

Závěr

Na závěr své práce bych se pokusil shrnout, co jsem chtěl zpracováním daného tématu sdělit. Nelze pochybovat o nutnosti ochrany životního prostředí, současně ovšem nelze dosáhnout efektivní úrovně ochrany pouze jedním z výše uvedených nástrojů. Problematika životního prostředí je natolik rozsáhlá, že dosáhnout požadovaného cíle pouze za použití jednoho typu nástrojů je prakticky nemožné. Každý má svá pro a proti.

Administrativně právní nástroje jsou vhodné pro svůj autoritativní charakter. Právě pro svou závaznost a vynutitelnost jsou nejpoužívanější. Lze je považovat za sociálně spravedlivé, neboť teoreticky jsou výchozí podmínky pro jejich uplatňování vůči jednotlivcům rovnocenné. Jsou nejstarší a tedy i nejpropracovanější. Jejich vznik byl ve většině případů vynucen potřebou řešit nově nastalé problémy ex post. Právo obecně je spíše nástrojem reakce, pro využití k účelu prevence je nutno respektovat dvě skutečnosti. Prvou z nich je nepředvídatelnost budoucího vývoje. Stav životního prostředí, stejně jako vědeckého poznání, nikdy není uzavřenou nádobou. Podléhá častým změnám a vnějším vlivům. Abychom mohli právo využít jako nástroj prevence, musíme mít minimálně rámcovou představu možného vývoje. Zákonodárce nemůže žít odtržen od okolního světa a při přípravě zákonů se neobejde bez odborných znalostí a informací. Proto kvalitní ochrana pomocí práva vyžaduje existenci koncepčních a informačních nástrojů.

Druhou skutečností je těžkopádnost zákonodárského procesu. Každý zákon je konkretizován prováděcími právními předpisy, které lze v relativně krátkém čase v případě potřeby změnit. Tyto předpisy však lze vydávat pouze na základě zákona a v jeho mezích. Nemohou upravovat věci vyhrazené pouze zákonu. Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem způsobem, který zákon stanovil. Vzhledem ke zdoluhavosti zákonodárského procesu může trvat relativně dlouhou dobu, než právo na negativní jev zareaguje, ačkoliv problémy je třeba řešit okamžitě. Současně je třeba přihlídnout k politické neochotě zabývat se environmentálními problémy, různým politickým zájmům i názorům na řešení dané problematiky. Zákony mohou být neúplné, nedokonalé nebo od začátku do konce špatné. I špatným zákonem se však musíme řídit. Nakonec je třeba zmínit obecnou právní zásadu „neznalost zákona neomlouvá“. Z té plyne obecný problém efektivity právních norem. Pokud o existenci určité povinnosti nebo zákazu nevím, logicky je nemohu dodržovat. Dále je třeba upozornit na skutečnost, že administrativně právní nástroje neodměňují subjekty, které dokáží omezit znečištění efektivněji než ostatní a to i nad zákonem stanovenou mez.

Účinnost a nepostradatelnost těchto nástrojů se plně projevila v souvislosti s šířením ptačí chřipky a nákazy BSE v Evropě. Ačkoliv opatření proti šíření těchto chorob vykonávala Státní veterinární správa ČR, která podléhá MZ, jednalo se o prevenci zavlečení nebezpečných nákaz na naše území za účelem dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví zvířat a lidí. Naopak nedostatky těchto nástrojů se projevily v souvislosti se zákonem o předcházení ekologické újmy a o její náhradě, zejména jeho zdlouhavým přijímáním a přípravou. Nedostatkem zákonné úpravy je dále roztříštěnost do mnoha složkových předpisů, která činí úpravu nepřehlednou. V souvislosti s množstvím složkových zákonů dochází k nejednotnému používání a výkladu pojmů. Nevýhodou je také užívání neurčitých právních pojmů, které umožňují různou aplikaci správního uvážení na totožné případy.

Ekonomické nástroje zpočátku vznikaly za účelem získání prostředků k řešení konkrétních problémů. Jsou po právu nejefektivnějším nástrojem ochrany i když způsob jejich využití je omezen. Dávají subjektům možnost svobodného výběru, zda se škodlivého chování dopustit a zaplatit, nebo nedopustit a ušetřit. Výhodou tohoto přístupu je vytvoření velkého objemu disponibilních zdrojů použitelných při ochraně za současného vynaložení menších nákladů, než při regulaci pomocí práva. Nevýhoda spočívá ve finančních možnostech subjektů. Lze si snadno představit situaci, kdy subjekt bude disponovat dostatečným množstvím finančních prostředků a negativní stimulační ekonomických nástrojů jej prostě nebudou zajímat. Naopak může nastat situace, kdy vzhledem k nedostatku finančních prostředků subjekt nebude moci rozumně realizovat všechny své nezbytné potřeby. Efekt těchto nástrojů je tedy závislý na sociální situaci regulovaného subjektu.

