

## Oponentský posudek dizertační práce

**Název práce: Právní úprava nakládání se zvláštními zdroji ohrožení životního prostředí**

**Autorka: Mgr. Tereza Michálková**

**Školitel: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**

**Datum vypracování práce: 26. června 2019**

**Oponent: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.**

---

Předložená práce byla zpracována na téma „Právní úprava nakládání se zvláštními zdroji ohrožení životního prostředí“. Text práce je rozdělen, mimo úvod a závěr, do pěti základních kapitol a doplněn o předepsané přílohy zahrnující seznam pramenů a abstrakty v příslušných jazycích. Práce je zpracována v rozsahu 396 tisíc znaků a splňuje tak podmínku minimálního rozsahu textu stanoveného pro kategorii dizertačních prací. Nutno ale hned úvodem konstatovat, že rozsah textu je jediným kritériem dizertační práce, které posuzovaná práce bezpochyby splňuje.

Článek 73 odst. 1 Pravidel pro organizaci studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy vymezuje obsah zaměření a dizertační práce takto: *„Dizertační prací student v doktorském studijním programu na konci studia prokazuje schopnost samostatné tvůrčí činnosti zaměřené na vymezenou oblast určeného tématu.“* Volba tématu dizertační práce je důležitým východiskem pro její úspěšné zpracování. V daném případě autorka zaměřila svoji pozornost na oblast právní úpravy zdrojů ohrožení životního prostředí, což je oblast velmi rozsáhlá, a bylo proto zcela logické soustředit svoji pozornost pouze na určitý úsek daného tématu. Autorka se zaměřila na dvě vybrané kategorie zdrojů ohrožení životního prostředí, a to odpady a chemické látky. Kritériem této volby byla jejich materiální povaha (str. 5 práce), která je odlišuje od ostatních zdrojů (např. záření, hluk apod.). V případě odpadů pak autorka svůj zájem zúžila na odpady obecné a odpady z obalů s tím, že stranou pro svoji značnou specifičnost ponechala odpady z těžební činnosti (str. 5). Autorčino dělení odpadů nepovažuji za správné. Zjevně při něm vycházela z existence tří samostatných zákonů upravujících tuto oblast, ale toto čistě formální kritérium o kategorizaci odpadů vypovídá jen velmi málo. Pojem „obecné odpady“ se nepoužívá ani v odborné literatuře a není ani pojmem legálním. Má jím autorka na mysli, v intencích pramenů právní úpravy, všechny odpady regulované zákonem č. 185/2001 Sb.? Na úrovni dizertační práce bych očekával přesné vymezení předmětu zkoumání, což by v daném případě mělo zahrnovat mimo jiné i vymezení pojmu zdroje ohrožení životního prostředí, jejich pojmové znaky a kategorizaci. Vyloučení geneticky modifikovaných organismů z předmětu zkoumání, jako další kategorie zdrojů ohrožení ž.p., které jinak splňují materiální znak, je logické. Učinit tak ale na základě pouhého odkazu na informační materiál MŽP umístěný na webových stránkách MŽP neodpovídá standardům vědecké práce. V této souvislosti si dovoluji poukázat na skutečnost, že přestože autorka v úvodu zmiňuje absenci dostupné odborné literatury, měla tím zjevně na mysli pouze česky psanou literaturu. V seznamu použité literatury autorka neuvádí ani jeden (!) cizojazyčný zdroj, což je naprosto nepřijatelné. Lze z toho usuzovat na skutečnost, že v rámci svého doktorského studia nestudovala zahraniční odbornou literaturu a není tedy seznámena s aktuálním stavem poznání v dané oblasti i přesto, že si zvolila téma s výrazným mezinárodním prvkem.

Odpady a chemické látky bezesporu patří mezi velmi blízké zdroje ohrožení životního prostředí a jejich právní úpravu rozhodně stojí za to zkoumat ve vzájemných souvislostech. V případě předložené práce tomu tak ale bohužel není. Základním problémem práce je již zcela nejasné vymezení jejích cílů. Autorka sice v posledním odstavci úvodu (str. 10) odkazuje na „stanovené hypotézy“, ale není vůbec jasné, jaké hypotézy si stanovila. Odrazem stanovených hypotéz by měl být závěr práce, ve kterém jsou standardně shrnuty zjištěné poznatky a stanovené hypotézy jsou potvrzeny či vyvráceny. Závěr předložené práce však obsahuje zcela obecná tvrzení, mnohdy až banální – např. o nepřehlednosti současného zákona o odpadech. Práce nepřináší žádné nové poznatky ve zkoumané oblasti, toliko konstatuje již známé skutečnosti. Rozhodně nemůže být přínosem *de lege ferenda*, jak se konstatuje v závěru práce (str. 154). Mimo jiné už proto, že návrhy nové právní úpravy na úseku odpadového hospodářství nejsou v práci, s výjimkou konstatování jejich existence, reflektovány.

