení předpisů (opět úmyslném či nedbalostním) o ochraně životního prostředí a hospodaření s přírodními zdroji. Pokud by jedna z těchto podmínek nebyla splněna, nešlo by o naplnění skutkové podstaty tohoto trestného činu. Nebylo by tedy podle trestního práva postižitelné jednání pachatele, který by sice porušil příslušné předpisy, ale nezpůsobil by při tom nebezpečí závažného poškození životního prostředí. Stejně tak by se trestného činu ohrožení životního prostředí nedopustila fyzická osoba, která by sice ohrožení předpokládané zákonem zaviněně způsobil, ale nepodařilo by se najít ustanovení právního předpisu, který tímto jednáním porušila. V daném případě by však mohlo přicházet v úvahu posouzení skutku podle jiných obecnějších ustanovení trestního zákona (ochrana života, zdraví, bezpečnosti či majetku).

Ustanovení o porušení předpisů na ochranu životního prostředí a hospodaření s přírodními zdroji je jasně odkazovací (tedy blanketní), přičemž může v praxi někdy docházet ke sporům, které všechny druhy norem do této skupiny spadají.

Právně není definován ani pojem poškození. Jazykově musíme dovozovat, že zde podstatné jméno slovesné vyjadřuje vzniklý následek, tedy nikoliv činnost. Domnívám se, že můžeme analogicky převzít definici pojmu poškozování z § 8, odst. 2 zákona o životním prostředí. K poškození může dojít jako k následku znečišťování, ale i jiné lidské činnosti (nad míru stanovenou zvláštními předpisy), jako je např. působení eroze, hubení rostlinných a živočišných druhů atd. Nikoliv každé poškození je však schopno naplnit znak skutkové podstaty. Musí jít o „závažné poškození“, tedy určité poškození kvalifikované. „Obyčejné poškození“ by tedy bylo postižitelné pouze v rámci přestupkového řízení.

Zjišťování míry závažnosti poškození životního prostředí je otázkou právní, neboť se v ní promítají hlediska významu chráněného zájmu, okolnosti, osoba pachatele, míra jeho zavinění, pohnutka atd. Z uvedených znaků je pak na skutkových zjištěních odborného charakteru (zpravidla znaleckými posudky) závislý pouze následek trestného činu. Za tento následek lze považovat způsobení ekologické újmy a zřejmě avšak spíše doplňkově i hmotné škody. Domnívám se, že hmotná škoda (na rozdíl od újmy) není v kvalifikovaných skutkových podstatách trestného činu ohrožení životní-

ho prostředí obligatorním znakem. Není tedy vyloučeno, aby se sekundárně vyskytla, není však *conditio sine qua non*. Jsou známy z praxe případy, kdy došlo k značnému poškození životního prostředí a hmotná škoda byla nepatrná, popř. žádná, přesto ekologická újma byla hodnocena jako značná. Slovo poškození v dikci těchto ustanovení trestního zákona samozřejmě vzbuzuje dojem, že musí znakem těchto deliktů nutně být škoda. Domnívám se, že to nemusí platit vždy a absolutně (srovnej výklad ke ztrátám na životním prostředí a jejich zvláštnostem).

Zjištění vzniklé škody v praxi nečiní větších problémů (analogicky k postupu při zjišťování škody u majetkových trestných činů). Konstatování vzniku ekologické újmy a dále její zařazení do příslušné kategorie, však již dělá podstatně větší obtíže. K řešení právní i věcné problematiky a zejména k výkladu některých nejednoznačných ustanovení trestního zákona ve věcech ohrožení životního prostředí byla na konci roku 1992 ustavena meziresortní pracovní skupina, skládající se ze zástupců Ministerstva spravedlnosti ČR, Generální prokuratury ČR, Vrchního soudu v Praze, Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze a několika znalců. Tato skupina dospěla k následujícím závěrům, východiskům a doporučením:

1/ Vycházet jednoznačně z chápání ekologické újmy jako ze ztráty na ekosystému, resp. jeho funkcích.

2/ Pokud jde o poškození jednotlivých složek životního prostředí či součástí přírody, které nenarušují ekosystém, nechávat tyto jako ekologickou újmu a tedy nevyvozovat trestní, ale pouze administrativně právní odpovědnost.

3/ Nekvantifikovat ekologickou újmu číselně (zejména ne v peněžních jednotkách), vůbec pak již ne jako pouhou sumarizaci hodnot jednotlivých zničených či poškozených objektů.

4/ Kvalifikovat ekologickou újmu (dále značnou újmu a újmu velkého rozsahu) pouze určitými stupni, stanovenými na základě kritérií:

- stability a únosného zatížení krajiny,
- významu ekosystému pro krajinné prostředí.

Pro tuto kvalifikaci by měla být zpracována společná znalecká metodika.

Jak vyplývá z výše uvedeného, vyžádá si uspokojivé řešení trestně právní problematiky ochrany životního prostředí určité úsilí, zejména ve vyjasnění odborných a věcných aspektů a v následném přizpůsobování právní úpravy.

B. ODPOVĚDNOST ZA SPRÁVNÍ DELIKTY PROTI ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ

Správní odpovědnost za protiprávní jednání v oblasti ochrany životního prostředí je založena na tzv. *správních sankcích*, které jsou právními následky porušení právních norem ve státní správě a svým obsahem jsou opatřeními správního donucení.¹⁶ Z tohoto pohledu se dělí na:

1/ správní tresty

2/ ostatní správní sankce.

Cílem správních trestů je především potrestat toho, kdo jednal protiprávně a působit na něho výchovně (individuální i obecná prevence). Jako takové směřují správní tresty spíše „do minulosti“, přičemž potrestání delikventa nevede přímo k odstranění škodlivých následků deliktu.

Ostatní správní sankce směřují k uskutečnění stavu, který odpovídá požadavku právní normy a k odstranění škodlivých následků protiprávního jednání. Jsou právním následkem protiprávního jednání s cílem přerušit protiprávní stav nebo obnovit porušený právní stav. Tvoří velmi rozmanitou skupinu zejména nejrůznějších opatření přijímaných orgány státní správy. Z tohoto pohledu působí spíše „pro futuro - do budoucnosti“.

Pokud výše uvedené závěry platí pro správní právo obecně, pak pro úsek ochrany životního prostředí se tyto závěry „hodí dvojnásobek“. Cílem právní úpravy ochrany životního prostředí je totiž nejen působit preventivně a trestat, ale především obnovovat „narušený běh věcí“, a to zejména ukládáním speciálních opatření orgány státní správy. Dělení na správní tresty a ostatní správní sankce se, co do věcného obsahu, přidržuji i v následujícím výkladu.

1. Deliktní odpovědnost fyzických osob

Správní právo rozlišovalo deliktní odpovědnost fyzických osob dle postavení, v němž se při páčání správního deliktu nacházejí. Buď šlo o pozici občana a pak se daný delikt nazýval 1/ přestupkem, či šlo o výkon činnosti v rámci pracovního nebo jiného obdobného poměru odpovědného pracovníka a pak šlo o tzv. 2/ jiný správní delikt fyzické osoby. Toto dělení se již prakticky přežívá, neboť v souvislosti s novým přestupkovým zákonem se i bývalé správní delikty pracovníků nově řeší jako přestupky. Druhá kategorie tak postupně zaniká, ač byla právě v oblasti ochrany životního prostředí dříve poměrně často používána. V dalším výkladu se budu zabývat zejména přestupky a jiné správní delikty budou zmíněny již jen jako „historický doplněk“ dosud stále platné právní úpravy.

1.1. Přestupky

Přestupkem je určité protiprávní zaviněné jednání fyzické osoby (nikoliv v postavení subjektu podnikajícího), které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích (v úplném znění pod č. 124/1993 Sb.) nebo v jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů nebo o trestný čin.

Odpovědnost za přestupek je založena na principu odpovědnosti subjektivní, tedy za zavinění. Nová právní úprava jasně rozlišuje obě dvě formy zavinění (§4), přičemž jí k vyvození odpovědnosti postačuje obecné zavinění nedbalostní, pokud zákon výslovně nevyžaduje zavinění úmyslné. Upravuje též, analogicky právu trestnímu, okolnosti vylučující protiprávnost (§2, odst.2).

Pokud se týká trestnosti není uložení sankce obligatorní (§11, odst.3). Zákon upravuje i novou soustavu sankcí za přestupky :

- a/ napomenutí,
- b/ pokuta,
- c/ zákaz činnosti,
- d/ propadnutí věci,

přičemž jednotlivé sankce lze ukládat samostatně nebo společně s jinou sankcí. Sankce morální (napomenutí) a finanční (pokuta) jsou však vzájemně neslučitelné (inkompatibilita trestů).

Podstatným rozdílem od předešlé právní úpravy, obsahující „zásadu sčítací“ je *princip konsumpce*, obsažený v § 12, odst.2, : „Za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný“. Tato situace může být v praxi ochrany životního prostředí dosti častá. Většinou totiž dochází jedním činem k poškození více složek životního prostředí a tedy i k porušení více právních norem.

Vedle sankcí je však třeba se zmínit i o ochranných opatřeních, kterými dle § 16 zákona jsou :

- a/ omezující opatření a
- b/ zabránění věci.

Zejména zabránění věci (je třeba rozlišovat od sankce propadnutí věci) bude v praxi ochrany životního prostředí (např. na úseku ochrany přírody, myslivosti nebo rybářství) zřejmě opatřením poměrně dosti frekventovaným a aplikovaným.

Vlastní skutkové podstaty přestupků obsahuje druhá (zvláštní) část přestupkového zákona v § 21 až 50. K oblasti ochrany životního prostředí pak lze vztáhnout celou řadu jednotlivých skutkových podstat. Je nutné uvést, že na rozdíl od práva trestního, jsou skutkové podstaty formulovány obec-

něji a šířeji. Každý přestupek nemůže mít samostatný název, jak je tomu v trestním právu (např. krádež, loupež atd.). V úvahu přichází jen „skupinové označení“ přestupků stejného typu - např. přestupky na úseku lesního hospodářství, myslivosti, zemědělství atd.

Jednotlivé skutkové podstaty přestupků proti životnímu prostředí tak můžeme dělit do tří skupin, a to na :

- a/ *speciální* (obsažené v jiných zvláštních zákonech - např. zákonu stavebním, na ochranu zvířat před týráním či o ochraně přírody a krajiny),
- b/ *základní* (obsažené v jednotlivých paragrafech zákona o přestupcích),
- c/ *zbytkové* (obsažené v § 45 „Přestupky na úseku ochrany životního prostředí“ zákona o přestupcích).

V případě zjištění protiprávního jednání (intenzity správního deliktu) obžalována proti životnímu prostředí nebo jeho chráněné složce, je tedy třeba nejprve zkoumat, nebyla-li naplněna skutková podstata obsažená v některém ze zvláštních právních předpisů. Pokud tomu tak není, je třeba zjišťovat, zda lze dané jednání zařadit do některé ze základních skutkových podstat (např. jako přestupek na úseku zdravotnictví, lesního či vodního hospodářství, zemědělství, myslivosti a rybářství, geologie a ochrany nerostného bohatství atd.). V případě, že ani zde není možné příslušnou skutkovou podstatu nalézt, pak je nutné posoudit, zda je možno jednání kvalifikovat jako naplnění skutkové podstaty „přestupků na úseku ochrany životního prostředí“ dle § 45 zákona o přestupcích. Musí tedy jít o „porušení obecně závazných právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ostatních ustanovení přestupkového zákona, a musí současně dojít ke zhoršení životního prostředí“.

Vzájemný poměr zvláštních právních úprav přestupků, zákona o přestupcích a správního řádu, lze vyjádřit schématem trojúhelníku, kdy jednotlivé normy jsou ve vztahu speciálnosti, resp. subsidiarity. Není-li něco upraveno ve zvláštní normě, pak nastupují ustanovení zákona o přestupcích, pokud ani v něm, pak platí nejobecnější ustanovení správního řádu. Zdůrazňuji, že nejde o vertikální linii, ale o vyjádření pomocí trojúhelníku.

Vlastní řízení o přestupcích tak, jak je upraveno dnešní platnou zákonou normou, se jeví v praxi jako obecně efektivnější a rychlejší nástroj uplatňování deliktů odpovědnosti fyzických osob, který odráží základní funkce správního trestání, kterými jsou *individuální a generální prevence*. Poměrně vysoké horní hranice sankcí (obecně 1000 Kč, dále do 3000 či 5000 Kč, dle zvláštních předpisů dokonce až do 100 000 Kč) umožňují postihovat i poměrně značně společensky závažná jednání. V této souvislosti vyvstává praktická otázka vztahu odpovědnosti správní a trestně právní. Tento střet řeší zákon o přestupcích ve svých ustanoveních společných, pře-

chodných a závěrečných, kde v § 94 výslovně stanoví, že „správní orgán své pravomocné rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna“. Řízení správní a řízení trestní jsou dvě zcela samostatné a nezávislé procedury. Na osobu trestanou za přestupek se pohlíží tak, že za stejný čin trestně právně postižena nebyla. Nejde tedy o zásah do zásady - non bis in idem (ne dvakrát v téže věci).

Je však třeba uvést, že porušením této zásady by bylo sankcionování téhož skutku v řízení blokovém a poté v „řádném řízení přestupkovém“. Blokové řízení je totiž pouze zvláštní, neformální a zrychlenou formou projednání přestupku přímo v terénu. Podmínky udělení sankcí blokem (do výše 500 Kč) upravuje § 84 a následující přestupkového zákona.

V oblasti ochrany životního prostředí je blokové řízení vysoce rozšířenou formou sankcionování méně závažných přestupků. Některé zvláštní normy přímo zmocňují státem ustavované činovníky v oblasti dozorové činnosti k ukládání blokových pokut (srovnej např. problematiku lesní, vodní, rybářské a myslivecké stráže či nejnověji upravené stráže přírody). Praktickým problémem nebývá však ani vlastní zjištění skutkového stavu, avšak zejména vymáhání pokuty, resp. identifikace pachatele.

Přestupkové právo se jen zcela okrajově zabývá odčiněním ztrát vzniklých na životním prostředí. Pouze v § 70 řeší problematiku náhrady škody. Tu pojímá jednoznačně jako *majetkovou škodu*, přičemž ukládá správnímu orgánu působit k její dobrovolné náhradě. Pokud se tak nestane a je-li škoda a její výše spolehlivě zjištěna, uloží správní orgán pachateli přestupku povinnost ji nahradit (v rámci tzv. adhezního řízení). V ostatních případech odkáže správní orgán na soud. Není samozřejmě vyloučeno, aby se náhradou ekonomické škody napravovala též ekologická újma. Celkově však přestupkové právo tuto problematiku neřeší.

1.2. Jiné správní delikty

Fyzická osoba však může svým zaviněným jednáním spáchat i tzv. jiný správní delikt. Základní pojmové znaky tohoto protiprávního jednání jsou v podstatě stejné jako u přestupku. Neupravuje je však zákon o přestupcích, ale jiné speciální zákony. Tímto je např. jednání pracovníka, který zavinil porušení povinnosti organizace dle zákona č. 61/1977 Sb., o lesích (§ 26, odst. 4). Rozhoduje se o nich tedy podle těchto konkrétních zvláštních zákonů a dále (subsidiárně) podle správního řádu. Pokud však pracovník spáchá protiprávní jednání v oblasti správních deliktů, na něž neexistuje speciální úprava, nic nebrání tomu, aby čin byl posuzován a postihován jako přestupek dle některého ustanovení zákona o přestupcích. Současné trestání za přestupek a jiný správní delikt fyzické osoby (pro týž čin) ne-

přichází v úvahu. Vzájemně se vylučují, jak vyplývá z ustanovení § 2 zákona o přestupcích. Uložením sankce za protiprávní jednání pracovníka není dotčena objektivní odpovědnost příslušné právnické osoby, za kterou v daném případě jednal.

