

V y j á d ř e n í

České společnosti pro právo životního prostředí k aplikaci zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, na případ znečištění řeky Bečvy kyanidy

Na podzim roku 2020 došlo k několika únikům toxických látek do řeky Bečvy. Nejzávažnější incident proběhl dne 20. 9. 2020, kdy do této řeky uniklo velké množství neznámých látek (pravděpodobně kyanidů), a následně došlo k otravě a úhynu všech živých organismů na mnoha kilometrech řeky.¹ První a nejhorší známky otravy vody v řece Bečvě byly zaznamenány dne 20. 9. 2020 dopoledne mezi Choryní a Lhotkou nad Bečvou v okrese Vsetín, kontaminace dále postupovala přes Hustopeče nad Bečvou, Teplice nad Bečvou k Hranicím a poté k Lipníku nad Bečvou. Dne 22. 9. 2020 doputovaly znečišťující látky do Přerova, kde se teprve zastavily zásluhou velké kapacity vodní nádrže v nadjezí. Do řeky Moravy, kam ústí Bečva za Přerovem, se toxické látky dostaly již natolik naředěné, že nezpůsobily závažnější škody. V zasažené části toku Bečvy o délce cca 38 km došlo k masivnímu úhynu ryb a dalších vodních organismů, v jehož důsledku rybáři ze zasažené oblasti odvezli do kafilérií přes 40 tun mrtvých ryb.²

Vyšetřování úniku kyanidů stále trvá a je provázeno četnými pochybnostmi a kontroverzemi. Vystává otázka, zda příslušné správní orgány v dané věci dostatečně využily všech pravomocí, které jim platné právní předpisy k řešení takové ekologické havárie dávají. Jednou z klíčových otázek je i ta, zda měly správní orgány v daném případě postupovat podle *zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ekologické újmě“), a pokud ano, tak jakým způsobem. Toto vyjádření České společnosti pro právo životního prostředí se zaměřuje na roli České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ve světle zákona o ekologické újmě a

¹ K dalším menším únikům pak došlo ve dnech 27. 10. (pravděpodobně niklu), 24. 11. a 2. 12. 2020. Viz např. *Do Bečvy opět unikla neznámá látka. Na místě jsou hasiči, inspektori odebírají vzorky*. Dostupné na: <<https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/3230872-do-becvy-opet-unikla-neznama-latka-na-miste-jsou-hasic-i-inspektori-odebiraji-vzorky>>.

² *Rybáři vylovili z Bečvy 40 tun uhynulých ryb, odklizení skončilo*. Ekolist.cz, 30. 9. 2020. Dostupné online na: <<https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/rybari-vylovili-z-becvy-40-tun-uhynulych-ryb-odklizeni-skoncilo>>.



jeho účelem je přispět k odborné diskusi, kterou je v návaznosti na sérii ekologických havárií na řece Bečvě potřeba vést. Vyjadřujeme znepokojení nad tím, že podle veřejně dostupných informací doposud nebyl v případě havárií na řece Bečvě aplikován právě zákon o ekologické újmě.

Média se opakovaně soustředí na probíhající vyšetřování v trestněprávní rovině a na hledání původce havárií. Zástupci ČIŽP ve svých vyjádřeních zdůrazňují, že ČIŽP případ v rámci zahájených kontrol šetří a že ani Policie ČR zatím vyšetřování neuzavřela.³ Z právního hlediska je však hledání původce znečištění a jeho potrestání v trestním či přestupkovém řízení pouze jedna strana pomyslné mince. Druhou stranou, která je stejně významná, je náprava vzniklé ekologické újmy a prevence vzniku dalších havárií. ČIŽP je při tom povinna postupovat podle zákona o ekologické újmě, rozhodnout o nápravných opatřeních a v situaci, kdy zatím není znám původce, zajistit realizaci těchto opatření.

Zákon o ekologické újmě transponuje do českého právního řádu *směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí* (dále jen „směrnice 2004/35/ES“), který vytváří společný právní rámec tzv. odpovědnosti za ztráty na životním prostředí⁴ založený na principu „znečišťovatel platí“, a to s cílem předcházet ekologické újmě a napravit ji, pokud k ní dojde.

