

9. Závěr

Problematika právní úpravy odpovědnosti ze ztráty na životním prostředí patří mezi nejzávažnější, ale zároveň nejproblematičtější právní otázku ochrany životního prostředí. Tomu odpovídá jak doba přijímání rámcové právní úpravy na úrovni Evropské unie, tak i velké problémy jednotlivých členských států při transpozici směrnice 2004/35/ES do vnitrostátních právních řádů. Směrnice 2004/35/ES Evropské komise a Rady, která, ačkoliv se nezabývá všemi kategoriemi ztrát na životním prostředí (týká se pouze ztrát na vodě, půdě a vybraných částí přírody), velmi výrazně zasáhla do stávající legislativy ochrany životního prostředí, a to jak na úrovni evropské, tak i národní. Režim odpovědnosti je založen na objektivní odpovědnosti provozovatelů vybraných rizikových činností, která je doplněna režimem subjektivní odpovědnosti provozovatelů ostatních provozních činností ve vztahu ke škodám na vybraných částech přírody.

Ve své práci se věnuji problematice právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, především pak směrnicí 2004/35/ES Evropského parlamentu a Rady a zákonem č. 167/2008 Sb.), který ji transponoval do českého právního řádu. Přijetí směrnice 2004/35/ES představovalo první rámcový pokus ze strany orgánů ES řešit poškozování životního prostředí na celém území Evropských společenství. V práci je obsažen i stručný náhled na komplikovanou právní úpravu, která byla využívána do účinnosti nového zákona č. 167/2008, a která bude existovat nadále vedle nové právní úpravy, jelikož zákon je k jednotlivým složkovým zákonům z oblasti práva životního prostředí zákonem speciálním a pouze jednotlivé zákony doplňuje. Stejně tak je i speciálním k dvěma zákonům soukromoprávní oblasti, k občanskému a obchodnímu zákoníku. Zákonodárci poměrně dlouho uvažovali o různých možnostech transpozice směrnice 2004/35/ES. Konečné přijetí nového samostatného zákona k úpravě ekologické újmy považuji za velmi vhodné mimo jiné i z toho důvodu, že při výkonu jedné provozní činnosti může být ekologickou újmou dotčeny současně například dva, případně i všechny přírodní zdroje uvedené ve směrnici 2004/35/ES, a ochrana těchto přírodních zdrojů je tak zastřešena komplexně jedním právním předpisem. Za další přínosnou novinku považuji to, že zákon obsahuje i ustanovení k řešení případů příhraničních ekologických újm. Jedním z nedostatků nové právní úpravy ale zůstává absolutní absence řešení problému tzv. starých ekologických škod.

Pro Českou republiku jako členského státu Evropské unie jsou bez výjimky závazné její právní předpisy, které mají přednost nejen před zákony ČR, ale i před její Ústavou. Část práce jsem proto věnovala právě evropskému pohledu na oblast právní ochrany životního prostředí a jejím základním zásadám. Právo EU je právu ČR nadřazeno, a proto je s ním třeba neustále pracovat, jelikož právní předpisy musí být v souladu s tímto právem a české právní normy musí být vzhledem k tomu aplikovány a i vykládány.

Jako hlavní cíl této diplomové práce jsem si stanovila seznámit čtenáře s problematikou odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, a to včetně výkladu současné platné právní úpravy, srovnání s předchozí právní úpravou a upozornění jak na zlepšení, tak i na nedostatky právní úpravy s návrhem možného řešení.

K tomuto účelu jsem se také v práci pokusila přiblížit institut ekologické újmy, který je v této věci stěžejním. Ekologická újma je součástí institutu ztrát na životním prostředí, která je vedle ekologické újmy dále tvořena ekonomickou škodou. Zatímco ekonomická škoda je přesně číselně kvantifikovatelná ekonomická ztráta na určitém hmotném majetku, ekologickou újmou je pak ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystému, jejíž číselná kvantifikace je velmi komplikovaná. Právě v peněžním vyjádření ekologické újmy vidím velmi velký problém. Podle směrnice 2004/35/ES, stejně tak i dle nového zákona o ekologické újmě, je ekologickou újmou nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo. Je patrné, že sama definici připravila mnohá úskalí, a to především v určení, že ekologickou újmou je pouze měřitelná změna, která má závažné nepříznivé účinky na tyto přírodní zdroje. Takovouto definicí se ochrana životního prostředí může opět dostat na nelichotivou pozici pouhé polemiky, zda má v tom kterém konkrétním případě ekologická změna opravdu tak závažné nepříznivé účinky, aby se mohlo jednat o ekologickou újmu podle zákona, či zda jsou změny na přírodních zdrojích měřitelné.