Výše uvedené platí i přesto, že práce obsahuje kapitolu, jejímž cílem by mělo být vymezení základních pojmů (kapitola 1.). Vymezení zdrojů ohrožení se zde omezuje na konstatování jejich výčtu a zdůraznění univerzální povahy jejich rizikovosti pro životní prostředí. Autorka doplňuje důvody pro volbu odpadů a chemických látek tak, že se jedná o největší skupiny zdrojů ohrožení, se kterými je spjatá značná škodlivost pro lidské zdraví a životní prostředí. Současně představují běžnou součást lidského života a autorka má za to, že člověk má sklony podceňovat jejich škodlivost, považovat je za něco nevýznamného a jednoduše řešitelného (str. 11).

Odpady jsou charakterizovány jako nežádoucí a vedlejší důsledek většiny lidských činností. Hrozbu pro životní prostředí představují z hlediska svého množství s tím, že za nejpálčivější problém České republiky autorka v této souvislosti považuje skládkování jako převažující způsob odstraňování odpadů. Souhlasím s tím bezesporu ve vztahu ke komunálním odpadům, ale v obecné rovině nikoliv. Celková míra odstraňování (skládkování) odpadů není vysoká (10% v roce 2017), což je fakticky dosažení unijního cíle stanoveného k roku 2030. Obecnějším problémem je spíše rozložení jednotlivých způsobů využití odpadů. Jako druhou hrozbu autorka uvádí nebezpečné vlastnosti odpadů (chemické či fyzikální), na jejichž základě se odpady kategorizují na odpady nebezpečné a ostatní. V případě chemických látek autorka zdůrazňuje jejich záměrnou produkci, což je primárně odlišuje od odpadů. Dále si všímá jejich schopnosti kumulace a persistence v životním prostředí. Jako klíčové prostředky právní úpravy vymezuje registraci a klasifikaci látek s důrazem na opatřování informací o jednotlivých látkách. Přestože je tato kapitola zpracována v rozsahu pěti stran textu, je opatřena dílčím závěrem (stejně jako všechny základní kapitoly práce). Tento dílčí závěr se povytce týká pouze chemických látek, neboť odpadů se dotýká pouze zcela obecné tvrzení, že „[s]těžejní se pak jeví řádné nakládání s odpady...“ (str. 15). Ekotoxikita není „hromadění [chemických látek]v přírodě v čase i místě“ (str. 15). V závěru je rovněž poukazováno na historické zkušenosti se závažnými haváriemi (str. 16). Jaké? Kde je o nich v textu zmínka?

Druhá kapitola je věnována pramenům právní úpravy. Autorka nejprve představuje vnitrostátní právní úpravu týkající se odpadů, chemických látek a ekologické újmy a následně mezinárodní a evropskou úpravu. Systematika kapitoly není logická. Obvyklý postup vyžaduje představení okruhu řešených problémů a souvisejících pramenů na mezinárodní úrovni, dále na evropské – unijní úrovni a nakonec vnitrostátní úpravy, která z předchozích dvou logicky vychází. V daném případě je vliv zejména evropského práva naprosto dominantní a evropská

úprava představuje *východisko* pro tvorbu vnitrostátního práva. Autorka navíc svoji vlastní systematiku nedodrжуje, když představuje řadu evropských nařízení v dílčí kapitole věnované chemickému zákonu a souvisejícím právním předpisům a nikoliv jako součást dílčí kapitoly věnované mezinárodnímu a evropskému právu (na rozdíl od klíčových nařízení REACH a CLP). Osobně bych považoval za správné představit všechny tři úrovně právní úpravy odděleně pro odpady a pro chemické látky a nikoliv společně, jak je tomu u kapitoly 2.4. Krom toho na závěr 3. kapitoly (Odpady) je zařazena dílčí kapitola 3.5 nazvaná Mezinárodní právo odpadového hospodářství, kde autorka na dvou stranách textu stručně charakterizuje Basilejskou, Rotterdamskou a Stockholmskou úmluvu. V podstatě se jedná o opakování základní informace z 2. kapitoly. Ve 4. kapitole (Chemické látky) zmínka o pramenech mezinárodního práva, natož rozbor mezinárodních úmluv (Stockholm, Rotterdam) zcela chybí. Nově je zde ale představen evropský režim prevence závažných havárií (Seveso směrnice), o kterých 2. kapitola mlčí.