Zákon o ekologické újmě s účinností ode dne 17. 8. 2008 upravuje práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmy a při její nápravě, došlo-li k ní nebo hrozí-li bezprostředně na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích vymezených tímto zákonem, na vodě nebo půdě, a dále výkon státní správy v této oblasti.

³ Z aktuálních viz např. reakce ředitele ČIŽP, ing. Erika Geusse, Ph.D. na článek Tomáše Svobody na téma „*Inspekce u Bečvy selhala, vládně tam carismus,“ říkají bývalí zaměstnanci* publikovaný na Seznam Zprávy. ČIŽP. *Aktuality – Další mýty a fakty k Bečvě – reakce na článek Seznam Zprávy*. Online 11. 2. 2021 Dostupné na: <<http://www.cizp.cz/Dalsi-myty-a-fakta-k-Becve-reakce-na-clanek-Seznam-Zpravy.html>>. Nebo *Velký rozhovor s ČIŽP o havárii na Bečvě, provozní události v Deze a vzorcích od rybářů*. Dostupný na: <<https://ekolist.cz/cz/publicistika/rozhovory/velky-rozhovor-s-cizp-o-havarii-na-becve-provozni-udalosti-v-deze-a-vzorcich-od-rybaru>>.

⁴ K teoretickému vymezení ekologicko-právní odpovědnosti a v rámci ní tzv. odpovědnosti za ztráty na životním prostředí viz Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 71–87.



Ministr životního prostředí ČR ve svém vyjádření ze dne 2. 12. 2020 k únikům nebezpečných látek do řeky Bečvy uvedl, že se „[p]řipravujeme také na možnost poprvé v historii uplatnit na uložení nápravných opatření a finanční náhradu za poškození přírody zákon o ekologické újmě. K tomu ale musí být napřed k dispozici znalecké posudky, na kterých momentálně pracuje několik akademických pracovišť“.⁵

Více než pět měsíců od uvedeného incidentu však stát postupy předvídané v zákoně o ekologické újmě neinicioval, alespoň o tom nejsou žádné veřejně dostupné informace, takže vzniká pochybnost, že se tak skutečně stalo. Účelem tohoto vyjádření je analyzovat, jak měly v případě znečištění řeky Bečvy příslušné správní orgány postupovat a současně nastínit, jak by měly postupovat v budoucnosti v obdobných případech, aby byl jejich postup v souladu s platnou právní úpravou ČR a EU, a současně sledoval její účel. Účelem právní úpravy je zajištění nápravy (resp. též prevence) znečištěného životního prostředí (v daném případě povrchových vod, chráněných druhů ryb a dalších vodních živočichů a rostlin, resp. jejich přírodních stanovišť) prostřednictvím odpovědného původce v souladu s principem „znečišťovatel platí“.

Na základě všech veřejně dostupných informací lze říci, že v případě úniku znečišťujících látek do řeky Bečvy příslušné správní orgány dostatečně nevyužily všech pravomocí, které jim platné právní předpisy k řešení takové mimořádné situace dávají, protože neaplikovaly zákon o ekologické újmě. **Příslušný správní orgán, konkrétně ČIŽP měla v daném případě zahájit řízení o uložení nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě.**⁶ Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že tento případ začal být posléze šetřen Policií ČR v rámci trestněprávní odpovědnosti (pro podezření z přečinu poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti podle § 294 trestního zákoníku⁷). Platná právní úprava nebrání souběžnému vedení správního řízení o uložení nápravných opatření správními orgány a trestního řízení orgány činnými v trestním řízení, každé z těchto řízení má totiž jiný účel.

Vzhledem k tomu, že v důsledku úniku kyanidů došlo k znečištění povrchových vod (řeky Bečvy), je třeba nejdříve vyjasnit vztah zákona o ekologické újmě k zákonu č. 254/2001 Sb., o

⁵ Vyjádření ministra životního prostředí Richarda Brabce k únikům škodlivých látek do Bečvy. MŽP ČR, 2. 12. 2020. Dostupné online na <https://www.mzp.cz/cz/news_20201202_Becva_vyjadreni_ministra>.

⁶ Viz § 16 odst. 3 písm. d) zákona o ekologické újmě.

⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Klíčovým ustanovením zákona o ekologické újmě, které dává návod, jak postupovat v případech, kdy je příčinou vzniku ekologické újmy havárie podle vodního zákona, je § 21 odst. 4 zákona o ekologické újmě.⁸

Je-li příčinou vzniku ekologické újmy havárie podle vodního zákona, postupuje se při jejím zneškodňování a odstraňování jejích škodlivých následků podle § 40 a 41 vodního zákona. Při ukládání nápravných opatření k odstranění následků takové havárie však již má ČIŽP postupovat podle zákona o ekologické újmě (a nikoli tedy podle § 42 vodního zákona). Zákon o ekologické újmě totiž nápravu ekologické újmy na vodách upravuje specifitěji a podrobněji než vodní zákon a vychází přitom ze směrnice 2004/35/ES.

V případě ekologické újmy rozhoduje o uložení nápravných opatření ČIŽP, vodoprávní úřad vystupuje v postavení tzv. dotčeného orgánu.⁹ Pakliže již vodoprávní úřad zahájil řízení o uložení nápravných opatření podle § 42 vodního zákona, musí jej přerušit, pokud bylo před tím ČIŽP zahájeno řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona o ekologické újmě. Podle § 126 odst. 7 vodního zákona navíc platí, že vodoprávní úřad nesmí uložit nápravná opatření podle § 42 vodního zákona, pokud bylo k nápravě ekologické újmy na vodách uloženo nápravné opatření podle zákona o ekologické újmě. Pokud však ČIŽP řízení dle zákona o ekologické újmě nezahájila, přestože vše nasvědčuje tomu, že k ekologické újmě došlo, a bylo by vedeno pouze řízení dle § 42 vodního zákona, jednalo by se o postup, který je v rozporu se zákonem o ekologické újmě a směrnicí 2004/35/ES, neboť není naplňován její účel.

Význam řízení o uložení nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě podtrhuje skutečnost, že tento postup má (v souladu s § 21 odst. 3 zákona o ekologické újmě) přednost před řízeními o uložení nápravných opatření podle jednotlivých složkových předpisů v oblasti životního prostředí (např. dle výše zmiňovaného § 42 vodního zákona, § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny,¹⁰ § 3c odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu¹¹ nebo dle § 51 odst. 1 lesního zákona¹²). Zákon o ekologické újmě byl zákonodárcem úmyslně

⁸ Ustanovení § 21 odst. 4 zákona o ekologické újmě stanoví: „Je-li příčinou vzniku ekologické újmy havárie podle vodního zákona, postupuje se při jejím zneškodňování a odstraňování jejích škodlivých následků podle § 40 a 41 vodního zákona; při ukládání nápravných opatření k odstranění následků takové havárie se postupuje podle tohoto zákona.“

⁹ Viz § 16 odst. 3 písm. d) a § 17 odst. 1 zákona o ekologické újmě.

¹⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů.



koncipován jako zvláštní (speciální) právní předpis ve vztahu k uvedeným složkovým právním předpisům, podle kterých se nápravná opatření ukládají, a to z toho důvodu, aby zajistil úplnou a řádnou transpozici směrnice 2004/35/ES, včetně její přílohy II, která stanoví společný rámec, podle kterého je třeba vybírat nejvhodnější nápravná opatření (primární, doplňková, ale i vyrovnávací). Výše zmíněné složkové zákony totiž například nepočítají s prováděním vyrovnávacích nápravných opatření, jejichž účelem má být vyrovnat tzv. přechodné ztráty, ke kterým dochází od vzniku ekologické újmy až do okamžiku, kdy primární nebo doplňková nápravná opatření dosáhnou svého plného účinku.

Podle zákona o ekologické újmě platí, že jakmile se ČIŽP dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě, má povinnost zahájit řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 odst. 1 tohoto zákona. Stát, resp. jeho příslušné orgány, se nemohou tvářit, že zákon o ekologické újmě neexistuje, pokud jsou zde skutečnosti, které nasvědčují tomu, že v daném případě mohlo dojít k ekologické újmě ve smyslu tohoto zákona,¹³ a to konkrétně k ekologické újmě na povrchových vodách a k ekologické újmě na chráněných druzích (zejména ryb a dalších vodních živočichů) a jejich přírodních stanovištích.