Hlavní rozdíl mezi přestupky a jinými správními delikty fyzických osob spočívá ve skutečnosti, že subjekty jsou zásadně pracovníci (funkcionáři) organizací a jde o porušení jejich povinnosti na úseku činnosti organizace. Nejde však o delikty disciplinární povahy.¹⁷⁷

Tresty za jiné správní delikty jsou v zásadě a v podstatě jen pokuty, a to s pohyblivou horní hranicí (do trojnásobku průměrného měsíčního platu pracovníka (např. § 26, odst. 4 zákona o lesích). Všeobecně o jiných správních deliktech platí, že jejich právní úprava je poměrně útržkovitá, nejednotná a roztržitá, rozhodují o nich též nejrůznější správní orgány. Tendence posledních let spíše jasně k jejich pozvolnému mizení z našeho právního řádu.

Hlavními příčinami upouštění od dalšího uplatňování jiných správních deliktů právnických osob v našem právním řádu je skutečnost, že jejich konstrukce narušuje princip rovnosti občanů před zákonem a státním orgánem (srovnej čl. 4, odst. 3 Listiny základních práv a svobod pod č. 2/1993 Sb.). Pozice fyzické osoby stíhané pro přestupek je „výhodnější“, a to nejen pokud se týká druhu a výše sankcí, ale i v postavení procedurálním. Na rozdíl od obecnějšího správního řádu, podle něhož se u jiných správních deliktů postupuje, upravuje přestupkový zákon daleko podrobněji celou proceduru. Zanedbatelná v tomto ohledu nejsou ani jeho ustanovení o okolnostech vylučujících protiprávnost, zániku trestnosti či ukládání sankcí při souběhu přestupků.

Dalšími příčinami jsou zřejmě i celková komplikovanost a nepřehlednost platné právní úpravy, ale i nejasné vymezení okruhu subjektů na něž se úprava vztahuje. Vzhledem k tomu, že v době koncipování tohoto institutu se jednalo o pracovníky v pracovně právních vztazích k organizacím, je dnes přinejmenším sporné, zda se tato úprava vztahuje též na zaměstnance fyzických osob - podnikatelů.

Domnívám se, že trend postupného odstraňování této formy deliktů odpovědnosti z našeho právního řádu je správný a že je třeba všechna protiprávní jednání malé společenské nebezpečnosti upravit jednotně v rámci práva přestupkového.

Pokud se týče jiných správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, byly původně upraveny na úsecích ochrany vody, ovzduší, lesa a půdy. Ustanovení o možnosti uložit pokutu až do maximální výše trojnásobku průměrného měsíčního platu byla obsažena v původním znění § 24 zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství či

v § 27, odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (úplné znění pod č. 124/1976 Sb.). Poněkud odlišně, totiž pevným rozpětím od 100 do 5000 Kčs, upravoval možnost uložení pokuty zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší (§ 6, odst.1). Všechny tyto právní úpravy však již byly zrušeny novými zákony, popř. novelizacemi předpisů jednotlivých odvětví.

Možnost uložit sankci za jiný správní delikt fyzické osoby na úseku ochrany životního prostředí dosud zůstává dle § 26, odst. 4 zákona č. 61/1977 Sb., o lesích a dle § 34, odst. 3 zákona ČNR č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, případně i dle ustanovení zákona č. 36/1975 Sb., o pokutách za porušování právních předpisů o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek. Tato ustanovení budou s největší pravděpodobností postupně novelami příslušných zákonů z českého právního řádu vypuštěna.

2. Deliktní odpovědnost právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti

Správní delikt právnické osoby, jako poměrně nový prvek našeho práva, se objevuje až zhruba od poloviny 50. let, a to v různých zvláštních právních normách. Potřeba právní úpravy této problematiky vyplývala a vyplývá nejen z vysokého počtu právnických osob u nás a relativní četnosti jimi páchaných protiprávních jednání, ale i z poměrně vysokého stupně společenské nebezpečnosti těchto jednání. Fakt poměrně vysoké společenské nebezpečnosti platí v plném rozsahu i pro delikty páchané na životním prostředí. Ekologická újma a celkové následky jednání právnických osob jsou v drtivé většině praktických případů nesouměřitelné s případnými analogickými delikty osob fyzických. V mnoha případech by ani fyzické osoby (ve smyslu občanů nikoliv podnikatelů) nebyly schopny příslušné delikty z technických důvodů spáchat.

V právní teorii se po dlouhou dobu vedly spory o to, zda je vhodné trestat právnickou osobu jako celek či jen její komponenty - tj. osoby fyzické. Ještě před druhou světovou válkou se u nás neuznávalo, resp. nepřipouštělo, že by se právnická osoba mohla dopustit správního deliktu.^{18/}

Později, po druhé světové válce, však začíná převažovat názor (resp. spíše potřeba vynucená praxí), že je třeba upravit možnost postihu i právnických osob, a to nejen z výše uvedeného důvodu společenské nebezpečnosti jejich jednání. Mají-li právnické osoby mít rozsáhlá práva a způsobilost jednat vlastním jménem, pak musí nést i tomu přiměřenou odpovědnost - včetně odpovědnosti deliktní. Vznikají tedy postupně jednotlivé speciální

právní úpravy této materie, které se projevují zhruba od 70. let i v oblasti právní úpravy ochrany životního prostředí.

Ačkoliv jsou správní delikty právnických osob (a v poslední době též k nim přiřazované správní delikty fyzických osob při podnikatelské činnosti) v současném platném právu České republiky velmi rozšířeným jevem pozitivního práva a můžeme je nalézt upraveny v desítkách právních předpisů, nebyly dosud po stránce teoretické komplexněji zkoumány. Pokud tyto závěry platí obecně o správních deliktech právnických osob, pak pro jejich delikty v oblasti životního prostředí lze tato konstatování jen zvýraznit. Chybí ucelenější srovnání a rozbor správních deliktů právnických osob v oblasti ochrany životního prostředí.

Bude tedy užitečné provést alespoň základní srovnání právní úpravy správních deliktů právnických osob právě v této oblasti. Pro přehlednost uvádím, že jsem si vybral nové právní úpravy základních složek, resp. zdrojů ohrožení životního prostředí, a to právní úpravu ochrany ovzduší, přírody a krajiny, půdy, odpadového, vodního a lesního hospodářství a stavebního řízení. Pro přiblížení a účinek celé komparace rozčleňuji problematiku až do jednotlivých institutů (subjekt ukládající sankci, lhůty, obligatornost sankce, výnos sankce, jeho účelová vázanost atd.).

Prvním problémem, kterým je třeba se zabývat, je subjekt oprávněný k ukládání sankcí za protiprávní jednání právnických osob. Obecně jím zajiště jsou orgány státní správy ochrany životního prostředí. Konkrétní právní úpravy však již mezi jednotlivými orgány více diferencují.

Lze konstatovat, že zásadně ani v jedné ze sledovaných právních úprav není k ukládání pokut oprávněn výlučně jeden státní orgán. Ve většině případů je oprávněna Česká inspekce životního prostředí (dále jen „Inspekce“) a příslušný okresní úřad. Tak je tomu u právních úprav ochrany vody, lesa, přírody či u odpadů. I v těchto případech však padají v úvahu též jiné oprávněné orgány: pověřené obecní úřady (v ochraně přírody a krajiny), orgány obcí (v odpadovém hospodářství). V ochraně ovzduší je pak dle zákona ČNR o státní správě v ochraně ovzduší příslušná buď Inspekce (§ 3, odst. 2, písm. f a g), okresní úřad (§ 4, odst. 2, písm. a a b) nebo orgány obce (§ 5, odst. 2 písm. b). Ve věcech ochrany přírody jsou oprávněnými státními orgány (vedle Inspekce a okresních úřadů) k ukládání sankcí i správy chráněných krajinných oblastí a národních parků. Zákon ČNR o ochraně zemědělského půdního fondu pak oprávněnými orgány stanoví pověřené obecní úřady (na území hlavního města Prahy obvodní úřady) a pro území národních parků jejich správy.

Zásadní rozdíly však lze zejména vysledovat mezi věcným a územním rozsahem kompetence orgánů. Zatímco, některé orgány mohou ukládat pokuty za veškerá deliktivní jednání právnických osob, a to kdekoliv na úze-

mí České republiky - např. Inspekce ve věcech vodního hospodářství, ochrany přírody a krajiny či odpadového hospodářství či okresní úřady (pro svůj územní celek) ve věcech lesního hospodářství, odpadů či vody, je na druhé straně řada orgánů, které jsou ve svých pravomocích po věcné, popř. územní stránce značně limitovány. Tak je např. rozděleno ukládání pokut podle provozovatele, resp. velikosti zdroje znečištění ovzduší mezi Inspekci a orgány obce, či svěřen samostatný okruh rozhodování obcím v odpadovém hospodářství (srovnej § 9 zákona o státní správě v odpadovém hospodářství). Úplným extrémem je pak dělení pravomocí k ukládání pokut v zákoně o ochraně přírody a krajiny a to mezi pověřené obecní úřady a okresní úřady (resp. správy CHKO a NP) dle závažnosti protiprávního jednání (srovnej § 76, odst. 2/ písm. f. - obsahující oprávnění ukládat pokuty za protiprávní jednání za méně závažné delikty obsažené v § 88, odst. 1/).³

Celkově lze tedy pokud se týká orgánů oprávněných k ukládání pokut konstatovat, že je právní úprava jednotlivých složek životního prostředí značně nejednotná a roztržité. Těmito pravomocemi jsou pověřeny obecné orgány vykonávající státní správu - počínaje orgány obce, přes pověřené obecní úřady a okresní úřady až po Inspekci. Vedle toho jsou zmocněny i orgány speciální - správy národních parků a chráněných krajinných oblastí. Hlavním problémem se však jeví namnoze nevyjasněný kompetenční vztah v rámci právních úprav ochrany jednotlivých složek. Např. dle zákona o státní správě odpadového hospodářství mohou tutéž činnost sankcionovat hned tři orgány, ve vodním hospodářství dva atd. Některé předpisy (zákon o ochraně přírody a krajiny) naopak připouštějí možnost, aby orgány vyššího stupně některé pravomoci převzaly (okresní úřady či správy si mohou vyhradit některé pravomoci obcí či pověřených obecních úřadů). Problémem analogickým klasifikaci závažnosti deliktu v ochraně přírody pak může být i rozlišování příslušnosti podle velikosti provozovaného zdroje znečišťování ovzduší.

Zastávám názor, že by menší počet oprávněných orgánů s přesněji definovanými kompetencemi a pravomocemi byl pro právní praxi účinnější. Zásadním úkolem do budoucna však bude proces vzájemného „přiblížení až sjednocení“ jednotlivých složkových úprav. Není zcela jasné, proč o po-

³ Konstrukci zakládání příslušnosti k sankcionování (jedná se i o přestupky fyzických osob) na základě „právní kvalifikace jednání“, tak jak je uvedena v § 76, odst. 2/ písm. f/ zákona o ochraně přírody a krajiny, pokládám za více než problematickou a z hlediska právního za zcela chybnou. Pověřený obecní úřad se při aplikaci tohoto ustanovení v praxi až v průběhu řízení nebo na jeho konci dozví, zda je kompetentní delikt sankcionovat či ne. Jen provedeným řízením lze totiž s určitostí zjistit, zda delikt patří do skupiny méně závažných obsažených v § 88, odst. 1 či závažnějších dle odst. 2 téhož paragrafu.

měrně náročných otázkách deliktů v oblasti ochrany ovzduší rozhodují v některých případech obce, proč v právní úpravě ochrany přírody a krajiny jsou oprávněny k ukládání pokut právníckým osobám hned čtyři, resp. pět orgánů, proč je tato pravomoc v ochraně zemědělského půdního fondu svěřena pověřeným obecním úřadům a naopak příslušný zákon nesvěřil pravomoc na tomto úseku i Inspekci atd. V minulosti bylo v těchto souvislostech právem kritizováno, že Inspekce nemůže ukládat pokuty a že tím se maří její funkce. Uvedený problém v současnosti již v podstatě odpadá. Na tyto otázky by měla hledat odpovědi nejen právní teorie, ale i právní praxe. Domnívám se, že by model státní správy měl být v co největší míře jednotný. Z tohoto hlediska se jeví jako optimální vybavit největším množstvím pravomocí (včetně ukládání pokut právníckým osobám) regionální profesionální orgány státní správy (tedy v současné době okresní úřady - jejich referáty životního prostředí), které jsou již dostatečně personálně, materiálně i finančně vybaveny k tomu, aby tyto pravomoci mohly účinně naplňovat. Vedle toho by bylo vhodné vybavit dostatečnými kompetencemi a pravomocemi i Inspekci (doplnit např. pravomoci v ochraně zemědělského půdního fondu atd.). Jiné orgány oprávněné k sacionování by měly být pouze výjimkou potvrzující pravidlo (např. správy NP a CHKO pro jejich územní obvody a věci ochrany přírody).

Dalším problémem právní úpravy správních deliktů právníckých osob na úseku ochrany životního prostředí je jaký druh sankce a za co je ukládán. Zde je odpověď poměrně jednoduchá. V podstatě všechny právní normy upravují jako trest sankci peněžní tj. *pokutu*. Pouze zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje jako vedlejší trest (dle § 89) i *odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů* (je však sporné zda se nejedná spíše o opatření). Podstatnější rozdíly však již můžeme nalézt ve výši sankce. Ve všech srovnávaných právních úpravách jsou tyto konstruovány relativně konkrétně - tj. určitým finančním rozpětím, v rámci něhož je na zvážení oprávněného státního orgánu, v jaké výši pokutu uloží. Lze se setkat se čtyřmi typy konstrukcí tohoto rozpětí. Převažují klasické modifikace základní úpravy - tj. buď *a/ rozpětím od nuly do pevně stanovené horní hranice* (např. do 500 000 Kč - v zákoně stavebním, o ochraně přírody a krajiny, o životním prostředí či v lesním zákoně) nebo *b/ rozpětím mezi pevně stanovenou dolní i horní hranicí* (např. od 100 000 do 10 000 000 Kč - v zákonodárství o ochraně ovzduší, částečně o vodách či odpadech). Odlišné jsou právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu a posuzování vlivů na životní prostředí, které jsou v zásadě obdobné typu konstrukce pod *a/*, avšak horní hranice je dána „pohyblivě“ - totiž do 500 (resp. 300) násobku minimální mzdy stanovené zvláštním předpisem (§ 20, odst. 1 zákona ČNR č. 334/1992 Sb., a § 18, odst. 1 zákona

ČNR č. 244/1992 Sb.), tedy model *c/ rozpětím od nuly do pohyblivě stanovené horní hranice*.

Nejvíce atypickou však je dle mého názoru čtvrtá konstrukce použitá v zákoně o státní správě ve vodním hospodářství (úplné znění pod č. 458/1992 Sb.). Dle § 24a a 24b jsou pokuty za nedovolené užití vod či nedovolené vypouštění vod vypočítávány „zcela objektivně“ v Kč násobných množstvím (v m³) neoprávněně čerpaných nebo vypouštěných vod. Jde o model „jakési“ *d/ přesné objektivní kvantifikace pokuty v závislosti na množství*. Přitom je stanovena nejnižší výše pokuty (§ 24a odst. 3 a § 24b odst. 4). Celková konstrukce tak vysoce připomíná poplatky, resp. úplaty ve vodním hospodářství, které však jsou formou ekonomických nástrojů. Pouze u této právní úpravy se nachází možnost snížení pokuty. Nejde však o důvody formulované obligatorně, ale pouze fakultativně. Je tedy ponecháno na posouzení vodohospodářského orgánu, zda snížení připustí (srovnej § 24b odst. 7). Důvody zde uvedené - zejména řádné udržování provozu čistírny odpadních vod či její části nebo neobdržení pokuty za poslední tři léta - považuji za věcně problematické. Je rozhodně sporné, zda může být liberačním, resp. moderačním důvodem dodržování zákonem uložených povinností.

Tato konstrukce, zmírnění celkově dosti přísné odpovědnosti, zřejmě bude velmi diskutovanou. Musíme si zodpovědět otázku, zda je lepší subjekty zvýhodňovat, když se „dobře chovají“, a tak je pozitivně stimulovat, či tvrdě ukládat a vymáhat pokuty v plné výši. Trestní právo též bere v úvahu „morální profil pachatele“ při ukládání výše trestu. Osobně se v dnešní společenské a ekologické situaci přikláním spíše k určitému zmírnění, avšak s co nejvíce objektivně stanovenými a kontrolovatelnými podmínkami.