V kontextu pojetí druhé kapitoly, a nakonec i celé práce, není příliš zřejmé, proč se autorka v takové míře podrobnosti věnovala vymezení věcné působnosti zákona o odpadech, která zaujímá polovinu textu věnované pramenům na úseku odpadového hospodářství. V přehledu právní úpravy je rovněž uveden zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem, i když těžebním odpadům není, dle úvodu práce, dále věnována pozornost. Na druhé straně jsou do přehledu souvisejících předpisů se zákonem o odpadech zcela správně zařazeny zákon č. 76/2002 Sb. a zákon č. 100/2001 Sb. Bohužel se s nimi v textu práce již dále nepracuje s výjimkou stručné zmínky v souvislosti s plány odpadového hospodářství (str. 48 EIA a str. 50 IPPC). Jak tedy navazuje zákon o IPPC na POH kraje? Naopak v částech práce, kde je jejich význam naprosto zásadní (např. právní režim provozu skládek) autorka vazbu na tyto předpisy opomíjí.

Problematika odpadů (3. kapitola) a chemických látek (4. kapitola) je pojednána zcela autonomně, bez reflexe vzájemných souvislostí. Pokud by v práci jedna či druhá kapitola nebyla zařazena, na obsah zbývající části by to nemělo žádný vliv, stejně jako na závěry práce. Je nesporné, že rozsah zkoumané právní materie by mohl být v obou případech natolik značný, že se jí není možné v rámci jedné práce v celém rozsahu věnovat. O to víc by bylo na místě zaměřit pozornost na identifikaci a analýzu těch prvků právní úpravy, jejichž význam přesahuje do obou oblastí. Předložená práce se v obou zmíněných kapitolách omezuje na více (u chemických látek) a méně (u odpadů) zdařilý popis platné právní úpravy. Pouze ve výjimečných případech se autorka pouští do podrobnějšího rozboru určitého problému. Takový přístup by mohl být úspěšný maximálně tak na úrovni diplomové práce, ale nikoliv dizertační.

**Za zcela zásadní nedostatek práce** v oblasti nakládání s odpady považuji opomenutí návrhů nové legislativy, a to návrhů zákona o odpadech, zákona o výrobcích s ukončenou životností, „změnového“ zákona, který významně mění oblast poplatků za komunální odpady a návrhu novely zákona o obalech. Autorka si je sice jejich existence vědoma a v několika případech cituje např. z předkládacích či důvodových zpráv, ale návrh normativního textu nijak nereflexuje. Hodnotí-li platnou právní úpravu či dochází-li k některým dílčím doporučením *de lege ferenda*, mívá se velmi často s realitou. V dílčím závěru 4. kapitoly (str. 88 a 89) např. konstatuje, že „*se osvědčuje nástroj plánování činností v odpadovém hospodářství na úrovni České republiky, krajů i obcí*“. Otázkou tedy zůstává, proč návrh nového zákona o odpadech význam krajských POH výrazně omezuje, a „obecní“ POH zcela vypouští? Konstatuje-li dále autorka, že „*[v]elkým problémem je podle mého názoru komunální odpad a jeho skládkování (popřípadě*

*skládkování obecně*)...“, musím se zeptat, kde je v práci část věnovaná rozboru stávajícího systému nakládání s komunálním odpadem a jak je v práci reflektován např. návrh nové právní úpravy poplatků za ukládání odpadů na skládku, respektive za komunální odpad? V práci v tomto směru chybí i rozbor samotné definice komunálního odpadu, ale i dalších klíčových pojmů např. původce odpadu.

Dalším významným nedostatkem práce je absence judikatury. V celé práci autorka zmiňuje tři judikáty, z nichž se klíčových částí práce týká jediný! A to za situace, kdy vývoj evropské a následně české úpravy byl v mnoha případech založen na judikatuře SD EU. Typickým příkladem jsou například články 5 a 6 směrnice 98/2008/ES. Judikatura vnitrostátních soudů je také velmi bohatá.

Samostatná kapitola je věnována problematice odpovědnosti při ochraně životního prostředí (5. kapitola). Tuto kapitolu bych mohl označit s jistou nadsázkou jako univerzální, neboť by v této podobě mohla být stejným způsobem zařazena do práce věnované téměř jakémukoliv tématu z oblasti práva životního prostředí. Konečně tomu odpovídá i její název – *Odpovědnost při ochraně životního prostředí*. Obecný výklad jednotlivých typů ekologicko-právní odpovědnosti a jejich vývoje byl již mnohokrát zpracován a lze z něj vycházet. Není ale na místě jej reprodukovat v práci, jejíž tematické zaměření se primárně netýká odpovědnosti, ale vybraných zdrojů znečišťování životního prostředí. S výjimkou problematiky nápravných opatření (kapitola 5.2, cca dvě strany textu) a odpovědnosti za správní delikty (kapitola 5.3.1, cca 3 strany textu) není problematika odpovědnosti nijak provázána s tématem práce. Přitom se nabízí celá řada otázek, které s tématem bezprostředně souvisí. Například srovnání stávající a navrhované právní úpravy správní odpovědnosti, problematika překryvu skutkových podstat přestupků a trestných činů, souběh trestání za přestupek a ukládání nápravných opatření. V oblasti odpadového hospodářství se již dlouhodobě řeší mj. otázka subsidiární odpovědnosti vlastníka pozemku za na něm protiprávně umístěný odpad, respektive odstraňování „černých“ skládek obecně. Žádné z těchto otázek se v práci nezmiňuje, byť by to bylo naprosto na místě.