Skutečnost, že v zasažené části toku Bečvy o délce cca 38 km došlo k masivnímu úhynu ryb (cca 40 tun různých druhů ryb, včetně evropsky chráněných druhů) a dalších vodních organismů, byla dostatečně známa již v prvních dnech po havárii.¹⁴ Výsledky rozborů vody, které prokázaly přítomnost kyanidů, ČIŽP oznámila dne 24. 9. 2020.¹⁵ Ve zprávě AOPK¹⁶ vydané dne 21. 12. 2020 se pak uvádí, že je patrný výrazný pokles množství ryb. Z této zprávy též vyplývá, že havárií na Bečvě byly zasaženy i některé evropsky chráněné druhy ryb (např. hrouzek banátský) a jejich přírodní stanoviště, na které se vztahuje odpovědnostní režim v

¹³ Ekologickou újmu definuje zákon o ekologické újmě ve svém § 2 písm. a) jako „nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo“; jedná se o změnu na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovištích, podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, nebo na půdě.

¹⁴ Rybáři vylovili z Bečvy 40 tun uhynulých ryb, odklizení skončilo. Ekolist.cz, 30. 9. 2020. Dostupné online na: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/rybani-vylovili-z-becvy-40-tun-uhynulych-ryb-odklizeni-skoncilo>.

¹⁵ Dvacet tun ryb v Bečvě zabily kyanidy, po pachateli pátrá policie. Novinky.cz, 24. 9. 2020. Dostupné online na <https://www.novinky.cz/krimi/clanek/dvacet-tun-ryb-v-becve-zabily-kyanidy-po-pachateli-patra-policie-40337329>.

¹⁶ Jak se žije rybám a rostlinám v řece Bečvě po havárii? Ekolist.cz, 22. 12. 2020. Dostupné online na <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/jak-se-zije-rybam-a-rostlinam-v-rece-becve-po-havarii>.



zákoně o ekologické újmě.¹⁷ Tyto skutečnosti proto vyvolávají domněnku předvídanou v § 8 odst. 1 zákona o ekologické újmě.

Pro účely zahájení řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona o ekologické újmě by ČIŽP měla disponovat alespoň rámcovou identifikací nepříznivých měřitelných změn na evropských druhích nebo přírodních stanovištích¹⁸, resp. na vodách¹⁹, ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ekologické újmě. Přesto však platí, že k samotnému zahájení správního řízení o uložení nápravných opatření z moci úřední podle § 8 zákona o ekologické újmě postačuje pouhá domněnka existence ekologické újmy, **vznik ekologické újmy ani její konkrétní původce a příčinná souvislost mezi nimi v této fázi (v okamžiku zahájení řízení) nemusí být prokázán.**²⁰ Tento závěr lze podpořit i judikaturou Soudního dvora EU, který v rozsudku C-378/08²¹ dovedl, že **„příslušný orgán je oprávněn, aby předpokládal existenci příčinné souvislosti mezi provozovateli a zjištěným znečištěním, a to z důvodu, že se jejich zařízení nacházejí v blízkosti znečištěné oblasti. Podle principu „znečišťovatel platí“ musí nicméně tento orgán pro účely stanovení této domněnky příčinné souvislosti disponovat věrohodnými důkazy, které jeho domněnku mohou podložit, jako například skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele, nebo shoda mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými provozovatelem v rámci jeho činnosti.“**

Povinnost zahájit řízení o uložení nápravných opatření tedy platí i za situace, kdy není znám konkrétní původce znečištění (v daném případě původce úniku kyanidů či dalších znečišťujících látek do Bečvy). V takovém případě měli být ze strany ČIŽP za účastníky řízení

¹⁷ Pokud jde o chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zákon o ekologické újmě se dle § 2 písm. b) bod 2 vztahuje pouze na druhy v zájmu Evropských společenství stanovené podle § 3 odst. 1 písm. n) zákona o ochraně přírody (konkrétně se jedná o seznamy obsažené ve vyhlášce č. 166/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s vytvářením soustavy NATURA 2000).

¹⁸ V případě ekologické újmy na chráněných druhích živočichů či rostlin nebo přírodních stanovištích musí jít o změnu, která má závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo udržování příznivého stavu ochrany takových druhů nebo stanovišť (s výjimkou nepříznivých účinků vyplývajících z jednání provozovatele, k němuž byl oprávněn podle § 5b, 45i a 56 zákona o ochraně přírody). Kritéria pro posouzení významu účinků na dosahování nebo udržení příznivého stavu ochrany chráněných druhů a přírodních stanovišť jsou přitom stanovena v příloze č. 3 k zákonu o ekologické újmě [§ 2 písm. a) bod 1 zákona o ekologické újmě].