Vedle toho je podle mého názoru alarmující, že podle zákona žádost o zahájení řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření zahájí příslušný orgán pouze z podnětu fyzické či právnické osoby, která musí být takovou ekologickou újmou dotčena nebo je-li takové „dotčení“ pravděpodobné. Logicky jsou tak vyjmuty subjekty, kterých se ekologická újma bezprostředně netýká, ale chtějí jen upozornit na její existenci. Tento nedostatek je podpořen další skutečností, a to tím, že v zákoně není reflektována účast veřejnosti. To je

vzhledem k tomu, že chybí v rozporu se směrnicí, i nedostatkem napadnutelným Evropskou komisí, stejně tak subjekty, na něž by se toto oprávnění vztahovalo.

Za velký přínos a pozitivum nové úpravy považují především systém preventivních a nápravných opatření. Provozovatelé činností zařazených do seznamu provozních činností v příloze č. 1 k zákonu musí přijímat preventivní opatření tak, aby jím předcházeli vzniku ekologické újmy a to za splnění předpokladu, že mezi touto činností a ekologickou újmou či její bezprostřední hrozbou existuje příčinná souvislost (zákon zde uplatňuje režim objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za výsledek). U ostatních činností, které nejsou uvedeny v příloze č. 1, mají provozovatelé povinnost učinit preventivní nebo nápravná opatření pokud provozní činnost byla vykonávána v rozporu s právními předpisy a mezi touto činností ekologickou újmou byla příčinná souvislost. Bohužel zákon tuto povinnost podmiňuje pouze vznikem nebo bezprostřední hrozbou ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlinách či přírodních stanovištích. Vznik ekologické újmy na vodě a půdě je z této subjektivní odpovědnosti vyjmuta. Proč zákonodárce takto „ulevil“ provozovatelům, kteří nepovolenou činností poškodí přírodní zdroje vodu a půdu, jsem si nedovedla uspokojivě vysvětlit. Bylo by proto velmi vhodné, kdyby se tato záležitost dostala po podvědomí veřejnosti, a aby byla k tomuto zahájena diskuze.

Dalším beze sporu kladným přínosem je povinnost finančního zajištění preventivních a nápravných opatření. Ustanovení zákona, které tuto povinnost zavádí, ale nabývá účinnosti až 1. ledna 2013, zatímco povinnosti preventivních a nápravných opatření jsou účinné již od 1. května 2008. Lze tedy než doporučit provozovatelům, aby si finanční zabezpečení preventivních a nápravných opatření zajistili již dříve. Mohou se tak vyhnout velkým finančním výdajům, kdyby došlo k ekologické újmě v době, kdy by ještě nebylo vyžadováno povinné finanční zajištění.

Co se týká finančních produktů na našem peněžním trhu, které by zahrnovaly právě toto pojištění, není jistě současný stav plně uspokojivý. Vinu ale nemůžeme klást pouze na poskytovatele těchto služeb. Ke zdárnému fungování tohoto trhu je potřeba větší právní ukotvení a zpřesnění, především v otázce způsobu hodnocení rizik a kritérií posuzování dodatečného finančního zajištění pro provozovatele a vyhodnocení bližších podmínek k provádění a způsobu finančního zajištění k provedení preventivních a nápravných opatření, jak vyžaduje zákon. S ohledem na závažnost a potřebu zavést toto financování do fungujícího

trhu je nutné provést tyto požadavky zákona co v nejkratším časovém horizontu (zákon stanovil lhůtu až k 30. dubnu 2011).

Celkově lze ale nový zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě hodnotit kladně, stejně tak i směrnici 2004/35/ES. Výše naznačené sporné body v zákoně by bylo třeba ale dále prozkoumat a uvést do souladu jak se základními zásadami ochrany životního prostředí (jako je např. zásada prevence, zásada předběžné opatrnosti, zásada znečišťovatel platí nebo vysoká úroveň ochrany), tak i se smyslem tohoto zákona. Věřím, že tyto sporné otázky budou předmětem brzkých novelizací nebo jiných legislativních počinů.