Sankcionováno je vždy protiprávní jednání, tedy jednání porušující některou konkrétní právní normu, přičemž *okruhy skutkových podstat deliktů* jsou formulovány buď *1/ odkazem na příslušný paragraf* obsahující určitou povinnost (zákonodárství v ochraně ovzduší či odpadovém hospodářství) či *2/ přesným popisem chování*, které je deliktem (ochrana přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu či stavební zákon). Vyskytují se však i *3/ „paušální odkazy“* na porušení jakékoliv, resp. jiné (formulováno zbytkově) povinnosti dané příslušnou normou. Tyto velmi obecné formulace však na druhé straně tvoří jakousi pojistku pro případ, že by zákon zapomněl vypočítat všechna trestaná protiprávní jednání. Odkazy na konkrétní ustanovení citací čísel paragrafů, popř. odstavců a písmen se jeví značně složitými a nepřehlednými. Z těchto důvodů se zdá být optimální slovní vyjádření sankcionovaného jednání. Zde však je poměrně velké riziko opomenutí některého jednání.⁴ Určitým řešením by též mohlo být ve větším rozsahu, než je tomu dosud, využívat slovní vyjádření základních

skutkových podstat a vedle něj připojené zbytkové kategorie „jiného porušení povinností“, která by však musela být vymezena co nejpregnantněji. Ta by plnila funkci určité pojistky. Obdobnou konstrukci nacházíme např. v § 45 přestupkového zákona, který je jakousi zbytkovou „skupinovou“ skutkovou podstatou vůči skutkovým podstatám speciálním obsaženým v ostatních paragrafech zvláštní části na úseku přestupků proti životnímu prostředí.

Spornou zůstává i otázka souběhů, a to zejména v případech, kdy sankční ustanovení odkazuje na porušení více povinností uvedených v jednom paragrafu. Např. zákon o ovzduší odkazuje na protiprávní jednání porušující povinnosti uložené v § 7, odst. 1 písm. a, c, d, f, h a i. Jde tedy o porušení dvou či více písmen dvěma či více delikty nebo jde jen o jednotlivé formy útoků naplňující jednu skutkovou podstatu? Problém dle mého názoru zakládá již způsob legislativního vyjádření skutkových podstat deliktů právnických osob. Obdobné problémy mohou v praxi vznikat i u skutkových podstat deliktů, které jsou formulovány jako delikty hromadné, trvající, popř. i pokračování v protiprávní činnosti. Řešení zřejmě spočívá zejména v logické, právně i jazykově přesné formulaci.

Vzhledem k tomu, že nepodporuji záměr kodifikace (zvláštní části) „práva životního prostředí“ v případném novém zákonu o životním prostředí, nedomnívám se ani, že by bylo vhodné (resp. technicky možné) provést v této či nějaké analogické normě kodifikaci všech jednotlivých skutkových podstat deliktů na úseku životního prostředí. Tyto formulace skutkových podstat by dle mého názoru měly být obsaženy v jednotlivých složkových zákonech. Tedy v přímém kontaktu s konkrétní hmotně právní úpravou. Pro vhodnost tohoto řešení svědčí argumenty přehlednosti, logiky věci i úspory právního vyjadřování. Obdobné závěry zřejmě budou platit i šířeji tedy např. i ve správním právu. Jednoznačně je třeba postupně zpřesňovat a vyjasňovat právní úpravu.

Pozornost je vhodné věnovat i tzv. další pokutě v případě opakovaného porušení právních norem. Ustanovení o možnosti uložit opakovanou další pokutu až do výše dvojnásobku (zpravidla v případě porušení norem na příslušném úseku v období do jednoho roku od uložení původní pokuty) mají právní úpravy ochrany ovzduší, vody, lesa a odpadů. Neobsahuje je zá-

4 Srovnej např. právní úpravu § 87 a 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. U deliktů právnických osob chybí např. ustanovení „neprokáže předepsaným způsobem původ zvláště chráněné rostliny nebo živočicha“ (§ 87, odst. 1/ písm. f). Tento delikt tedy nelze - na rozdíl od osob fyzických - u právnických osob postihovat. V obou dvou paragrafech pak jednoznačně chybí základní delikt „vykonává činnost zakázanou v chráněném území“. Absence této dikce se jeví být jedním z podstatných opomenutí při koncipování a přijímání zákona. Obecná zbytková klauzule, kterou však zákon neobsahuje, by v tomto ohledu problém mohla řešit.

kon o ochraně zemědělského půdního fondu ani o ochraně přírody a krajiny.

Z obecného principu konstrukce další pokuty můžeme nalézt v platném právu životního prostředí dvě výjimky. Prvou je stanovení horní hranice pevnou částkou (2 mil. Kč) v případě udílení pokut na úseku ochrany lesa dle zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (§ 5, odst. 3). Shodou okolností je však i tato částka dvojnásobkem horní hranice pokut ukládaných primárně. Podstatně větší odchylkou je však ustanovení § 24g zákona o státní správě ve vodním hospodářství, které připouští jakousi „super - další pokutu“ a to „při ještě dalším porušení“ v trojnásobné sazbě. Domnívám se, že jde o určitý extrém, který by neměl najít většího uplatnění. Musíme zajisté vycházet z obecného dodržování práva a ne přímo v právních normách předpokládat jeho mnohonásobné opakované porušování, jak to činí právní úprava vodního hospodářství. Důležitější se v tomto ohledu jeví možnost již po první pokutě přistoupit k přímému vynucení určité povinnosti. Opakované pokutování v mnoha případech ztrácí prakticky účinek.

Jednou ze zásadních otázek uplatňování deliktů odpovědnosti právnických osob je povinnost (tedy obligatornost) ukládání sankcí. Právní úprava, vycházíme-li z jazykového rozboru, není v tomto ohledu nijak jednotná. Zatímco ze slova „uloží“ obsaženého v právních úpravách ochrany ovzduší, přírody a věcí stavebních lze vcelku jednoznačně usuzovat na povinnost sankci uložit, jsou-li splněny ostatní podmínky, pak ostatní dikce se již jeví podstatně problematičtějšími či nejednotnými. Slovní vyjádření „ukládají“ v zákonech o státní správě ve vodním, resp. lesním hospodářství lze poměrně úspěšně interpretovat i jako pouhé nadání kompetencí a je možné, že zejména v praxi bude ustanovení vykládáno spíše fakultativně. Dikce „jsou oprávněny ukládat“, obsažená v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu, pak vede ke stejným úvahám ještě v intenzivnější míře. Jedinou odchylnou úpravou je řešení § 11 zákona o státní správě v odpadovém hospodářství, kde je pro „méně závažné delikty“ obsažené v odst. 1 použita uvozovací dikce „může uložit“ a pro závažnější, uvedené v odstavcích 2, 3 a 4 slovo „uloží“. Srovnání obou vyjádření v daném kontextu zřejmě nikoho neponechá na pochybách, že zákonodárcův záměr byl v daném případě diferencovat a dle společenské nebezpečnosti deliktů volit buď fakultativnost nebo obligatornost ukládání sankce.

Domnívám se, že jednotlivé právní úpravy by se měly v tomto ohledu přiblížit. Řešení vidím v zásadním zavedení úplné obligatornosti ukládání sankcí s případnou fakultativností u méně závažných deliktů (viz úprava státní správy odpadového hospodářství). Otázkou zůstává možnost zmírnit obligatornost ukládání pokut vhodně formulovanými liberačními, resp. mo-

deračními důvody. Díkce by však ani řadového občana neměla nechat na pochybách, zda je či není v dané situaci povinností příslušného orgánu sankci uložit.

Dalšími srovnávanými částmi právních úprav jsou ustanovení povahy procedurální. Pokud jde o lhůty, v nichž lze sankce uložit, jsou obsaženy ve všech sledovaných normách v podstatě shodně, a to jako *a/ lhůta objektivní* - tři roky od doby, kdy došlo ke spáchání deliktu a *b/ lhůta subjektivní* - jeden rok od okamžiku, kdy se příslušný správní orgán o porušení dozvěděl. Právě subjektivní lhůta je pak konstruována ve dvou podobách možného uložení sankce. Buď v této lhůtě lze zahájit příslušné řízení (voda či les) nebo jen v této lhůtě lze pokutu uložit (všechny ostatní úpravy - příroda, půda, ovzduší, odpady a též dle zákona o životním prostředí). Existuje samozřejmě určitý časový rozdíl mezi zahájením řízení a uložení pokuty, která je až závěrem tohoto řízení.

Lhůty ke splatnosti pokut upravuje jen menšina právních norem v oblasti ochrany životního prostředí. Právní úprava lesa a vody ji stanoví na dobu do 15 dní, ochrany přírody pak má lhůtu do 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se pokuta ukládá.

Podstatné rozdíly jsou mezi právními úpravami se zřetelem na to, kam je uložena pokuta odváděna a zda (resp. do jaké míry) je účelově vázána. Lze konstatovat, že v zásadě je pokuta příjmem orgánu, který ji uložil (u obcí či okresních úřadů). V těchto případech je účelová vázanost spíše vzácná (např. odpady). Na druhé straně pokud pokuty ukládá Inspekce jsou výnosy z pokut v souladu s § 2 odst. 1, písm. g a odst. 3 zákona ČNR č. 388/1991 Sb., děleny v poměru jedna ku jedné. Přitom polovina plyne do Státního fondu životního prostředí ČR (tam je zjevně účelově vázána) a druhá polovina do rozpočtu obce v jejímž katastru došlo k porušení předpisu. Obce jsou povinny zajistit účelové využití těchto prostředků ve prospěch ochrany životního prostředí.⁵ Obdobné úpravy mají i některé složkové zákony. Pokud pokuty ukládají správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, dělí se pokuty stejně. Je třeba si též povšimnout, že až na úpravu odpadového hospodářství, která ukládá okresním úřadům vázat výnosy z pokut ve prospěch nakládání s odpady, jde vždy pouze o obecné „vázání ve prospěch životního prostředí“ a to bez bližší specifikace s ohle-

⁵ Z citované právní úpravy vyplývá, že je zcela možným teoretický případ, kdy je delikventem na úseku ochrany životního prostředí v postavení právnické osoby obec (např. v odpadovém či vodním hospodářství, při pokácení stromů rostoucích mimo les atd.). V těchto případech se vlastně obci pokuta z poloviny „vrátí“ a jen v některých případech se dosáhne alespoň vázání této částky ve prospěch životního prostředí. Touto právní úpravou se též vlastně relativně snižuje horní pevná hranice rozpětí pro ukládání pokut. Pro obec je tak pouhou polovinou této částky. Tato skutečnost snižuje účinnost správního trestání.

dem na deliktem dotčenou složku životního prostředí. Tento způsob úpravy zřejmě též není zcela vyhovující.

Určitým nedostatkem je i možná „konkurence z hlediska zajištění příjmů“ pro vlastní rozpočet. Vzhledem k tomu, že většina složkových právních úprav připouští více orgánů oprávněných ukládat pokuty (většinou vedle Inspekce též okresní úřady a obce), dochází k reálnému nebezpečí snižování účinnosti trestání, které spočívá v zájmu těchto orgánů získávat neplánované finanční příjmy z ukládání sankcí. Tato situace může jít v praxi až tak daleko, že se státní orgán „dohodne“ s přestupcem na uložení pokuty a její výši. Navíc tím znemožňuje již další uložení sankce v téže věci. Zúžení okruhu oprávněných orgánů stejně jako přesnější formulování procedurálních a finančních pravidel spolu s opatřeními mimoprávními by měly tyto problémy řešit či alespoň zmírnit.

Podstatnou otázkou právní úpravy deliktů právnických osob v oblasti životního prostředí je formulace hledisek případně dalších podmínek, k nimž přihlíží správní orgán při ukládání výše pokuty a tedy hodnocení celkové závažnosti protiprávního jednání. Nejde přitom o důvody liberační, resp. moderační. Zvláštní právní úpravy jednotlivých složek se v tomto ohledu podstatně liší. Zatímco právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu a lesa žádná ustanovení neobsahují, ostatní právní úpravy se vzájemně liší šíří a podrobností jejich vymezení. Zákon o ochraně ovzduší (v § 18, odst. 8) uvádí, že „při stanovení výše pokuty přihlíží orgán ochrany ovzduší k množství a obsahu emitovaného znečištění ovzduší a závažnosti porušení povinností“. Zákon o státní správě ve vodním hospodářství ve svém § 24f stanoví, že „při ukládání pokut podle § 24d a 24e se přihlíží zejména k tomu, jaké následky porušení povinností způsobilo, popřípadě mohlo způsobit, k okolnostem za nichž k němu došlo, a jak se právní subjekt přičinil o odstranění nebo zmírnění škodlivých následků“. Zákon o ochraně přírody a krajiny ve svém § 88 odst. 3 obsahuje ustanovení, že „při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny“. Konečně v právní úpravě odpadového hospodářství nalzáme v § 12, odst. 3 zákona o odpadech dikci, že „při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti ohrožení zdraví lidí a životního prostředí, resp. k míře jejich poškození“.

Z předchozího výkladu je zřejmé, že právní úpravy jsou v kritériích pro posuzování závažnosti, resp. ukládání výše pokuty poměrně značně nejednotné. V některých je snaha uvést i jakési objektivní - tj. měřitelné či kvantifikovatelné parametry (např. množství a obsah emitovaných látek, následky, újma atd.). Obecně jsou však tato ustanovení poměrně nedostatečně formulována. Zákon o životním prostředí v § 28, obsahujícím obecné usta-

novení o pokutách, tuto otázku vůbec neřeší, což je zjevným nedostatkem. Domnívám se, že by právě obecná část integrovaného zákona o životním prostředí mohla, ba přímo měla obsahovat takové společné kritériální ustanovení. Jako hlavní zohledňované atributy bych navrhoval závažnost protiprávního jednání a dále rozsah vzniklé (popř. hrozící) ekologické újmy. Další kritéria (např. okolnosti za nichž k deliktu došlo) považuji v tomto ohledu spíše za druhořadá či subsidiární. Za zásadní však považuji klausuli obsahující třetí možné rozhodné hledisko a tím je „jak se delikvent přičinil o nápravu či zmírnění újmy či následků svého jednání ještě před uložením pokuty“.

Právní úpravy ochrany jednotlivých složek životního prostředí přijaté po roce 1989 obsahují nově též delikttní odpovědnost fyzické osoby při podnikatelské činnosti (podnikatele). Právní úpravy jsou společné, resp. totožné pro tyto subjekty a osoby právnické, takže pro ně platí výklad provedený výše. Tento fakt považuji za správný, neboť jen potvrzuje rovné postavení subjektů v rámci podmínek volné hospodářské soutěže. Určitým problémem však opět je jazyková stránka věci. Z dílčího srovnání vyplývá, že jednotlivé zákony používají pro označení subjektu delikventa nejrůznější slovní spojení.

Nejčastější slovní spojení je „*fyzická osoba oprávněná k podnikání*“, které najdeme v § 28, odst. 1 zákona o životním prostředí, v § 11 zákona o odpadech, v § 3, resp. 9 zákona ČNR č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství, v § 18 zákona o ovzduší či v § 20 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Dalším spojením je „*fyzická osoba při provozování podnikatelské činnosti*“, které obsahuje § 24 zákona o státní správě ve vodním hospodářství nebo „*fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti*“ v § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pouze pojmu „*fyzická osoba*“ užívá § 4 zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa či nejkratšího, avšak obsahově nejširšího pojmu „*osobám*“ je použito v § 18 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. V obou případech však ze smyslu právních úprav i celkového kontextu vyplývá, že měl zákonodárce na mysli postih fyzických osob při podnikatelské činnosti a nikoliv přestupkovou odpovědnost fyzických osob v postavení občanů. Starší zákony - lesní zákon či stavební zákon - používají shodně pojmu „*organizace*“. Zákon č. 262/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) přinesl částečné řešení této situace, když doplnil do stávajícího § 139 též nový odstavec 5, v němž stanoví, že se pod pojmem „*organizace*“ rozumí právnické osoby a dále „*fyzické osoby podnikající podle zvláštních předpisů*“ (obchodní zákoník či živnostenský zákon).