¹⁹ V případě ekologické újmy na vodách musí jít o změnu, která má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál (s výjimkou nepříznivých účinků v případech stanovených podle § 23a odst. 4 a 7 vodního zákona) [§ 2 písm. a) bod 2 zákona o ekologické újmě].

²⁰ Viz Bahýľová, L. K odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. In *Časopis pro právní praxi*, č. 3/2010, s. 280.

²¹ Rozsudek Soudního dvora EU (velkého senátu) ze dne 9. 3. 2010, C-378/08 ve věci Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA a Syndial SpA proti Ministero dello Sviluppo economico a další.



o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona o ekologické újmě označení např. všichni dotčení provozovatelé, kteří podle integrovaného registru znečišťování (IRZ)²² vypouští do řeky Bečvy kyanidy.

Řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona o ekologické újmě zahájí ČIŽP z moci úřední, ale může být zahájeno také na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby, která je ekologickou újmou dotčena nebo u níž je takové dotčení pravděpodobné, popřípadě (s účinností od 1. 5. 2019) též na základě žádosti právnické osoby soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výtěžná činnost.²³

Současně s povinností zahájit řízení dle § 8 zákona o ekologické újmě měla ČIŽP také povinnost bez zbytečného odkladu zajistit provedení nezbytných nápravných opatření podle § 7 odst. 6 zákona o ekologické újmě. Náklady, které by ČIŽP vynaložila místo provozovatele, by se hradily ze státního rozpočtu²⁴, popř. ze zvláštního účtu kraje zřízeného podle § 42 odst. 5 vodního zákona.²⁵ Následně by ČIŽP musela uložit odpovědnému provozovateli, u kterého bylo v řízení prokázáno, že způsobil ekologickou újmu ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ekologické újmě, povinnost nahradit vynaložené náklady. K tomu jí zákon o ekologické újmě dává lhůtu pěti let ode dne, kdy byla nápravná opatření ukončena, nebo ode dne, kdy byl zjištěn odpovědný provozovatel nebo třetí osoba.²⁶

Teprve v případě, že by i na základě proběhlého dokazování v rámci řízení o uložení nápravných opatření nebylo možné zjistit odpovědného provozovatele²⁷, hradil by náklady stát. V těchto případech by stát hradil náklady jen nad rámec, v němž bylo zabránění nebo

²² Podle § 2 zákona č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, je integrovaný registr znečišťování (IRZ) veřejně přístupným informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo životního prostředí. Provozuje jej CENIA, česká informační agentura životního prostředí.

²³ Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 8 odst. 2 písm. b) zákona o ekologické újmě, ve znění zákona č. 98/2019 Sb.

²⁴ Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o ekologické újmě.

²⁵ Ustanovení § 13 odst. 6 zákona o ekologické újmě.

²⁶ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona o ekologické újmě.

²⁷ Nebo pokud by zanikl nebo zemřel bez právního nástupce, šlo-li by o nedobytnou pohledávku nebo prokázalo-li by se, že provozovatel nenese náklady podle § 12 odst. 3 zákona o ekologické újmě.

odstranění ekologické újmy nahrazeno z majetku nebo finančního zajištění provozovatele. Za stát má přitom jednat příslušný orgán, tedy ČIŽP.²⁸

K vlastnímu posouzení, zda v konkrétním případě došlo či nedošlo k ekologické újmě (či její bezprostřední hrozbě), jakož i k vymezení odpovědnosti konkrétního původce (znečišťovatele) a příčinné souvislosti mezi jeho provozní činností a ekologickou újmou, dojde ve správním řízení o uložení nápravných opatření zahájeném podle § 8 zákona o ekologické újmě.²⁹ Na toto řízení se subsidiárně vztahuje správní řád, který je založen na zásadě materiální pravdy.³⁰ Podle této zásady má příslušný správní orgán, tedy v daném případě ČIŽP, v řízení postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.³¹ Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje příslušný správní orgán (ČIŽP); na požádání účastníka řízení však může připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník.³² Příslušný správní orgán (ČIŽP) je rovněž povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.³³