Současně je třeba zmínit dominující funkci těchto nástrojů, kterou je funkce fiskální. Do budoucna by však vývoj ekonomických nástrojů měl více využívat funkce motivační a snažit se subjekty aktivněji zapojit do ochrany životního prostředí. Omezená motivační funkce se projevuje u poplatků za znečišťování ovzduší, která umožňuje odložit a následně prominout placení části poplatku. Stejně tak je tato možnost zakotvena pro vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Domnívám se, že existuje prostor pro rozšíření využívání motivační funkce u poplatků za ukládání odpadů na skládku. Dle mého názoru by bylo možné upravit slevu sazby za tento poplatek, kdy vedle základní a nebezpečné by existovala složka biologická, vztahující se na kompostovatelný odpad. Principem této motivace by bylo zaplacení stejného poplatku jako za složku základní, ovšem s možností následné slevy, jejíž výši si netroufám stanovit. Efektem by byla možnost oddělit biologicky snadno rozložitelný odpad od ostatního komunálního odpadu a urychlit tak přirozenou cestou jeho recyklaci a snížit náklady na zpracování odpadů. Ačkoliv produkce komunálního odpadu má celorepublikově spíše klesající tendenci, z hlediska trvale udržitelného rozvoje by se jednalo o krok správným směrem. Dále je třeba poukázat na stále nepoužitelné ustanovení o poplatcích za kácení dřevin a neexistující úpravu poplatků za hluk.

Závazek z Kjótského protokolu ČR pravděpodobně s rezervou splní, povolenkový systém funguje. Do budoucna by bylo vhodné rozšířit okruh obalů regulovaných pomocí depozitně refundačních systémů o PET lahve.

Koncepční nástroje jsou pro svou univerzálnost přístup k ochraně neopomenutelným nástrojem. Při jejich vytváření dochází k aplikaci nejvíce zásad a principů ochrany, především principu trvale udržitelného rozvoje, komplexní a integrované ochrany, prevence a předběžné opatrnosti. Nezaměřují se pouze na environmentální aspekty, posuzují i jiné veřejné zájmy z různých odvětví a snaží se formulovat cíle vyhovující všem posuzovaným zájmům. Po zformulování cílů se pokouší nalézt způsoby a metody k jejich dosažení. Při jejich vytváření je nutno stejně jako při zákonodárné činnosti odborně posoudit velké množství informací. Často bývají podnětem k pozdější právně závazné úpravě, obzvláště na mezinárodní úrovni v podobě takzvaných rámcových úmluv.

Dobrovolné nástroje jsou doplňkovým nástrojem všech výše uvedených. Vzhledem k obsahu přejímaných závazků mohou být v mnoha ohledech účinnější než právní regulace. Pozitivním efektem tohoto druhu nástrojů je vyvolání zájmu a iniciativy subjektů, což může přinést nové podněty a postupy, objevit nové a účinnější metody přístupu, které mohou být později aplikovány ať již při vytváření právních předpisů nebo koncepcí. Dochází tak k efektivní mobilizaci lidského potenciálu, který by jinak zůstal nepovšimnut. Nevýhodou tohoto přístupu je aplikovatelnost na omezený okruh problémů a samozřejmě dobrovolnost. Zatímco k programu EMAS přistoupil nízký počet podniků, počet držitelů ekoznaček každým rokem pozvolna stoupá, což lze hodnotit jako úspěšnost tohoto nástroje. Ze zprávy MŽP o uplatňování dobrovolných nástrojů v roce 2007 vyplývá, že ze strany ministerstev je těchto nástrojů využíváno kosmetické minimum.

Osvětové a informační nástroje tvoří jakýsi podklad pro aplikaci všech výše uvedených nástrojů. Zajišťují podklady pro tvorbu zákonů a koncepcí, pomáhají nastavit optimální výši nástrojů ekonomických. Jsou předpokladem úspěšné realizace právních nástrojů, když vytvářejí předpoklady pro jejich odbornou aplikaci. Současně motivují subjekty k zapojování do dobrovolných nástrojů. Jsou předpokladem realizace konceptu udržitelného rozvoje a principu prevence mezi nejširšími vrstvami obyvatel, bez ohledu na jejich sociální, pracovní nebo věkové zařazení do společnosti. Jsou stále nedostatečně využívány, přičemž nejširší veřejnosti jsou určeny především kampaně na podporu třídění odpadu. V Praze lze pozorovat sestupný trend výukových programů pro mateřské, základní a střední školy, jakož i vzdělávacích akcí pro dospělé nad 15 let. Také částka vynaložená MŠMT na podporu nestátních neziskových organizací je již několik let téměř neměnná. Vedle nedostatku finančních prostředků je nedostatkem EVVO absence systémového přístupu a koncepčního řešení.

V oblasti kontroly a dozoru lze konstatovat nedostatečnou spolupráci mezi ČIŽP a orgány územně samosprávných celků, částečně způsobenou neodborností, částečně hmotnou zainteresovaností pracovníků těchto orgánů. Dalším nedostatkem je výše pokut, které lze za zjištěné nedostatky uložit, kdy maximální možná výše pokuty nedosahuje výše způsobené ekologické újmy a dále neexistence trestní odpovědnosti právnických osob, která by umožnila efektivnější postihování správních deliktů. Tato otázka však přesahuje rozsah práva životního prostředí, neboť stejná úprava chybí i v právu trestním.