Lze konstatovat, že jazykové vymezení pojmu fyzická osoba - podnikatel je v českém právním řádu poměrně velmi nepřesné a nejednotné. Osobně se domnívám, že nejuvýstižnější jsou spojení „fyzická osoba při provozování (event. při výkonu) podnikatelské činnosti“, neboť nejpřesněji určuje subjekt, který podléhá právní úpravě správní deliktů odpovědnosti. Jde o fyzickou osobu - podnikatele, která je však odpovědna pouze za delikty v souvislosti s výkonem podnikatelské činnosti, nikoliv tedy o občana - podnikatele, který spáchá přestupek na úseku životního prostředí ve svém volném čase. Tyto situace je třeba postihnout v budoucích právních úpravách a usilovat i zde o co nepřesnější a nejuvýstižnější jazykové vyjadřování spolu s nutným sjednocováním právních úprav. V oblasti práva životního prostředí by tento problém mohla řešit snad i vhodně obecněji konstituovaná legislativní zkratka, obsažená např. v zákoně o životním prostředí.

Právní úprava deliktů odpovědnosti právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti je jednoznačně založena na principu *absolutní objektivní odpovědnosti*. Uplatnění této zásady je z důvodů praktických (většinou značná závažnost páchaných deliktů, resp. jejich následků na životní prostředí) zcela na místě. Právní úpravy však prakticky nikde nedávají prostor pro určité zmírnění dopadů celkově velmi přísné konstrukce odpovědnosti. Jediným zmírněním je v některých normách zřejmá fakultativnost ukládání sankcí - pokut. Domnívám se však, že toto řešení není příliš vhodné. Zatímco ukládání by mělo být spíše obligatorní (případně obligatorní u závažnějších a fakultativní u méně závažných deliktů), hlavní řešení spatřuji v zavedení *kvalifikovaných liberačních a moderačních důvodů* (ustanovení) do těchto norem. Lze samozřejmě namítat, že jakýsi prvek „moderace“ je již obsažen ve faktu zvážení uložení výše sankce správním orgánem, avšak tato moderace je poměrně značně subjektivní. Osobně se přikláním k co nejjasnějšímu a pokud možno i kvantifikovatelnému formulování moderačních, resp. liberačních důvodů tak, aby se co nejvíce blížily řešením objektivním a nedávaly příliš široký prostor pro subjektivní posuzování správních orgánů.

V těchto souvislostech považuji v oblasti ochrany životního prostředí za v podstatě nejdůležitější moderační důvod ustanovení odkazující na to, „jak se delikvent ještě před uložení pokuty postaral o nápravu či alespoň zmírnění vzniklé ekologické újmy a dalších negativních následků svého jednání na životním prostředí“. Tato formulace šířeji obsažená v právních normách by mohla a měla přiblížit problematiku deliktů odpovědnosti k oblasti odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, jejíž hlavní složkou je právě *náprava ztrát*.

3. Nápravná opatření

Delikt ní odpovědnost (v užším slova smyslu) je vždy spojená s trestem a hraje významnou roli v ochraně životního prostředí (zejména prevenční a represivní). S ohledem na fakt, že určitá část pokut je účelově vázána ve Státním fondu životního prostředí ČR, můžeme konstatovat i sehrávání určité funkce reparační, resp. spíše kompenzační. Vázanost je obecně ve prospěch životního prostředí, přičemž místo a čas repara ce se mohou od místa spáchání deliktu dosti podstatně lišit.

V oblasti ochrany životního prostředí je však dominantním zájem společnosti na „příznivém stavu“ prostředí, resp. alespoň na zabránění jeho zhoršování a na druhé straně činění konkrétních opatření ke zlepšování a nápravě zjištěných závadových (zejména protiprávních) stavů. V tomto směru by měly sehrávat klíčovou úlohu tzv. ostatní (správní) sankce - systém opatření ukládaných správními orgány v souvislosti s protiprávními (závadovými) stavy. Náprava stavu podle těchto opatření není tedy trestem ale jiným typem sankce, která tíží toho, kdo stav způsobil.

Z výše uvedeného je zřejmé, že nápravná opatření (též zčásti nebo zcela napravující ekologickou újmu) hrají v oblasti právní úpravy ochrany životního prostředí (resp. ekologicko-právní odpovědnosti) zcela rozhodující roli. Je však třeba uvést, že nápravná opatření nemusí být vytvářena jen na základě rozhodnutí správního orgánu. Některé zákony přímo ukládají nápravné povinnosti, přičemž jejich způsob či rozsah pak již pouze konkretizuje zmocněný správní orgán. Není též vyloučeno, aby některé reparační povinnosti neobsahovaly i soudní rozsudky, popř. jiná rozhodnutí státních orgánů.

Pokusme se proto nyní provést dílčí srovnání ustanovení, která umožňují ukládat tato opatření v platné právní úpravě ochrany jednotlivých složek životního prostředí.

Co do rozsahu jsou zmocnění k ukládání nápravných či obdobných opatření koncipována velice různorodě. V zásadě je však můžeme dělit do dvou skupin :

- 1/ na *opatření umožňující pozastavit, omezit či dokonce zakázat rušivou činnost*, která bezprostředně (v určité, většinou kvalifikované intenzitě) ohrožuje životní prostředí (náprava nepříznivého ohrožovacího stavu),
- 2/ na *opatření umožňující uložit zjednání nápravy*, když již k nějakému protiprávnímu stavu došlo (včetně zjednání nápravy při nesplnění povinností „procedurálních“ - vedení evidence, provozního deníku atd.)⁶.

Pokud došlo k protiprávnímu stavu v důsledku protiprávní činnosti , pak jsou nápravná opatření samozřejmě ukládána vedle vlastního trestu (poku-

ty) jako další (sekundární) povinnost. Není však vyloučeno, že k protiprávnímu stavu mohlo dojít i na základě činnosti po právu a pak budou nápravná opatření ukládána zcela samostatně (vlastním správním rozhodnutím).

Lze konstatovat, že v podstatě všechny zákonné úpravy ochrany složek životního prostředí (ovzduší, voda, půda, les, odpady, příroda, ale i zákon stavební a o životním prostředí) obsahují nějaká ustanovení přímo ukládající či zmocňující k ukládání nápravných opatření. Velmi rozdílnou je právní úprava pokud se jedná o subjekt, který je oprávněn opatření ukládat, resp. specifikovat. Nejčastěji je jím Česká inspekce životního prostředí (ovzduší, voda, les, příroda, odpady), což vyplývá z jejího postavení i funkce, kterou má plnit v rámci kontrolní a dozorové činnosti. Zmocnění většinou zní na oprávnění uložit zjednaní nápravy zjištěných nedostatků. Dalšími oprávněnými orgány však jsou též okresní úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí a pověřené obecní úřady. Určitou roli v rámci svého vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí sehrává i Ministerstvo životního prostředí (dohled nad tím, zda a jak jsou opatření ukládána).

Domnívám se, že i na tomto úseku státní správy by mělo postupně docházet k postupné unifikaci právních úprav. Bylo by logické, aby nápravná opatření ukládaly ty orgány, které jsou oprávněny ukládat správní tresty (srovnej komparaci výše u trestů), neboť ve velké většině případů budou tyto dvě procedury úzce souviset. Úkol „sjednocení právních úprav“ se tedy jeví u trestů a u ostatních sankcí společným, resp. totožným. Praktické i teoretické zkušenosti a úvahy mne dovádějí k závěrům, že by těchto orgánů nemělo být příliš mnoho a prakticky se jeví vhodným postoupit příslušné pravomoci pouze Inspekci a okresním úřadům. Hlavní garancí se zde jeví odborná úroveň těchto orgánů, resp. jejich pracovníků a schopnost posouzení vhodnosti a přiměřenosti nápravných opatření.

Formulace podmínek za nichž lze nápravná opatření uložit je velmi různá. V případech uvedených výše sub. 2/ jde většinou o protiprávní stav v souvislosti s nesplněním některých obecných (popř. i speciálních) povinností

6 Zvláštní je situace, kdy sice vzniká určitá ztráta na životním prostředí, avšak jde o činnost povolenou tedy po právu a ani výsledný stav není protiprávní (někdy je dokonce společensky žádoucí). Takovou problematiku řeší např. zákon o ochraně přírody a krajiny v § 7 až 9, kde připouští jako opatření, aby orgán státní správy uložil vlastníkovvi pokácení stromů napadených přenosnou chorobou či aby v rozhodnutí o povolení skácet stromy uložil jako opatření k odčinění ekologických ztrát provést tzv. náhradní výsadbu. Jak je tedy patrné, náš právní řád již připouští možnost ukládat nápravná opatření i v situacích, kde zjevně chybí jak protiprávní jednání tak protiprávní stav, vycházejí přitom jednoznačně z účelu, kterým je zájem společnosti na příznivém stavu životního prostředí.

obsažených v dané právní normě. Někdy je možnost uložit opatření za neplnění těchto povinností upravena velmi úzce. Druhá situace (sub. 1/) má více povahu opatření preventivních než nápravných (k újmě nemuselo dosud dojít pouze v kvalifikované intenzitě hrozí). Domnívám se však, že většinou již i vlastní malá újma/škoda nastala, neboť ohrožení vyššího řádu v sobě vždy obsahuje poškození řádu nižšího. V druhém okruhu situací jsou v právních normách uváděny zdůvodňovací formulace „velmi závažný způsob ohrožení životního prostředí“, „závažná ekologická újma“, „vážné a bezprostřední ohrožení“ či „hrozí závažné poškození životního prostředí či k němu již došlo“. Toto mimořádné opatření, které umožňuje pozastavit, omezit či dokonce zakázat činnost při určité intenzitě ohrožení, je sankcí sui generis, která sehrává významnou preventivní roli již samou svou existencí v právním řádu.

Zvláštní právní předpisy prakticky neupravují procedurální podmínky (včetně lhůt) k ukládání nápravných opatření. Z povahy věci vyplývá, že se v těchto případech subsidiárně používá správní řád a že možnost uložit nápravná opatření existuje kdykoliv, trvá-li protiprávní stav.

Zásadní otázkou je vztah těchto nápravných opatření k nápravě ekologické újmy. Nápravná opatření jsou součástí nápravy ekologické újmy, avšak v plném rozsahu se s ní nekryjí. „Fenomen ekologické újmy“, tak jak jej koncipuje zákon o životním prostředí totiž nehledí na další odpovědnostní systémy (trestání, nápravná opatření, škoda) a „existuje v podstatě nezávisle na nich“. Tuto (právně zcela nedostatečně a nevyjasněně postavenou) konstrukci, neupravující vztah k ostatním otázkám, považuji za jeden z nejzávažnějších nedostatků zákona o životním prostředí, resp. našeho právního řádu v oblasti práva životního prostředí.

II. ODPOVĚDNOST ZA ZTRÁTY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ A FORMY JEJICH ODCINĚNÍ

V nejrůznějších případech lidského jednání dochází, ať již v důsledku protiprávních nebo i právem dovolených (tedy po právu prováděných) činností, k určitým závadným stavům a ke ztrátám na životním prostředí. Tyto ztráty se navenek jeví jako určité zhoršení (změna) stavu životního prostředí jako celku, event. jeho složky. Vycházím zde z pojmání životního prostředí jakožto hmotného světa, který nás obklopuje. Složky životního prostředí jsou v právním slova smyslu zpravidla věcmi. Otázky práv k nim (zejména práva vlastnického) však nejsou dosud jednoznačně a uspokojivě vyřešeny.¹⁹ Není upraveno např. vlastnictví k volně žijícím živočichům (právo rybářské a myslivecké upravuje pouze právo při-

vlastňovat si ulovené, chycené nebo uhynulé živočichy, popř. jejich části), k podzemním prostorám - jeskyním, k vodě či vzduchu. Dokonce však i části přírody ve vlastnictví mají určitou ekologickou hodnotu, která je vlastnictvím nevyjádřená a která patří současným, ale i budoucím generacím. Určitá paralela je zde např. s kulturními památkami v soukromém vlastnictví. Na tuto problematiku reaguje samostatnou skutkovou podstatou i trestní zákon.

Z povahy věci bych se spíše přikláněl k jakési vyšší formě společenského vlastnictví (common heritage of mankind - společné dědictví lidstva), popř. formě národního bohatství, která by vyjadřovala univerzálnost a unikátnost těchto „věcí“. Obdobné platí i pro problematiku práva mezinárodního - pokud jde např. o ochranu tropických deštných pralesů, Antarktidy, bohatství genofondu atd. Tato otázka samozřejmě může být předmětem četných polemik a její vyřešení (v národních právních řádech i právu mezinárodním) si zřejmě vyžádá ještě určitou dobu.

Úvodem je třeba učinit historický exkurz o vývoji pojmu ekologická újma v naší právní teorii i zákonodárství.

Ztráta na životním prostředí (= ekologická újma) je zpočátku v 60. a 70. letech pocítována i pojímána jako integrální součást způsobené škody - v ekonomickém slova smyslu. Postupně však právní teorie silně ovlivňovaná výsledky praxe vyvíjí první snahy alespoň o částečné rozlišování „ztrát ekonomických a ekologických“. První náznaky této diferenciaci můžeme nalézt již ve zmocňovacích ustanoveních zákonů ČNR č. 65/1986 Sb. a SNR č. 72/1986 Sb., kterými se novelizují národní zákony o státní ochraně přírody. Zde je totiž obsaženo zmocnění, aby ministerstva kultury ČSR a SSR (tehdejší ústřední orgány státní správy ochrany přírody) upravila obecně závazným právním předpisem způsob společenského ohodnocování vybraných zvláště chráněných částí přírody. „Společenská hodnota“ (stromu, chráněného druhu rostliny nebo živočicha, případně dokonce minerálu či krápníku) se tak na určitou dobu stává jakýmsi přechodným pojmem, poměrně se již lišícím od ekonomické škody. Je tedy „předstupněm“ pojmu ekologická újma. V následujícím zhruba tříletém období byly vedeny dosti rozsáhlé právní i věcné diskuse, zda a zejména jak má být toto zmocňovací ustanovení naplněno.

K jeho provedení dochází pouze na Slovensku, kde byla na konci března 1990 přijata vyhláška ministerstva kultury SR č. 174/1990 Sb., o společenském ohodnocení stromov rostoucích mimo les, která byla nahrazena v současnosti platnou vyhláškou MŽP SR č. 192/1993 Sb., o společenském ohodnocení vybraných částí přírody. O jejím uplatnění v praxi nemám bohužel bližších informací.

V České republice toto ohodnocování formou obecně závazného právní-

ho předpisu upraveno nebylo, ačkoliv byly zpracovány rozsáhlé metodiky (někdy označované též jako sazebníky či ceníky) společenského ohodnocování, a to zejména tehdejším Státním ústavem památkové péče a ochrany přírody, resp. jeho nástupcem Českým ústavem ochrany přírody. Tato obecně závazným právním předpisem nepodložená vyčíslování společenské hodnoty, pak byla v praxi mnohde zaměňována se skutečnou ekonomickou škodou a využívána zejména v trestním řízení, vedeném dle tehdejšího znění trestního zákona zejména pro trestné činy poškozování majetku v socialistickém vlastnictví dle § 136 a 137.

Tato situace vnášela řadu problémů i do praxe. Srovnáním přístupů S. Mlčocha^{20/}, M. Kindla a A. Koukala^{21/}, publikovaných ve Správním právu, docházíme k závěrům, že v té době se autoři stále ještě přiklánějí ke koncepci společenského ohodnocování vybraných částí přírody ve formě cenového předpisu, byť jsou si vědomi některých obtíží, které tato skutečnost může přinést (např. obtížnost převodu nemovitostí s celkovou vysokou cenou, způsobenou porosty stromů rostoucích mimo les). Je zde však již poukázáno na některé odchylky od klasické majetkové škody a naznačeny pochybnosti o tom, zda se tato ztráta nahrazuje, resp. zda vzniká pouze při jednáních protiprávních. M. Kindl a A. Koukal nicméně docházejí k závěru, že bude muset jít o cenový předpis. Tento závěr je v rozporu s faktem, že cenové předpisy tehdy přijímaly ústřední orgány státní správy financí, zatímco zmocňovací ustanovení znělo na ministerstvo kultury ČSR. Jejich vývod však celkově zapadá do tehdejšího nazírání na problematiku a též odpovídá pojetí tehdy platné právní úpravy.