Pro vymezení odpovědnosti za ekologickou újmu a zjištění konkrétního původce znečištění (znečišťovatele), kterému má být rozhodnutím uložena povinnost provést nápravná opatření podle zákona o ekologické újmě, je zajištění důkazního materiálu zcela zásadní. Podkladem pro vydání rozhodnutí o uložení nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě mohou být nejen důkazy (vedle vzorků jsou to zejména listiny, ohledání, svědecké výpovědi nebo znalecké posudky), ale i návrhy účastníků nebo skutečnosti známé příslušnému orgánu z úřední činnosti nebo obecně známé skutečnosti. Příslušný orgán je především povinen včas odebrat vzorky (vody, ryb a dalších materiálů), a to zejména na potenciálním zdroji znečištění. V daném případě měla ČIŽP zajistit včas a v dostatečné kvalitě a množství vzorky vody, ryb a dalších organismů na jednotlivých vypustích odpadních vod do řeky Bečvy, z nichž mohlo dojít k úniku kyanidů.

²⁸ Ustanovení § 13 odst. 4 zákona o ekologické újmě.

²⁹ Viz Stejskal, V.; Vícha, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. s. 99.

³⁰ Viz § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³¹ Ustanovení § 3 správního řádu.

³² Ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu.

³³ Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu.

Za situace, kdy ČIŽP podle zákona o ekologické újmě nepostupovala a nezhájila řízení o uložení nápravných opatření, se Česká republika dostává do rozporu s právem Evropské unie, které je založeno na principu „znečišťovatel platí“.³⁴ Dosavadní situace řešení nápravy poškozeného životního prostředí v případě úniku kyanidů do Bečvy, kdy nápravná opatření financuje Český rybářský svaz z vlastních zdrojů³⁵, resp. Ministerstvo zemědělství³⁶ ze státního rozpočtu, je zároveň nepřijatelným porušením zákona o ekologické újmě.

Prevence a náprava škod na životním prostředí by podle směrnice 2004/35/ES měly být prováděny právě na základě principu „znečišťovatel platí“, což zjednodušeně řečeno znamená, že **provozovatel, který způsobuje škody na životním prostředí nebo vytváří bezprostřední hrozbu takovéto škody, by v zásadě měl nést náklady na nutná preventivní nebo nápravná opatření, tzn. je finančně odpovědný**; tím mají být provozovatelé nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik škod na životním prostředí, aby riziko jejich finanční odpovědnosti bylo sníženo.³⁷ V případech, kdy místo provozovatele jedná příslušný orgán, a to buď sám, nebo prostřednictvím třetí strany, by měl tento orgán zajistit, aby jemu vzniklé náklady byly zpětně uhrazeny provozovatelem. Je také vhodné, aby provozovatelé nesli v konečném důsledku náklady spojené s posuzováním škod na životním prostředí a v případě potřeby i s posuzováním bezprostřední hrozby výskytu takových škod.³⁸

Obdobně se k principu „znečišťovatel platí“ staví i další mezinárodní organizace, jako Organizace spojených národů (OSN) nebo Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), jejichž členem je rovněž Česká republika. Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992) v zásadě č. 16 stanoví, že „*státní úřady by měly usilovat o to, aby výdaje na životní prostředí braly v úvahu mezinárodní souvislosti, aby se využívaly ekonomické nástroje a aby se dodržovalo pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel; přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by*

³⁴ Viz čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie. K tomuto principu blíže srov. Vícha, O. Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu. 1. vydání. Praha: Linde, 2014

³⁵ *Na zarybnění Bečvy už padlo půl milionu, bude pokračovat i letos.* Ekolist.cz, 19. 1. 2021. Dostupné online na <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/na-zarybneni-becvy-uz-padlo-pul-milionu-bude-pokracovat-i-letos>.

³⁶ SEDLÁŘOVÁ, Barbora. *Ministerstvo pomůže rybářům z okolí Bečvy, policie viníka stále hledá.* iDNES.cz [online], 28. 9. 2020 Dostupné online na https://www.idnes.cz/zlin/zpravy/becva-ministr-zemedelstvi-pomoc.A200928_104737_zlin-zpravy_bse.

³⁷ Bod 2 preambule směrnice 2004/35/ES.