Opomenuli-li skutečnost, že obsah 5. kapitoly se poněkud míjí s tématem práce, pochybnost vyvolávají i východiska této dílčí kapitoly. Autorka je specifikuje na str. 129 ve druhém odstavci textu způsobem, který je dosti nesrozumitelný, respektive nesprávný, budu-li jej brát doslova. Proč by se koncept právní odpovědnosti a sankce nemohl uplatnit ve své klasické podobě? Pokud má autorka klasickou podobou na mysli charakteristiku uvedenou na str. 128/129, tak právě v této podobě se na úseku ochrany životního prostředí odpovědnost uplatňuje. V čem tedy spatřuje základní rozdíly?

Nesporným specifickým znakem životního prostředí je imateriální povaha části ztrát, které jeho poškozením mohou vzniknout. Byť se nejedná o specifikum výlučné pro životní prostředí (viz. např. ochrana zdraví či cti), vedlo k vytvoření právní úpravy nápravy ekologické újmy, která je tradičně vnímána jako klíčový prvek ekologicko-právní odpovědnosti. V práci je této problematice věnována pozornost v podobě rozboru režimu zákona č. 167/2008 Sb. (kapitola 5.4.2). Tento režim je velice pozitivně hodnocen (str. 147 práce), aniž by autorka zmínila skutečnost, že v režimu tohoto zákona nebylo za celou dobu jeho účinnosti, tedy více než jedenáct let, zahájeno jediné řízení o uložení preventivního či nápravného opatření. Znamená to tedy, že k vzniku ekologické újmy či jejího rizika za celou dobu nedošlo? Ať již při nakládání s odpady nebo chemickými látkami či jinak? Nebo není popsán režim dostatečně funkční a ve

skutečnosti se uplatňuje zcela jiná právní úprava? S ohledem například na počet a rozsah již zmíněných „černých“ skládek se jeví jako pravděpodobnější druhá varianta. Stačí nahlédnout do zpráv o činnosti ČIŽP. Ve skutečnosti se problematika ekologické újmy nebo stavů, označovaných jako protiprávní řeší v režimu „složkových“ zákonů. Tento režim autorka naznačuje v kapitole 5.2, a charakterizuje jej jako režim „vedlejší“ odpovědnosti ve vztahu k odpovědnosti hlavní, patrně k odpovědnosti za přestupky a trestné činy. Na dvou stranách textu zmiňuje příslušná ustanovení vybraných předpisů a řeší terminologické otázky. Rozbor mechanismu ukládání nápravných opatření (spíše než ochranných, neboť jde o nápravu protiprávního stavu) zcela chybí. A přitom představuje jeden z nejpalcivějších problémů současné právní úpravy. V textu této kapitoly se mimo jiné objevují i tvrzení, které svědčí buď o neznalosti, nebo o hrubé nedbalosti při jejich formulaci. Kupříkladu pokuta není ekonomickým nástrojem, jak autorka uvádí na str. 134, stejně jako je naprosto zavádějící zkratka „přestupky občanů“ pro přestupky fyzických osob nepodnikajících (str. 133).

O tom, že předložená práce po obsahové stránce nesplňuje parametry dizertační práce, nejlépe svědčí již zmíněný závěr práce (str. 148 – 154). Práce nepřináší naprosto nic nového. Zjištěné poznatky lze charakterizovat pouze jako obecné až povrchní. Zjištění například o tom, že *„zásadní je na straně výrobce (nebo dalších povinných osob podle zákonných pravidel) provést veškerá požadovaná opatření“* či že, řádné zabalení musí z hlediska svých kvalitativních vlastností odpovídat povaze zabalené látky (str. 151) jinak prostě charakterizovat nelze. V případě části závěrů věnovaných problematice odpadů se navíc jedná o poznatky všeobecně známé, neboť se na jejich základě už několik let připravuje nová právní úprava odpadového hospodářství.

**Závěr: Práci nedoporučuji k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu dizertační práce**

V Kladně dne 31. srpna 2019

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.  
*oponent*