Problematikou právní aplikace nových ustanovení zákona ČNR č. 65/1986 Sb. do praxe se ve svém článku zabývá S. Mlčoch. Dochází k názoru, že dle navržených „sazebníků“, které vyčíslují celospolečenskou hodnotu, by většina deliktů musela být vzhledem k vyčíslené škodě (stále je zde ještě patrný určitý trend ztotožňování ekonomické škody a ekologické újmy) posuzovaná jako tehdy existující přečiny, resp. trestné činy. Jednalo by se v zásadě o případy poškození či zničení stromů rostoucích mimo les (šlo o skutkové podstaty obsažené v § 17a, odst. 1, písm. e a odst. 3, písm. b a c zákona). Mlčoch zde odkazuje na navrhované společenské hodnoty vydry říční 30 000 Kčs, sýkořice vousaté 10 000 Kčs či listnatého stromu I. kategorie s obvodem kmene 160 cm - 131 520 Kčs.^{22/}

Na druhé straně však již velmi prozíravě upozorňuje na situace, kdy zabíjení živočicha lze klasifikovat jako trestný čin, zatímco z hlediska přežití, třeba i téhož živočicha, podstatně důležitější zachování, resp. poškození či zničení jeho biotopu (životního prostředí) spadá pouze do kategorie přešupků, sankcionovatelných nanejvýš pokutou do 5000 Kčs. Mlčoch též již začíná rozlišovat mezi složkami ekonomickými - „náležejícími poškozené-

mu vlastníku věci“ a tím, „že se nedostaví budoucí právem předpokládaný efekt chráněného objektu (obecně přírodní, genetický, estetický, psychologický apod.) - to je v podstatě jakýsi ušlý zisk“.

Diferencuje též mezi stránkou soukromoprávní a veřejnoprávní. Poukazuje na určitou „ošidnost“ sazebníků, jejichž sazby/ceny mohou takřka ze dne na den zastarat a přitom neberou zřetel např. na kolísání stavů jednotlivých populací či regionální vzácnost.

Na vzniklou situaci se v druhé polovině 80. let snažila reagovat i praxe, a to zejména v oblasti nejčastějších deliktů - tj. v nepovoleném kácení, event. poškozování stromů rostoucích mimo les. Příkladnou ukázkou tohoto úsilí byl rozsudek Nejvyššího soudu ČSR z 20. 5. 1988 sp. zn. 5 Tz 14/88, který byl publikován jako judikát č. 5 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek (sešit č. 1, roč. 1989). Tento rozsudek nese název „Poškozování majetku v socialistickém vlastnictví (k zjišťování výše skutečné škody vzniklé neoprávněným pokácením nebo jiným poškozením vzrostlých stromů rostoucích mimo les)“ a je reakcí na konkrétní případ.

Závěry rozsudku jsou jednoznačné v tom, že zavrhuje společenské ohodnocování dřevin podle metodických sazebníků Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody a sám konstruuje způsob, jak podle platných cenových předpisů dospět k výpočtu skutečné škody (tedy stále s ohledem na majetkovou podstatu deliktu).

Rozsudek uvádí, že skutečnou výši škody způsobenou trestným činem, lze proto stanovit pro takovéto případy jen zjištěním nákladů potřebných k uvedení v předešlý stav. Nutno poznamenat, že tato fikce uvedení do původního stavu je vysoce abstraktní, neboť v praxi již není reálně možné stromy starší 3, event. 5 let a vyšší 2 až 4 metrů přesazovat. Výpočty týkající se stromů výšky 10 až 20 metrů jsou tedy z hlediska praxe naprosto hypotetické. Jakýsi vzorec výpočtu skutečné škody podle tohoto judikátu bychom mohli stručně vyjádřit jako součet „nákladů potřebných k uvedení v předešlý stav“. To znamená, že se za základ bere cena stromu, resp. porostu dle jediného tehdy platného cenového předpisu v této oblasti - vyhlášky Českého cenového úřadu č. 128/1984 Sb., o cenách staveb, pozemků, porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků - a k tomuto základu se připočítávají náklady spojené s přesazením srovnatelného stromu a výkopu jámy na jeho zasazení. Vše se počítá dle ceníku stavebních prací č. 832-2, plochy a úpravy území - sadovnické a krajinářské úpravy (evidenční číslo Federálního cenového úřadu 20/15).

Posledním a zřejmě nejucelenějším nazíráním na problematiku ekologické odpovědnosti obecně a ekologické újmy zvláště v období do roku 1989 je práce V. Fábryho.^{23/} Jeho názory terminologicko jazykové i právní

v článku obsažené platí do značné míry dodnes. Z rozlišování pojmů škoda a újma jakož i z konstatování celkového nedocení prevence v právu životního prostředí konečně vychází i tato práce.

Období 80. let tedy znamená v českém, resp. československém právu snahu o postupné nalézání právních řešení problematiky ekologicko-právní odpovědnosti, resp. zejména pojmu ekologické újmy. Je příznačné, že tento proces se odehrává pod silným tlakem praxe, který byl nejintenzivnější právě v oblasti právní úpravy ochrany přírody - zejména pak problematiky ničení a poškozování stromů rostoucích mimo les.

Nadále budu používat pojmu ztráta na životním prostředí (v širokém slova smyslu), zahrnujícího snížení určitých materiálních hodnot ale i jiných funkcí, které mají přímý či nepřímý význam nebo vliv na člověka. Ztráta se může projevovat buď ve formě *ekonomické škody* nebo *ekologické újmy*.

Rozdíl mezi těmito dvěma pojmy tkví v tom, že zatímco škoda je přesně číselně kvantifikovatelná ekonomická ztráta na určitém hmotném majetku, pak újma je ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému (§ 10 zákona o životním prostředí), jejíž číselná kvantifikace se v mnoha ohledech jeví komplikovanou až nemožnou. *Oprávněným* (titulovaným) subjektem *k náhradě škody* je vždy **vlastník** dotčené věci. *Oprávněným ze způsobené ekologické újmy*, která je pocítována jako ztráta pro určitou širší komunitu obyvatelstva, je **stát** (§ 27, odst. 3, zákona o životním prostředí). Tento rozdíl zvláště zřetelně vyplyne z fiktivního deliktu způsobeného vlastníkem věci na svém vlastním majetku (např. nepovolené skácení stromu vlastníkem na pozemku v jeho soukromém vlastnictví). Ze zvláštností obou kategorií vyplývají i rozdíly mezi možnostmi, resp. způsoby jejich odčinění (odčiňování).

Postupně se naše teorie i praxe z hlediska pojmového i jazykového dobraly k závěrům, že *ekonomická škoda se nahrazuje*, zatímco *ekologická újma se napravuje*. Je tedy třeba správně a ve vhodných souvislostech používat pojmů náhrada, resp. náprava. Zákon o životním prostředí však tyto rozdílné pojmy směšuje. Rozlišení obou pojmů není samoúčelné, vychází zejména z důvodu nutnosti preferovat přímou (restituční), popř. nepřímou (kompenzační) formu nápravy, na rozdíl od nejběžnější peněžní (relutární) formy náhrady škody.

Základní rozdíly mezi oběma kategoriemi jsou i v možných a právem přípustných formách jejich odčinění (obdobně jako u pojmu „ztráta“ zde používám nejjobecnějšího pojmu - tedy „odčinění“).

Náhradu škody upravuje občanský zákoník v § 442 a násl. (jinak problematiku škody upravují zejména § 415 a následující těžební normy) a umožňuje dva způsoby :

- 1/ *finanční náhradu* (peněžní, relutární),
- 2/ *fyzickou restituci* (naturální) tj. uvedení do původního stavu (pokud o to poškozený požádá a je-li to současně možné a účelné).

Náprava ekologické újmy dle § 27 zákona o životním prostředí může být uskutečněna následujícími způsoby :

- 1/ *uvedením do původního stavu* (je-li to možné a účelné),
- 2/ *náhradním kompenzačním plněním*,
- 3/ *nahrazením, resp. napravením újmy v penězích*.

Způsob řešení nápravy ekologické újmy sub. 3/ není v současnosti možný. Není zřejmé, jak by se při absenci právní normy k jejímu vyčíslení, příslušná finanční částka stanovovala. Tato „finanční platba“ navíc zcela ztrácí smysl, pokud ji není možno přísně účelově vázat a využít na jiná opatření ke zlepšování stavu životního prostředí. Pokud se tak může dít, pak se forma nápravy transformuje na způsob sub. 2/, který je dle řady právních norem uplatnitelný. Zákonodárce měl, dle mého názoru, pod ustanovením § 27, odst. 1, zákona o životním prostředí „...je povinen nahradit tuto újmu v penězích“ na mysli opět pouze formu kompenzace, kterou povinný sám neprovádí, ale hradí finanční náklady spojené s provedením tohoto zastupitelného nápravného plnění.

V tomto ohledu je třeba se zamyslet nad tím, zda finančně-kompenzační funkci neplní již poplatky za znečišťování životního prostředí, které jsou vázány ve Státním fondu životního prostředí ČR. Domnívám se, že ji plní jen částečně, neboť jsou vybírány za činnost sice nežádoucí, ale právem přípustnou, a to bez ohledu, zda k nějaké újmě dochází či ne. Poplatky se platí za činnost po právu, byť i z této zásady jsou výjimky (např. v ochraně zemědělského půdního fondu či v ochraně ovzduší).

Je otázkou, do jaké míry by v budoucnosti mohly právě poplatky, samozřejmě zahrnující i složku reparační, hrát roli nástroje nápravy ekologické újmy. Předpokládám, že by to vyžadovalo nejen jejich přesnější právní úpravu, ale hlavně vytvoření zcela nového mechanismu jejich odvádění (účelové fondy i na regionální úrovni atd.). Poplatky by se musely platit jak za nežádoucí jednání po právu (v základní sazbě) tak i v případech jednání protiprávního (přirážka), kdy by však již měly i částečně funkci sankční.

Je zřejmé, že škoda na věci je historicky nesrovnatelně starším a tedy i právně propracovanějším institutem. Na druhé straně ze specifického postavení složek životního prostředí a jejich právní regulace vyplývá, že nepostačuje, resp. nepokrývá všechny situace (pro společnost relevantní) a že tedy musí být zaveden nový pojem ekologická újma, který samostatně, resp. „subsidiárně“ (doplňkově, zbytkově) tuto problematiku vyřeší. Zde se zce-

la markantně projevuje základní rozpor mezi právem soukromým - chránícím primárně zájmy vlastníka věci, a právem veřejným - chránícím určité zájmy a statky povahy celospolečenské. To ostatně platí nejen o životním prostředí a přírodě, ale i o mnoha cenných lidských výtvořech, lidském životě či zdraví.

Důležitou se tedy jeví otázka, zda je ekologická újma pouze ztrátou funkcí ekosystému. Dle mého názoru by pak bylo velmi obtížné dovozovat odpovědnost (z hlediska ekologické újmy) např. při poškození či zničení skupiny stromů rostoucích izolovaně na jinak zcela uměle člověkem vytvořené městské třídě (tedy evidentně netvořící žádný ekosystém, definovaný v § 3 zákona o životním prostředí jako funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací). Přitom je však jasné, že i v tomto případě došlo vedle ekonomické škody (možná spíše druhořadé) k určitým ztrátám na životním prostředí. Funkční „městská zeleň“ plní nejrůznější funkce - hygienické, protihlukové, zachycuje prašné částice, zvlhčuje ovzduší atd.

Je otázkou, zda by na základě výše uvedených skutečností nemělo dojít (samozřejmě po konzultacích s biology) k novému (zřejmě poněkud odlišnému a jednoznačnějšímu) vymezení pojmu ekologická újma, a to zřejmě zvláště v souvislosti s právem trestním (společenská závažnost). Jako možné a podstatné vidím poslední úvahy biologů vzít jako základní kritérium „stabilitu a únosné zatížení krajiny a dále význam ekosystému pro krajinné prostředí“. Zásah do krajiny či ekosystému by se pak hodnotil jakýmsi stupněm snížení výše uvedených hodnot. Těmto stupňům by pak byly přiřazovány kategorie právní (ekologická újma, značná újma, újma značného rozsahu). Právě tyto pojmy, resp. jejich výklad činí v současné praxi problémy.

Vedle problematiky biologického chápání ekologické újmy je třeba se však zabývat i právním významem a obsahem tohoto pojmu. Zatímco ekonomická škoda je vždy protiprávním stavem, ekologická újma může vzniknout jak z jednání protiprávního, tak (a to v oblasti životního prostředí i poměrně často) zřejmě i z jednání po právu. Újma nemusí zřejmě nutně být protiprávním stavem, musí však být vždy stavem závadovým tj. společensky nežádoucím. Je tedy *zásadní otázkou, zda může vzniknout ekologická újma v případech jednání po právu*, resp. pokud vznikne, zda je vymahatelná její náprava? Jde např. o situace při povoleném vypouštění odpadních vod, stavbě na základě platného stavebního povolení či kácení stromů rostoucích mimo les na základě správního rozhodnutí - povolení.

Vcelku jasnou je dle mého názoru situace, kdy k újmě dojde v souvislosti s vybočením, resp. překročením rámce vydaného povolení. Zde se čin-

nost po právu stává jednáním protiprávním, protože není splněna některá ze zásadních podmínek výkonu oprávnění. Srovnej např. kácení stromů rostoucích mimo les mimo vymezenou časovou lhůtu (časové hledisko) či ve větším nebo jiném rozsahu než bylo povoleno (hledisko věcné) atd. Vybočení může spočívat i ve strážce procedurální - např. výkon na základě rozhodnutí, které dosud nenabývalo právní moci, je třeba posuzovat jako činnost bez platného povolení.

Podstatně problematičtější se otázka stává v případě vzniku újmy při dodržení podmínek, za nichž bylo příslušné povolení vydáno. Právě v těchto podmínkách spatřuji nejen významný nástroj prevenční (předcházení škodám na dotčeném okolí a minimalizace dopadu činnosti na prostředí), ale zejména možnost kompenzace - nápravy vlastní činností způsobených ztrát. Velmi komplikovaným jevem však je věcně odborné posouzení rozsahu, přiměřenosti a vhodnosti podmínek tak, jak je stanovil příslušný správní orgán. Problematickou se zejména jeví situace, když na základě právně perfektního rozhodnutí vznikne (alespoň v biologickém pojetí) ekologická újma, a to výkonem oprávnění dle tohoto rozhodnutí. Je možné tento stav (sporným zůstává zda je protiprávní či ne) dále kompenzovat, resp. napravit či nikoliv? Kdo odpovídá za takto způsobenou ztrátu na životním prostředí? Správní orgán či oprávněný vykonávající činnosti dle tohoto rozhodnutí?

Domnívám se, že primárně by za případně vzniklou ekologickou újmu měl odpovídat (i v případech jednání po právu na základě platného státního rozhodnutí - např. správního povolení, které samo již připouští vznik újmy a bývá spojeno s její nápravou) vždy ten, kdo povolenou činnost provozuje. Mělo by jít prakticky o jakési *riziko podnikání*, vycházející z povahy dané věci. Právní odpovědnost státního orgánu, který rozhodnutí vydal, by snad mohla padat v úvahu při zaviněném jednání (alespoň nedbalostním spíše však úmyslném), které by mělo za následek zejména věcně nesprávné rozhodnutí. Pokud však orgán vzhledem k okolnostem věci vezme do úvahy všechny potřebné podklady a rozhodnutí přiměřeně odpovídá možnému stupni skutkových zjištění ve srovnatelném řízení, pak lze zřejmě jen stěží vyvozovat proti němu nějakou odpovědnost.