³⁸ Bod 18 preambule směrnice 2004/35/ES.



být narušovány mezinárodně obchodní vztahy a investiční aktivity“. Podle doporučení Rady OECD z roku 1989³⁹ má „*provozovatel nebezpečných zařízení nést náklady na přiměřená opatření související s prevencí a kontrolou havarijního znečištění ze zařízení, která jsou uvedena veřejnými orgány v členských státech do souladu s vnitrostátními předpisy před vznikem havárie za účelem ochrany lidského zdraví nebo životního prostředí. Riziko ani následky havarijního znečištění by neměly být placeny z veřejných prostředků; měl by je nést znečišťovatel.*“

V demokratickém právním státu, který je Česká republika podle čl. 1 Ústavy ČR,⁴⁰ je navíc potřeba, aby státní orgány s ohledem na ústavně zakotvenou povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství⁴¹ náležitě informovaly veřejnost o tom, jak je tato povinnost dodržována v konkrétních případech a zejména v těch, kde je na informovanosti významný veřejný zájem. Takovým případem je i případ znečištění řeky Bečvy, ke kterému opakovaně docházelo od konce září 2020.

Závěr

Využily příslušné správní orgány, konkrétně Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP) dostatečně všech pravomocí, které jí platné právní předpisy k řešení ekologické havárie na řece Bečvě dávají? Měla ČIŽP v daném případě postupovat podle zákona o ekologické újmě a zahájit řízení o uložení nápravných řízení? Domníváme se, že ano, protože již z veřejně dostupných zdrojů vyplývá, že k ekologické újmě na vodách a chráněných druzích, případně jejich stanovištích dojít mohlo. Pro zahájení řízení o uložení nápravných opatření dle zákona o ekologické újmě nemusí být prokázáno, že k ekologické újmě skutečně došlo, postačí pouhá domněnka – skutečnosti nasvědčující tomu, že k ekologické újmě mohlo dojít.

Povinnosti zahájit řízení dle § 8 zákona o ekologické újmě se správní orgány nezbaví ani odkazem na skutečnost, že již byla zahájena řízení dle trestního zákoníku. Tato řízení se totiž vzájemně nevylučují, mohou probíhat souběžně, neboť mají různý účel. Povinnosti zahájit řízení dle § 8 zákona o ekologické újmě se nelze vyhnout ani argumentem, že již bylo zahájeno řízení o uložení nápravných opatření dle § 42 vodního zákona. Zákon o ekologické újmě je

³⁹ Recommendation of the OECD Council adopted on 7th July 1989, C(89)99 – The Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution.

⁴⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Viz čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.



vůči vodnímu zákonu speciální právní úpravou, podle které je při ukládání nápravných opatření nutno postupovat, protože má aplikační přednost. Vodní zákon je totiž v mnoha ohledech stručnější, např. neupravuje povinnost přijmout také tzv. vyrovnávací nápravná opatření.

Přestože od jednotlivých havárií na řece Bečvě již uplynul nějaký čas, domníváme se, že má smysl, aby bylo i s časovým odstupem řízení o uložení nápravných opatření dle zákona o ekologické újmě zahájeno a apelujeme i na to, aby byla o této skutečnosti náležitě informována veřejnost. Neaplikováním zákona o ekologické újmě totiž správní orgány porušují povinnosti vyplývající nejen z české legislativy, ale především z legislativy evropské.

Vzhledem k tomu, že účelem zákona o ekologické újmě je transpozice směrnice 2004/35/ES do vnitrostátního právního řádu České republiky, vystavuje se Česká republika riziku, že s ní bude zahájeno řízení o porušení unijního práva z důvodu špatné aplikace směrnice 2004/35/ES, jehož výsledkem by mohly být také finanční sankce, o kterých by v konečném důsledku rozhodoval Soudní dvůr EU.

Kromě výše uvedeného se domníváme, že by správní orgány měly zákon o ekologické újmě, který je součástí českého právního řádu již od roku 2008, konečně začít aplikovat a zavést pravidla vyplývající z tohoto zákona do praxe. To by mohlo přispět také ke zkvalitnění systému prevence závažných havárií, které by si zasloužila i řeka Bečva.

V Praze dne 22. března 2021

Za Českou společnost pro právo životního prostředí

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
předseda