Dalším nedostatkem zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí je právě fakt, že v § 27, odst. 1 ukládá sice každému povinnost napravit způsobenou ekologickou újmu avšak, že tuto povinnost spojuje výlučně s „poškozením životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním“. Váže tedy možnost vymáhání této nápravy výhradně na jednání protiprávní. Jak jsem však ukázal výše, nemusí být vždy ekologická újma výsledkem pouze jednání protiprávního. Zákon o životním prostředí tak zcela nevhodně zuzňuje možnost ukládat nápravu. Analogické ustanovení je i v zákoně o ochra-

ně přírody a krajiny (§ 86 - Odstranění následků neoprávněných zásahů), kde se též mluví o „poškození, zničení nebo nedovolené změně části přírody nebo krajiny...“

Domnívám se, že je třeba vytvořit mechanismus, který by umožnil ukládání nápravy ekologické újmy bez ohledu na to, zda byla způsobena činností protiprávní či po právu. Myslím si, že újma je „objektivní ztrátou na životním prostředí nebo jeho složkách, částech či komponentech“ (zřejmě nejen na ekosystému) a jako takovou je třeba ji důsledně uplatňovat vždy, když je zjištěna, a to bez dalšího, z úřední povinnosti (ex offio) příslušného státního orgánu. *Ekologická újma* je, dle mého názoru, *speciálním institutem „veřejněprávním“* a musí být vymáhána i přes případný odpor vlastníka (poškozeného). Nemusí totiž padat v úvahu jen případy, kdy tento je delikventem, ale mnohdy nemusí chtít třeba jen umožnit vstup na svůj dotčený pozemek a tím může poměrně účinně bránit možné a účelné nápravě ekologické újmy. Ekonomická škoda je naopak institutem práva soukromého a vymáhání její náhrady je plně na vůli a v dispozici poškozeného.

Jedním ze základních problémů současné teorie i praxe je jednoznačně upravit vzájemný vztah mezi újmou a škodou. Právní úprava v § 27 zákona o životním prostředí je dle mého názoru nejen zcela nedostatečná, ale v tomto ohledu i chybná. Novelizace tohoto ustanovení, kterou považuji za vysoce potřebnou, by měla upravit vztah obou pojmů asi v tom směru, že se navzájem nevylučují, avšak nápravu ekologické újmy je příslušný správní orgán povinen nařídit vždy (a navíc neprodleně), když se o ní dozví a je-li to technicky proveditelné (možné a účelné). S právem na náhradu škody volně disponuje vlastník poškozené věci, nicméně by bylo zřejmé, že žádoucí upravit situaci, kdy již náhradou škody (zejména v podobě naturální restituce) povinný napravuje současně i vzniklou újmu (např. v případě znovuzalesnění vyhořelých lesních pozemků). Mělo by se tedy zabránit dvojímu plnění z téhož důvodu. Na druhé straně je časový faktor při nápravě ekologické újmy natolik rozhodující, že není možné čekat až několik let (viz lhůty v občanském zákoníku), zda poškozený využije svého oprávnění a bude se domáhat náhrady škody, kterou se současně reparuje i ekologická újma. Možnost, resp. povinnost uložit nápravu újmy musí být dána kdykoliv, od okamžiku jejího zjištění, resp. zjištění osoby, která za ni odpovídá. Protiprávní stav může totiž vyvolávat další řetězově narůstající negativní vlivy na životní prostředí. V obligatornosti vymáhání nápravy vzniklé ekologické újmy (na rozdíl od fakultativnosti uplatňování práva na náhradu škody) spatřuji základní atribut tohoto institutu, který jej odlišuje právě od škody jako takové. Tato obligatornost by však měla samozřejmě být modifikována kritérii možnosti a účelnosti nápravy.

Ve výše uvedených souvislostech je třeba se zamyslet nad subjekty po-

vinnými k nápravě ekologické újmy a jejich posloupaností. Dle logické úvahy je tímto povinným subjektem na prvním místě *A/ osoba, která způsobilá, že k újmě došlo* (např. původce, delikvent, provozovatel). Ta však v mnoha případech nemusí být okamžitě či spíše vůbec známa. V tomto případě se domnívám, že musí nastupovat *subsidiární právní odpovědnost B/ vlastníka věci (části přírody či životního prostředí), na níž byl způsoben a existuje stav, který vyvolal nebo může vyvolat ekologickou újmu*. V drtivé většině případů budou těmito věcmi nemovitosti či jevy s nimi spojené (pozemek postižený erozí, kontaminovaný látkami, pozemek s černou skládkou, pokácené stromy na pozemku atd.). Domnívám se, že v druhé řadě je proto nutné ukládat povinnosti k nápravě újmy vlastníkům dotčených pozemků (pokud není znám skutečný „původce újmy“). Mají-li tito rozsáhlá vlastnická práva, pak musí nést i přiměřenou míru odpovědnosti - mimo jiné spočívající v potřebě zajistit řádný stav pozemku a jeho ochranu. Vlastníkovi, který musel na vlastní náklady provést opatření uložená státním orgánem pak náleží, resp. by mělo náležet oprávnění domáhat se soudní cestou vůči skutečnému původci náhrady škody způsobené zbytečným vynaložením těchto nákladů.

Výčet povinných ke zjednání nápravy však tímto nemůže být ukončen. Třetím garantem nápravy ekologické újmy musí být vždy *C/ stát* (zastoupený svým příslušným orgánem). V případech, že osoby z prvních dvou okruhů nejsou známy, resp. hrozí-li z důvodů jejich nečinnosti nebezpečí z prodlení, je to vždy stát, který může, resp. musí provést vhodná fyzická opatření k nápravě nebo alespoň zmírnění negativních následků, a to na účet povinné osoby. Předmětem možných úvah a polemik je otázka, zda by v některých situacích roli státu mohla v těchto věcech převzít obec a nakolik je to vhodné, možné a účelné. Řešení problematiky osoby povinné k nápravě ekologické újmy si zřejmě ještě vyžádá hlubších právních rozborů a zejména posouzení z hlediska oborů mimoprávních. Vyústěním těchto prací by pak jednoznačně měla být nově koncipovaná ustanovení o ekologicko-právní odpovědnosti v novele, resp. novém znění zákona o životním prostředí, příp. i dalších právních normách. Dalším rozdílem mezi škodou a újmou je problematika času - konkrétně lhůty, resp. časový limit, v němž se lze jejich odčinění domáhat. Z § 106 občanského zákoníku, který je součástí hlavy osmé upravující promlčení vyplývá, že pro promlčení práva na náhradu škody platí dvě lhůty a to:

- 1/ *subjektivní - dvouletá* (počíná běžet ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá) (§ 106, odst. 1),
- 2/ *objektivní a/ tříletá* (obecná ve všech případech škod)
b/ *desetiletá* (specifická pro škody způsobené úmyslně) (§ 106, odst. 2).

Situace ohledně ekologické újmy je poněkud odlišná, neboť žádná právní norma (ani zákon o životním prostředí) neupravuje lhůty či termíny, v nichž je stát oprávněn se nápravy újmy domáhat. Dle mého úsudku tak může učinit kdykoliv, trvá-li protiprávní stav. Je však třeba poznamenat, že díky autoregulačním a obnovným schopnostem přírody i nejrůznějším (bez ohledu na člověka probíhajícím) fyzikálním, chemickým a biologickým procesům, může být tento stav velmi různě dlouhý. Od několika dní či týdnů (např. v případech biologického rozkladu organických zbytků) až po desítky tisíc let (poločas rozpadu radioaktivních materiálů). Existují samozřejmě i látky, které v podstatě odbourat nelze - např. polychlorované bifenylly nahromaděné v živočišných tkáních atd. Všechna tato tvrzení jsou tedy jen argumentační podporou pro to, co je napsáno v jiné části této práce ohledně významu prevence v ochraně životního prostředí.

Je nutné poukázat na zcela zavádějící a dle mého názoru chybnou dikci § 27, odst. 4 zákona o životním prostředí : „Pro ekologickou újmu se použijí obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o náhradě škody, pokud odstavec 1 až 3 nestanoví jinak.“ Právě v problematice lhůt k nápravě nelze tuto analogii legis aplikovat vůbec. Vyplývá to ze zcela odlišného pojetí i významu obou pojmů (škoda a újma). Je-li ekologická újma něčím jiným - odlišným od škody, pak musí mít i svůj vlastní (z povahy a specifík jevu vycházející) právní mechanismus. V opačném případě by byla ekologická újma jen specifickou subkategorií škody, což, jak vyplývá z výkladu, není. Celkovou nekoncepčnost obecné úpravy právních vztahů „újma - škoda“ v rámci odpovědnosti za porušení povinností při ochraně životního prostředí pak dovršuje odst. 5 téhož paragrafu, který tvrdí, že „ustanoveními odstavců 1 až 3 nejsou dotčeny obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o náhradě škody“.

Dalším nedostatkem současné právní úpravy nápravy ekologické újmy je dle mého názoru fakt, že ačkoliv § 27, odst. 3 jednoznačně určuje stát jako oprávněného ze způsobené ekologické újmy, nikde v tomto zákoně nenajdeme v obecné rovině *povinnost státních orgánů (ex offio) vymáhat nápravu této újmy*. Podrobnosti těchto souvislostí nebyly ani nově upraveny zákony národních rad, jak předvídal zákon o životním prostředí. Nemělo by zřejmě jít pouze o oprávnění státu, ale i o povinnost státního orgánu uložit nápravu ekologické újmy, a to mnohdy i proti vůli vlastníka (zpravidla poškozené věci). Ačkoliv některé zvláštní zákony obsahují přímo povinnost provádět, resp. ukládat nápravná opatření (srovnej zákon o ochraně zemědělského půdního fondu či o ochraně přírody a krajiny), ostatní složkové zákonné úpravy obsahují spíše fakultativní ustanovení o možnostech ukládat nápravná opatření. Celkový stav platných zákonných úprav v tomto ohledu neshledávám vyhovujícím. Nápravu způsobených

ekologických ztrát totiž považují za podstatně důležitější než vlastní postih za delikt.

Při řešení problematiky nápravy ekologické újmy musíme jednoznačně vycházet nikoliv od subjektu poškozeného vlastníka věci, který může v konkrétním případě být významu zcela druhořadého, popř. může být delikventem, ale od určitého cíle, kterým je zajištění optimálního stavu životního prostředí.

Je vhodné se též zmínit o situacích souběhu náhrady škody a nápravy ekologické újmy. V úvahu mohou přijít následující varianty:

- a/ odčिňují se samostatně škoda i újma,
- b/ odčिňuje se v plném rozsahu škoda a újma jen částečně, nebo vůbec ne, neboť je již napravena náhradou škody uvedením do původního stavu,
- c/ odčिňuje se pouze újma, neboť škoda buď nevznikla, je nepatrná, popř. její náhradu nikdo neuplatňuje nebo uplatňovat nemůže, protože poškozený a škůdce je jedna a táž osoba.

Nejproblematičtější je situace sub. b/, neboť žádná právní norma tento „překryv“ obou odčinných ztrát neupravuje. Zákon o životním prostředí by tedy měl obsahovat ustanovení ve smyslu vyloučení (úplného nebo částečného) druhé formy, pokud již při odčinnění první formy ztráty byly napraveny i ztráty na formě druhé.

V rámci shrnutí právní problematiky ekologické újmy můžeme konstatovat následující. Ekologická újma se vyvíjela po určité období v naší právní teorii zejména pod vlivem požadavků z praxe. Upravena byla jako pojem až zákonem o životním prostředí, který se sice v rámci § 27 pokusil stručně upravit i proceduru jejího uplatňování, avšak se zcela zásadními pochybeními. Nedefinoval vlastní vztah ekologické újmy k dalším odpovědnostním systémům (náhradě škody, deliktní odpovědnosti, nápravným opatřeními), ani plně neupravil mechanismus jejího uplatňování. Nevyjasnil, zda každý zásah je ekologickou újmou, či zda musí skutečně jít pouze o ztrátu na ekosystému. Obecně není upraveno, které orgány by měly nápravu ekologické újmy ukládat. Lze ji tedy napravit pouze v rámci (namnoze užších) ustanovení zvláštních předpisů. Ačkoliv je zřejmé, že nápravná opatření jsou, resp. by měla být součástí nápravy ekologické újmy, není vzájemný vztah nápravných opatření a ekologické újmy dosud vůbec upraven.

Domnívám se proto, že by nová právní úprava měla vycházet přísně z účelu, kterým je *dosáhnout nápravy závadného stavu životního prostředí*. Tomuto cíli by pak mělo být podřízeno jak vymezení pojmu ekologické újmy, tak i právní úprava jejího uplatňování a vztahu k dalším institutům. Až poté bude moci odpovědnost za ekologickou újmu sehrávat tolik potřebnou roli při zajišťování nápravy závadných stavů na životním prostředí či jeho složkách.

Pozornost je však třeba v budoucnosti věnovat i vyššímu využívání možností práva soukromého při ochraně životního prostředí. Vedle občanského zákoníku obsahují určité prvky „ekologizace“ i obchodní zákoník (zákon č. 513/1991 Sb. - zejména v § 52), živnostenský zákon (zákon č. 455/1991 Sb. - např. v § 29) či zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (§ 6 - zákaz reklamy ohrožující zájmy ochrany životního prostředí) a další normy. Ačkoliv jsem přesvědčen o zásadní roli, kterou v ochraně životního prostředí hraje právo veřejné, zjišťuji na druhé straně namnoze nedocenení jistých možností práva soukromého. To by mohlo sehrát nezanedbatelnou doplňkovou a pozitivně, popř. negativně stimulující úlohu i v ochraně životního prostředí.

III. EKONOMICKÁ ODPOVĚDNOST

Základem existence ekonomické odpovědnosti je nutnost vytvořit takové nástroje, které by doplňovaly nástroje odpovědnosti právní. Všechny nežádoucí činnosti (znečišťování apod.) totiž nelze právem zakázat, je však třeba působit k jejich snižování až minimalizaci. Hlavní cíl nástrojů ekonomické odpovědnosti není fiskální, ale je jím snaha omezit či zamezit nežádoucí činnosti. Účel působení ekonomických nástrojů v ochranně životního prostředí (poplatků, odvodů atd.) spočívá, na rozdíl od jiných finančních nástrojů (poplatky obecní, správní apod.), v podstatě v odstranění důvodu k jejich placení, resp. v omezení jejich placení na nejnižší možnou úroveň, což představuje snížení či zánik ekologicky nežádoucí činnosti. Ekonomická odpovědnost by měla plnit tři základní funkce, a to 1/ stimulační, 2/ kompenzační a 3/ preventivní.

Pohled na ekonomickou odpovědnost v ochraně životního prostředí se v naší teorii liší a existují (převážně v ústní formě prezentované) názory, že o odpovědnost vlastně nejde. Každopádně je tato problematika natolik závažnou, specifickou a novou, že si přímo vyžaduje širší vědeckou rozpravu i výměnu názorů v písemné formě.

Úprava ekonomické odpovědnosti, resp. ekonomických nástrojů vzniká v právu životního prostředí z potřeby alespoň nepřímou stimulovat subjekty k žádoucímu chování. Ekonomická odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí s ekologicko-právní odpovědností úzce souvisí, resp. na ni navazuje. Povinnost něco činit (platit poplatky, daně atd.) vyplývá přímo z ustanovení příslušného zákona. Odpovědnost však v těchto případech nevzniká z porušení vlastní právní normy na ochranu životního prostředí, neboť jde o činnost sice nežádoucí, avšak právem přípouštěnou, ale vzniká až z nezaplacení poplatku či jiné povinné platby. Tuto odpo-

vědnost (resp. nástroje) bych proto označil jako nepřímou, resp. zprostředkovanou.

V tomto ohledu jde spíše o okruh nástrojů negativní stimulace. Nástroje stimulace pozitivní (dotace, granty, příspěvky ze státního rozpočtu apod.), které jsou v zásadě fakultativní (srovnej s obligatorností většiny nástrojů negativní stimulace), jsou již ve větší míře nástroji ekonomickými mimo-právními.

Základním rozdílem mezi odpovědností právní a ekonomickou je skutečnost, že právní odpovědnost vzniká vždy z jednání protiprávního, resp. z porušení nějaké primární právní povinnosti. Odpovědnost ekonomická je odpovědností za dovořenou, byť mnohdy společensky nežádoucí, činnost - např. znečišťování v rámci přípustných limitů, ukládání odpadů na povolenou skládku. Primární normou je tedy zákaz zhoršovat životní prostředí. Platí se za dovořené chování. Platby mají zjevně funkce nejen negativně stimulační (určité odstrašení), ale i obsahují složky náhrady ekonomické škody, resp. nápravy ekologické újmy.

Zejména v ústním podání se vyskytly názory, že se nejedná o ekonomickou odpovědnost, ale pouze o jakousi „úhradu za používání přírodních zdrojů“. V tomto případě by se však konstrukce právních nástrojů spíše blížila institutům soukromoprávním. Šlo by o jakési „nájemné“ spojené s platbou za běžné opotřebení. Až v situaci, kdy by došlo k překročení hranic tohoto běžného opotřebení by byly aplikovány ekonomické nástroje formou odpovědnosti (tedy zřejmě v případech překročení přípustných koncentrací nebo limitů). Domnívám se, že tato konstrukce „platby za opotřebení“ není pro oblast ochrany životního prostředí přijatelnou. Ve většině případů totiž nejde o běžné opotřebení, které známe například z užívání staveb či jiných věcí, ale o fyzickou nevratnou změnu složky životního prostředí (srovnej těžbu vápence, uhlí, rašeliny, dřeva apod.). Z těchto důvodů se domnívám, že nelze poplatky za užívání přírodních zdrojů konstruovat tak, jak bylo naznačeno výše.

Ekonomické nástroje mají rozhodně širší okruh působení, než pouze vést k dodržování ustanovení práva. Stimulují i v případech jednání po právu. Působí však na rozdíl od nástrojů právních nepřímo a s určitým časovým zpožděním.

V problematice ekonomické odpovědnosti v ochraně životního prostředí je třeba se zvláště podrobně zabývat právě negativními nástroji, a to těmi, které působí ve směru ochrany jeho jednotlivých složek. Do této skupiny patří především „povinné platby subjektů za zhoršování stavu životního prostředí“. Jejich nejčastějším označením je termín „*poplatek*“, i když se můžeme dosti často sejt i s výrazy dalšími - např. *odvod*, *úhrada* či *úplata*. Podstata těchto ekonomických nástrojů je však vlastně totožná - jde o povinnou platbu, kterou musí zpravidla opakovaně odvádět ten, kdo svou čin-

ností zhoršuje, resp. mění dochovaný stav životního prostředí či jeho složek. Výnosy z těchto poplatků jsou většinou (alespoň z části) účelově vázány. Povinný subjekt neporušuje právní normu tím, že platí poplatek. To je jeho zákonná povinnost. Naopak by právní normu porušil, kdyby poplatek řádně a včas nevypočítal a nezaplatil. Vznikla by mu tak klasická právní odpovědnost.

Poplatky se platí za zhoršování stavu životního prostředí, popř. jeho složek (zde lze uvést termín ohrožování), tedy za činnost sice objektivně nežádoucí, avšak společností připouštěnou a tudíž právem nazakazovanou. Jde tedy o činnost po právu. Je však otázkou, zda je vhodné stanovit poplatky i za činnost protiprávní? Dle mého názoru není poplatek sankcí, ale pouze jakýmsi stimulem k žádoucímu chování. Jako takový by měl být vázán výlučně na činnost po právu, byť nežádoucí (ohrožování životního prostředí nejčastěji formou znečišťování). Některé normy naší právní úpravy však obsahují ustanovení, kde se počítá s placením poplatku i v případech protiprávního jednání. Např. zákon ČNR o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování ve své příloze obsahuje dikci: „K základnímu poplatku se připočte přírážka ve výši 50 % v případě, kdy zdroj znečištění nedodrží emisní limit“. Obdobné přechodné ustanovení o placení zvýšeného poplatku (sazbou II) nacházíme i v zákoně ČNR č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů. Přírážka obsažená v sazbě II se bude v letech 1992 - 1994 platit v případech nesplňuje-li skládka podmínky stanovené pro provoz skládky zvláštními předpisy (tedy jde o stav porušující právní normy). Dosud navazujícím zvláštním zákonem neprovedené ustanovení obsahuje i zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kde se v § 9, odst. 3 uvádí, že „ten, kdo kácel dřeviny rostoucí mimo les protiprávně, je povinen zaplatit odvod do Státního fondu životního prostředí ČR“.

Je tedy zásadní teoreticko-právní otázkou v oblasti práva životního prostředí, zda stanovovat povinnost poplatků (vedle pokut) i v případech činností protiprávních. Řešení tohoto aktuálního problému se zajisté neobejde i bez porovnání a celkového posouzení účinnosti působení jednotlivých nástrojů. Je třeba vytvořit takový právní režim, který by stimuloval, resp. zabraňoval potencionální poškozovatele životního prostředí, avšak na druhé straně přílišnou přísností nediskreditoval právní úpravu ochrany životního prostředí a umožňoval její účinné uvádění do praxe.

V právním řádu České republiky existující poplatky za zhoršování stavu životního prostředí lze dělit do dvou základních skupin :

a/ za využívání přírodních zdrojů :

- odvody za dočasné nebo trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu,
- úplaty za odběr vody z vodních toků,

- úplaty za odběr podzemní vody,
- úhrady za vydobytí nerostů,
- odvod za kácení dřevin rostoucích mimo les (dosud právně nerealizován),

b/ za ukládání či vypouštění hmot a energií do životního prostředí :

- úplaty za vypouštění vod do vod povrchových,
- poplatky za znečišťování ovzduší,
- poplatky za ukládání odpadů.

Platná právní úprava těchto plateb je v oblasti ochrany životního prostředí obsažena v zákoně ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování (v úplném znění pod č. 212/1994 Sb.), v zákoně ČNR č. 281/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje nařízení vlády ČSSR č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství, v zákoně ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v zákoně ČNR č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů, v zákoně o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon - úplné znění pod č. 439/1992 Sb.) a též v zákoně ČNR č. 338/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. Z těchto norem jsem vycházel při následující komparaci právních úprav.

Prvním rozdílem, který již byl v zásadě zmíněn výše, je jazyková nejednotnost označování. Nalezneme pojmy poplatky, odvody, úplaty či úhrady. Jejich sjednocení by zajisté bylo ve prospěch zpřehlednění problematiky v praxi. V zásadě platí, že povinný si poplatek sám vypočítává a oznamuje příslušnému státnímu orgánu, který většinou pouze kontroluje správnost údajů a výpočtu. V tomto ohledu připomínají poplatky systém daňových příznání. Všechny poplatky se vypočítávají ze základní sazby vyjádřené v Kč za určitou technickou jednotku. Touto jednotkou může být m^2 popř. ha (půda), m^3 (voda), t látky (odpady či ovzduší). Tato technická jednotka je navíc kombinována s jednotkou časovou (většinou jeden rok). Pouze u úhrad za vydobyté nerosty se tato částka stanovuje procentem (10 %) z tržní ceny vydobytých nerostů.

Většina srovnávaných právních norem upravuje možnost snížení event. i prominutí poplatku. V poslední době v právních úpravách (půda, odpady, ovzduší atd.) převládá model odložení splátky části (většinou ve výši 40 či 60 %) poplatku za předpokladu, že povinný zahájí stavbu či jinou činnost ke snížení intenzity negativního vlivu (např. instalaci odlučovacího zařízení, opatření k uvedení skládky do stavu vyhovujícího všem normám atd.). V případech, že ve stanovené lhůtě investici či opatření provede (např. stavba je řádně zkolaudována), promíjí se mu zaplacení odložené části poplatku. Naopak, pokud se mu to nepodaří, musí poplatek uhradit, resp. doplatit v plné výši.

Některé normy (např. zákon o státní správě v ochraně ovzduší) upravují jakási přechodná ustanovení, spočívající v postupném procentuálním nárůstu poplatků až do základní (100 %) sazby v určitém časovém období (např. let 1992 - 1997). Tato ustanovení mají za účel dát povinným subjektům možnost přizpůsobit stav svých zařízení novým požadavkům a vyhovět tak právní úpravě. Samozřejmě, že ustanovení má i povahu ekonomického zmírnění finančního dopadu na podnikatelské subjekty.

Podstatnou otázkou je i účelová vázanost prostředků získaných z vybíraných poplatků. Většina nových právních úprav zajišťuje jejich účelové využití, a to buď tím, že jsou tyto prostředky odváděny do Státního fondu životního prostředí České republiky nebo že jsou účelově vázány v rozpočtech „dotčených obcí“ ve prospěch opatření na ochranu životního prostředí (odpady, půda, nerosty). Použitá dikce „prostředky musí být přednostně použity ve prospěch ochrany životního prostředí v obci“ není v praxi příliš šťastná, neboť bez dalšího připouští i jiný způsob využití těchto financí. Otázkou je, do jaké míry by měla být účelová vázanost dále specifikována - zda např. poplatky za odpady by neměly opět být účelově vázány ve prospěch odpadového hospodářství apod. Problematickým se též jeví zdoluhavé „pře-rozdělování“ části prostředků přes centrální Státní fond životního prostředí ČR. Vzhledem k tomu, že bližší účelová kategorizace prostředků v rámci fondu není zákonem upravena a na poskytnutí prostředků z fondu není právní nárok, nemusí se mnohdy prostředky ani dostat na místo, kde by bylo nejvíce třeba nápravných či kompenzačních opatření. Tyto otázky jsou jistě námětem nejen na podrobnější ekonomický a právní rozbor, ale i podnětem k novelizaci příslušných právních úprav.

Domnívám se, že zákon o Státním fondu životního prostředí ČR, popř. zákon o životním prostředí by mohl upravovat i některé společné (zejména procedurální) otázky ukládání a výběru poplatků - např. splatnost, promíjení, penále v případech zpožděné platby atd. Tím by mohl sehrát žádoucí sjednocující roli a pozitivně tak ovlivnit přehlednost, jednoduchost a účelnost právní úpravy.

Poplatky sehrávají podstatnou roli v systému negativní stimulace subjektů k ekologicky žádoucímu chování. Doplnují vhodným způsobem ostatní odpovědnostní systémy a získávají část prostředků, které se využívají ve prospěch zachování, resp. zlepšení stavu životního prostředí. Vycházejí z obecného principu „znečišťovatel platí“. Jejich vybírání se v současnosti jeví nutným. Právní úprava poplatků by však měla být v obecných rysech podstatně více sjednocena a pouze ta část, která odpovídá zvláštnostem ochrany jednotlivých složek, by mohla být rozlišena a spojena bezprostředně s vlastní hmotně právní úpravou ochrany příslušné složky životního prostředí. V tomto ohledu jsou tedy mé závěry a doporučení ohledně ekono-

mické odpovědnosti, resp. poplatků dosti podobné závěrům z oblasti deliktní odpovědnosti právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti.

Ekonomická odpovědnost v ochraně životního prostředí, přesněji poplatky za zhoršování stavu životního prostředí by dle mého názoru mohly být v budoucnosti vhodným způsobem transformovány právě na nástroj provádění nápravných, resp. kompenzačních opatření. V současnosti jsou jediným způsobem alespoň částečného vyčíslování určitých ztrát na životním prostředí. Je nutné právně řešit vzájemný vztah mezi sankcemi, poplatky a nápravnými opatřeními, který je, jak vyplývá z výše provedených komparací, značně nevyjasněný a nekoncepční. V tomto ohledu je třeba bezprostředně konfrontovat řešení teoretická s výsledky a požadavky praxe. Vhodné závěry je pak nutno promítnout do nové právní úpravy. Sjednocující roli by měl sehrávat zejména zákon o životním prostředí.

Kapitola čtvrtá

ZÁVĚR

Ekologicko-právní odpovědnost hraje v platném právu České republiky významnou roli při ochraně životního prostředí a jeho složek. Není však upravena jednotně a komplexně. Její právní úprava náleží k několika právním odvětvím a jednotlivé její složky se liší mírou komplexnosti i účinností.

O ekologicko-právní odpovědnosti lze učinit obecně obdobné závěry jako o celém oboru práva životního prostředí:

1/ Jako systém vzniká u nás postupně, v širší míře až na konci 80. a počátkem 90. let. Tento proces zdaleka není dokončen.

2/ Je problematikou multidisciplinární, a to nejen z hlediska podílu více právních odvětví (práva správního, trestního, občanského, finančního, mezinárodního atd.), ale i nezbytné účasti mimoprávních vědních disciplín (věd biologických, technických, sociálních atd.).

3/ Vedle úpravy ekologicko-právní odpovědnosti hraje podstatnou úlohu proces, který lze označit jako „ekologizace právního řádu“.

4/ Spolu s vytvářením pedagogické, vědecké a legislativní disciplíny práva životního prostředí je třeba stanovit i základní pojmy a principy těchto právních úprav^{24/}. V tomto ohledu se jeví jako nezanedbatelná i stránka jazyková.

5/ Jen společným působením všech nástrojů práva (včetně právní odpovědnosti), vědy, techniky, ekonomie, výchovy a vzdělávání (v celé jejich komplexnosti) lze dosáhnout cíle, kterým je nesporně alespoň zachování současného (lépe však zlepšení) stavu životního prostředí.

Ačkoliv ekologicko-právní odpovědnost v zásadě vychází z obecné právní úpravy odpovědnosti, má některé rysy od této úpravy odlišné, což vyplývá ze zvláštností jejího předmětu, kterým je životní prostředí, resp. lidské jednání a chování k tomuto předmětu a jeho složkám. Tři základní principy na něž je třeba v rámci celé právní úpravy klást rozhodující důraz jsou :

A/ PREVENCE,

B/ NÁPRAVA,

C/ SANKCE.

Všechny tyto principy musí sloužit ve směru dosažení výsledného cíle, kterým je příznivý stav životního prostředí. Ani jeden z nich není dosud v rámci práva životního prostředí zcela uspokojivě upraven, a to jak na obecné, tak i na zvláštní úrovni.

Prevenci - tedy předcházení ohrožování, resp. poškozování životního prostředí - je třeba chápat ve třech základních rovinách, a to jako *a/ princip, b/ pojem* a *c/ nástroj* (prostředek) právní úpravy. Vzhledem k závažnosti případných vzniklých následků a ztrát na životním prostředí a mnohdy k faktické nemožnosti či složitosti jejich odčinění, je právě předcházení jejich vzniku úkolem naprosto prioritním.

Definování prevence jako pojmu a principu je tedy jedním z návrhů de lege ferenda do potřebné novely zákona o životním prostředí. Je však dále třeba, jak v tomto rámcovém zákoně, tak zejména v normách složkových, ale i v souvisejících normách jiných odvětví, vytvořit účinný systém dílčích, ale vzájemně provázaných a fungujících ustanovení prevenční povahy. Jednou z nejdůležitějších součástí prevence je právo na informace o stavu životního prostředí. Dalšími prostředky prevence mohou být např. osvěta, výchova, monitoring, formy účasti občanské veřejnosti na projednávání záležitostí apod.

Problematika napravování ztrát na životním prostředí není u nás dosud celkově a uspokojivě řešena. Právní úprava je spíše útržkovitá a nejednotná. Zákon o životním prostředí v tomto ohledu nesehrál potřebnou koordinující a unifikující roli. Není vyjasněno v jakém vzájemném vztahu jsou nápravná opatření ukládaná podle zvláštních zákonných právních úprav k „obecné nápravě ekologické újmy“ podle § 27 zákona o životním prostředí.

Dle mého názoru v podstatě existují jen dvě formy nápravy ekologické újmy, a to buď *a/ uvedením do původního stavu* (je-li to možné a účelné) nebo *b/ provedením náhradních opatření - tzv. kompenzace*. Tolik diskutovanou formu třetí - totiž finanční platbu - považují pouze za „jakousi modifikaci prvních dvou forem“. Odmítám peněžní vyjadřování společenské hodnoty poškozených či zničených objektů. Třetí forma je tedy jen vyčíslením finančních nákladů potřebných k provedení uvedení do původního stavu či kompenzace, a to v peněžní jednotce. Nejedná se proto dle mého názoru o samostatnou formu nápravy.

Sankce (v rámci delikttní odpovědnosti) sehrává důležitou a svým způsobem nezastupitelnou funkci v oblasti ochrany životního prostředí. Zdůraznit je třeba zejména roli individuální, resp. skupinové prevence „společensky nežádoucího jednání subjektů“, kterou plní svými mechanismy hrozby trestem. Poměrně málo, resp. téměř vůbec však neumožňuje odčiniování vzniklých ztrát na životním prostředí. Uvedl-li jsem výše na prvních dvou místech principy prevence a nápravy, pak je nyní třeba uvést, že tyto nemohou samostatně existovat bez účinné sankce, která je nástrojem klasicky právním.

V této monografii jsem se v omezeném rozsahu pokusil o celkové shrnutí, komparaci a analýzů platné právní úpravy odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí v současném českém právním řádu. Snažil jsem se poukázat i na konkrétní (mnohdy klíčové) problémy spojené s právní úpravou a jejím uplatňováním v praxi. I když samozřejmě nejsou všechny aspekty podrobně rozebrány, pokusil jsem se alespoň o určité dílčí návrhy možných řešení a položil některé otázky k další širší diskusi. Práce je pokusem o celkově komplexnější pohled, který by měl usnadňovat orientaci v dané problematice.

ODKAZY

- ^{1/} srov. např. Macur, J.: Problém rozlišování aktivní a pasivní právní odpovědnosti, Právník 2/1990, str. 112-122
- ^{2/} k tomu srov. Knappová, M.: Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Academia, Praha 1968, str. 177 a násl.
- ^{3/} viz Saladin, P.: Verantwortung als Staatsprinzip, Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1984, str. 26
- ^{4/} viz opus cit. pod 3/ str. 30 a násl.
- ^{5/} srovnej opus cit. pod 2/, str. 160 - 165
- ^{6/} např. Kříž, J.: Životní prostředí a - ž, OKD Praha 8, 1992
- ^{7/} srov. Fábry, V.: Ekologická odpovědnost - 1. část, Správní právo, 3/1988, str. 134 - 144
- ^{8/} viz též Damohorský, M.: K některým normám a právním prostředkům na úseku ochrany životního prostředí, Správní právo 4/1992, str. 28 a násl.
- ^{9/} cit. Kindl, M.: Některé otázky ochrany životního prostředí z hlediska právní odpovědnosti, Správní právo 1/1983, str. 53
- ^{10/} Klapáč, J.: K niektorým otázkam právnej terminologie v oblasti ochrany životného prostredia, Právny obzor 7/1977
- ^{11/} k tomu srovnej opus pod 8/ str. 28 a násl.
- ^{12/} k problematice pojmosloví dále srovnej: Madar, Z.: Pojetí životního prostředí v čs. právu, Právník 3/1975 či Fábry, V.: Životní prostředí a péče o životní prostředí (Příspěvek k právní terminologii), Správní právo 4/1981
- ^{13/} též viz opus pod 3/str. 29 - 30
- ^{14/} srov. např. Lukeš, Z. a kol.: Čs. správní právo, Obecná část, Panorama, Praha 1981, str. 183, Průcha, P.: Správněprávní odpovědnost, UJEP Brno 1988, str. 43 či Červený, Z.: Administrativně právní odpovědnost in Čs. socialistické správní právo, II., ÚSS Praha 1970, str. 108 či Prášková, H.: Správní delikty právnických osob, AUC Iuridica 4-5/1992, str. 10 a násl.
- ^{15/} viz Stibořík, V.: Trestněprávní aspekty ohrožení životního prostředí, časopis EKO, 2/1993, str. 4 - 7
- ^{16/} viz. Červený, Z.: Administrativně právní odpovědnost, Správní právo (obecná část), Praha 1969, str. 5 a násl.
- ^{17/} Lukeš, Z. a kol.: Československé správní právo (obecná část), Panorama, Praha 1981, str. 199 - 201
- ^{18/} Hoetzel, J.: Čs. správní právo, část všeobecná, Praha 1937, str. 347
- ^{19/} viz opus pod 9/ str. 52 - 53
- ^{20/} srov. Mlčoch, S.: K závažným souvislostem správní odpovědnosti na úseku ochrany přírody, Správní právo 5/1988, str. 295 a násl.
- ^{21/} s dílem pod 20/srov. Kindl, M.-Koukal, A.: Zamyšlení nad společenským ohodnocením vybraných částí přírody, Správní právo 2/1989, str. 76 - 83
- ^{22/} opus pod 20/, str. 296 - 297
- ^{23/} Fábry, V.: Ekologická odpovědnost, Správní právo 3 a 4/1988
- ^{24/} viz např. Zástěrová, J.: Zamyšlení nad zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, Právník 2/1993, str. 154 - 172

SEZNAM LITERATURY

- Brundtlandová, G. H. a kol.: Naše společná budoucnost, Academia Praha 1991
- Červený, Z.: Administrativně správní odpovědnost, Správní právo (obecná část) , Praha 1969
- Damohorský, M.: Dva problémy právní praxe v současné státní ochraně přírody, Památky a příroda č. 9/1988, str. 571 - 572
- Damohorský, M.: Jak to bylo se sankcemi, Nika 9-10/1988, str. 31 - 32
- Damohorský, M.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, EKO č. 2/1992
- Damohorský, M. - Friedl, K.: Podstatná novelizace zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, Památky a přírody č. 2/1987
- Damohorský, M.: K některým normám a právním prostředkům na úseku ochrany životního prostředí, Správní právo 4/1992, str. 24 - 42
- Damohorský, M.: Zum Stand des Umweltrechts in der ČSFR, v „Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa“, Czechowski P.- Hendlar R., Richard Boorberg Verlag Stuttgart 1992, str. 76-83
- Damohorský, M.: Problematika právní úpravy deliktů odpovědnosti právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti v oblasti ochrany životního prostředí, Správní právo 5/1993, str. 271-280 a 297-302
- Damohorský, M.: Ekologická újma - nový pojem našeho právního řádu, Právní praxe 5/1994, str. 249 - 262
- Drobník, J. - Kružíková, E.: Škody na životním prostředí předmětem zájmu zahraničních investorů, EKO 2/1993
- Fábry, V.: Životní prostředí a péče o životní prostředí (Příspěvek k právní terminologii), Správní právo 4/1981
- Fábry, V. a kol.: Právní aspekty péče o životní prostředí, PF UK Praha, 1985
- Fábry, V.: Ekologická odpovědnost, Správní právo 3 a 4/1988
- Hoetzel, J.: Čs. správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937
- Kindl, M. - Koukal, A.: Zamyšlení nad společenským ohodnocením vybraných částí přírody, Správní právo 2/1989
- Kindl, M.: Některé otázky ochrany životního prostředí z hlediska právní odpovědnosti, Správní právo 1/1983, str. 49 - 60
- Klapáč, J.: K některým otázkám právní terminologie v oblasti ochrany životního prostředí, Právní obzor 7/1977
- Knappová, M.: Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Academia, Praha 1968
- Kovář, J.: Nová daňová soustava a ochrana životního prostředí, Zpravodaj MŽP ČR č. 1 a 2/1993
- Kříž, J.: Životní prostředí a - ž, OKD Praha 8, 1990
- Lukeš, Z. a kol.: Československé správní právo (obecná část) Panorama, Praha 1981
- Macur, J.: Problém rozlišování aktivní a pasivní právní odpovědnosti, Právník 2/1990, str. 112 - 122
- Madar, Z. a kol.: Řízení péče o životní prostředí v evropských státech, Academia, Praha 1990
- Madar, Z.: Pojetí životního prostředí v čs. právu, Právník 3/1975
- Míchal, I.: O odpovědném vztahu k přírodě - Předpoklady ekologické etiky, Nika, Praha 1988
- Mlčoch, S.: K závažným souvislostem správní odpovědnosti na úseku ochrany přírody, Správní právo 5/1988
- Nováková, E.: EIA nové pojmy československé legislativy, časopis EKO č. 2/1992, str. 13-14

- Pekárek, M.: Právní ochrana stromů rostoucích mimo les, Správní právo 4/1986
- Petrov, V. V. a kol.: Pravovaja ochrana okružajuščej prirodnoj srody v stranach vostočnoj Evropy, Moskva VŠ 1990, str. 61 - 90
- Prášková, H.: Správní delikty právnických osob, AUC Iuridica 4-5/1992, Praha
- Průcha, P.: Správněprávní odpovědnost, UJEP Brno 1988, str. 43
- Průchovi, I. a P.: Posílení odpovědnosti za porušování povinností na úseku státní ochrany přírody, Správní právo 5/1988
- Saladin, P.: Verantwortung als Staatsprinzip, Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1984
- Stibořík, V.: Trestněprávní aspekty ohrožení životního prostředí, časopis EKO č. 2/1993, str. 4 - 7
- Šembera, J.: Tři roky práva životního prostředí, Právník, 3/1993, str. 277 - 290
- Záhořová, H.: Několik poznámek k ekologické odpovědnosti, Socialistická zákonnost 6/1989
- Zástěrová, J.: Odpovědnost a sankce v právu životního prostředí (kandidátská disertační práce), ÚSP ČSAV, Praha 1987
- Zástěrová, J.: Zamyšlení nad zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, Právník, 1993, č. 2, str. 154 - 172

Milan Damohorský

THE ENVIRONMENTAL LAW LIABILITY

S u m m a r y

The monography deals with the problems and consequences relating to legal liability in the sphere of protection of environment (in Czech called „environmental law liability“) being divided into four chapters.

The first chapter (the introduction) concerns principal resources of legal regulation and describes the methods and aims of the research.

The second chapter deals with the liability systems from the point of view of ethics, policy, economy and law. It concentrates on problems of their functioning and effectiveness.

The main chapter three is fully dedicated to the environmental law liability. It is divided in the subchapters analysing liability especially from the point of view of the criminal and administrative law. Especially the matter concerning financial penalties for the illegal administrative acts towards legal entities is very topical. Further conclusions are drawn from the comparison of the current legislative in the field of acts against environment. The regulations concerning the water, air pollution, nature and landscape protection, agricultural land protection and other acts are very different, although the trend is aiming evidently to the unification. Nor the Environmental Protection Act plays the unificative role. There is a lack of norms concerning administrative procedure of punishment for such acts.

Other up-to-date problem is the quantification of „environmental detriment“ - quite a new term in the Czech law order. This term seems to be important not only for the purpose of criminal law liability but as well for the way and extent of restitution or compensation for the loss caused to the environment. The problems are not only with the definition of the term (§ 10 of the Environmental Protection Act) but especially with the procedure of its application as well as with the distinguishing from the civil law damage.

In the last chapter there is a brief assessment of the topical problems in the sphere of the environmental law liability. The monography tries to define some general problems resp. questions and possible modes of their solution. The conclusions concern not only the future legislation but also the environmental law as a new scientific and pedagogical discipline in the Czech Republic.

Milan Damohorský

DIE UMWELTRECHTLICHE VERANTWORTLICHKEIT

R e s u m é

Die vorgelegte Arbeit befasst sich mit den Problemen und Konsequenzen der Verantwortlichkeit im Umweltrecht (tschechische wortgetreue Wiedergabe ist „Umweltrechtliche Verantwortlichkeit“). Sie ist in vier Kapitel geteilt.

Das erste Kapitel befasst sich mit den Hauptquellen der Rechtsregelung und beschreibt die Methoden und Ziele der Forschung.

Das zweite Kapitel befasst sich mit dem Verantwortlichkeitssystem aus dem Standpunkt der Ethik, Politik, Ökonomie und des Rechtes. Es konzentriert sich auf die Probleme ihres Funktionierens und ihrer Wirksamkeit.

Das Hauptkapitel drei ist völlig der Verantwortlichkeit im Umweltrecht gewidmet. Es ist geteilt in einige Unterkapitel analysierend die Verantwortlichkeit aus dem Standpunkte des Straf- und Verwaltungsrechtes. Besonders aktuell ist die Abhandlung betreffend Geldstrafen den juristischen Personen für die Verwaltungsdelikte.

Aus dem Vergleich der laufenden Gesetzgebung auf dem Gebiet dieser Delikte gegen die Umwelt werden weitere Schlüsse gezogen. Die Rechtsregelungen betreffend Verunreinigung von Wasser, Luft, den Natur- und Landschaftschutz, Landwirtschaftsbodenschutz und andere Gesetze sind sehr verschieden, obwohl der Trend zu deren Vereinheitlichung führt. Die unifizierende Rolle spielt nicht einmal das Umweltschutzgesetz. Es gibt Mangel an Normen betreffenden den administrativen Vorgang bei Bestrafung solcher Handlungen.

Ein anderes Problem ist die Auswertung der „Umweltbeeinträchtigung“ - ein neuer Ausdruck in der tschechischen Rechtsordnung. Dieser Begriff scheint sehr bedeutend zu sein, nicht nur für den Zweck der Verantwortung im Strafrecht, sondern auch für die Weise und den Umfang der Restitution und der Entschädigung für die Beeinträchtigung der Umwelt. Es gibt Probleme nicht nur mit der Definition des Begriffes (§ 10 des Umweltschutzgesetzes) sondern besonders mit dem Verfahren bei Anwendung dessen, ebenso wie mit der Unterscheidung von dem Schaden laut dem bürgerlichen Recht.

In dem letzten Kapitel befindet sich eine kurze Zusammenfassung der aktuellen Probleme auf dem Gebiet der Umweltrechtsverantwortlichkeit. Die Arbeit zielt dazu, die allgemeinen Probleme bzw. Fragen um mögliche Formen deren Lösung zu definieren. Die Schlüsse betreffen nicht nur die zukünftige Gesetzgebung, sondern auch das Umweltrecht als die neue wissenschaftliche und pädagogische Disziplin in der Tschechischen Republik.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2/1994

JUDr. Milan Damohorský, CSc.

PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Redakční rada: doc. JUDr. Vladimír Veverka, CSc. (předseda), prof. JUDr. Stanislav Balík, CSc. (místopředseda), doc. JUDr. Karel Václav Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc., prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc., prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., prof. JUDr. Irena Pelikánová, CSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., prof. JUDr. Ota Novotný, CSc., doc. JUDr. Petr Pithart

Vydala Univerzita Karlova, vydavatelství Karolinum, Praha 1995

Prorektor-editor: prof. MUDr. Pavel Klener, DrSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Graficky upravila Kateřina Řezáčová

Vytiskly Tiskárny Čelákovice

Vydání 1. Náklad 550 výtisků Brož. 30 Kč ISSN 0323-0619

NADACE PRÁVNICKÉ FAKULTY UNIVERZITY KARLOVY

byla založena pro podporu právníckého stavu a právníckého vzdělávání na Univerzitě Karlově. Podle svého Statutu Nadace:

- a) podporuje vědecké a vědeckopedagogické projekty učitelů a studentů právnícké fakulty UK,
- b) podporuje mimořádné vzdělávací možnosti studentů i učitelů právnícké fakulty UK, zejména studia v zahraničí, včetně poskytování stipendií,
- c) podporuje vydávání vědeckých děl, učebnic, skript a jiných studijních materiálů,
- d) podporuje projekty materiálního a technického vybavení učeben, studoven a knihovny, včetně nákupu knih.

Nadace se různými cestami obrací na absolventy právnícké fakulty s prosbou o podporu, jíž mohou vyjádřit svou mezigenerační i stavovskou solidaritu s mladšími kolegy a budoucími spolupracovníky. Dárci si mohou být jisti, že jejich příspěvky budou hospodárně využity pro dobrou věc.

NADACE PF UK děkuje tímto ČESKÉ SPOŘITELNĚ, a. s., která jako první přispěla částkou 100 000 Kč na nákup odborné literatury a další doplnění fondu knihovny PF UK.

Sídlo Nadace:
Právnícká fakulta UK,
nám. Curieových 7, 116 40 Praha 1
Sekretariát Nadace:
pí Jarmila Váňová (tajemnice),
tel. č. 23 10 889, fax 21 00 53 37

Správní rada Nadace:
prezidentka: JUDr. Dagmar Burešová
viceprezidentka: prof. JUDr. Alena Winterová
členové: prof. JUDr. Milan Bakeš, Jan Lučan,
Petr Polák, doc. JUDr. Jiří R. Tretera,
doc. JUDr. Vladimír Vopálka

Česká spořitelna, a. s.
obvodní pobočka Praha 1,
Václavské nám. 16
Nadace právnícké fakulty UK
1030355-018/0800



Brož. 30 Kč
ISSN 0323-0619