

Oponentský posudek doktorské disertační práce

JUDr. Jaroslav Niklas

Právní aspekty odstraňování ekologických škod

Školitel doktorské disertační práce: Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

Předkládaná disertační práce řeší téma právních aspektů odstraňování ekologických škod, se zvláštním důrazem na tzv. staré ekologické zátěže. Ekologické zátěže, přestože vznikly před řadou desítek let, jsou v České republice problémem bohužel stále aktuálním a nevyřešeným, zejména z důvodu absence jednotného a účinného právního přístupu po změně režimu v r. 1989. Že jde o téma i přes jeho relativně malou šíři podnětné a nosné, prozrazuje celkový rozsah práce 162 stran včetně příloh. Je patrné, že JUDr. Jaroslav Niklas vycházel při volbě tématu z problematiky, kterou měl možnost dlouhodobě zkoumat v rámci své práce už od 90. let. Ze způsobu zpracování je zřejmé, že daná problematika je mu skutečně blízká a že ji dobře zná nejen po teoretické, ale i po praktické stránce.

Vlastní text práce je uspořádán do celkem 6 kapitol (II až VII), členěných dále na podkapitoly; pod čísly VIII až XV jsou řazeny další povinné prvky práce (anglické summary, abstrakt, klíčová slova), použité zkratky, seznam pramenů a 4 přílohy. Autor svou práci otevírá obecným uvedením do teorie právní odpovědnosti vůbec a jejího uplatnění v oblasti práva životního prostředí. Po stručném rozboru jednotlivých typů právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí (odpovědnost za ztráty, trestněprávní odpovědnost) se již věnuje jednotlivým aspektům právního řešení starých ekologických zátěží. Zahajuje je vymezením pojmu starých ekologických zátěží a vytipování jejich obecných znaků a poté se přesouvá k rozboru jejich mezinárodněprávní, evropské unijní a posléze české právní úpravy, aby následně zhodnotil klady a zápory současného stavu jejich řešení a nastínil možné přístupy k jejich řešení do budoucna (zejm. kap. VI.5.c a VII). V závěrech práce (kap. VII) autor kromě shrnutí hlavních poznatků rovněž formuluje odpovědi na zadání vytyčené v úvodu a předkládá též určitou podobu možných legislativních směřování zkoumaných problematik do budoucna.

Kandidát se ve své práci soustředí na téma relativně úzké, které však rozebírá do značné hloubky i detailu. Tomu odpovídá jak strukturování práce, jak bylo výše popsáno, tak i její objemové rozložení, kdy uvedení do problematiky je věnováno cca necelých 20 stran, zatímco výklad problému tvořícího těžiště práce (staré ekologické zátěže) zaujímá prostor více než 110 stran. Takto zvolený poměr práce hodnotím kladně, neboť kandidátovi se podařilo vyhnout se časté tendenci doktorandů pojímat své téma příliš zešíroka a příliš velkou část práce věnovat velmi obecným teoretickým úvodům.

Po stránce formální je předkládaná disertační práce na velmi dobré úrovni z hlediska použité grafiky (včetně grafické stránky zpracování příloh); její jazykové úrovni poněkud škodí množství drobných přepsání a překlepů na různých místech práce, které se zřejmě autorovi nepodařilo při závěrečných korekturách podchytit. Práce s prameny (citování bibliografie) je na standartní úrovni, prameny nejsou sice v poznámkách pod čarou citovány striktně podle doporučené normy ISO 690, nicméně způsobem akceptovatelným, s výhradou u většiny citací chybějícího údaje o příslušné straně (stranách) dokumentu, kde byla informace nalezena. Na některých místech, kde by je oponentka citaci očekávala, pak nezřídka vůbec chybí (např. odkud pocházejí číselné údaje uvedené na stranách 42 a 86, v jakých pramenech jsou uváděny důvody nepoužívání zákona o životním prostředí dle str. 68, v které literatuře je uváděna pochybnost týkající se definice odpadu str. 79 a další místa práce). Kandidátovi by bylo možné rovněž vytknout, že pro svou práci nečerpal poznatky z cizojazyčných zdrojů, a to ani v kapitolách týkajících se mezinárodního práva a práva EU, což už v dnešní době není standartní. Oponentka si je nicméně vědoma, že naprosto převažující podíl práce tvoří problematika ryze česká, resp. omezená maximálně na oblasti s bývalým komunistickým režimem, a proto tuto výtku nepovažuje za zásadní. Ze stejného důvodu lze patrně těžko práci vytýkat absencí komparačního přístupu. Po stránce metodologické autor sice výslovně neuvádí, jakými metodami postupoval, z obsahu práce je však dobře patrné, že šlo převážně o metodou analytickou a syntetickou, s hojným využitím všech právních výkladových postupů, tedy o metody z hlediska dané úrovně vědecké práce standardní.

Z hlediska obsahového je možno konstatovat, že předložená práce v dostatečné šíři a hloubce postihuje doktorandem zvolené téma. Přestože staré ekologické zátěže jsou závažným problémem již léta čekajícím na své řešení, nejde v právní literatuře o téma příliš frekventované. Z tohoto pohledu je třeba kandidátovu snahu co nejlépe pojmout vůbec samotný pojem starých ekologických zátěží a jeho specifika a provést důkladný rozbor dosavadního právního řešení v ČR, to vše v kontextu mezinárodního a evropského práva, hodnotit jako vysoce přínosnou. Zejména pasáže popisující do detailu příslušné prvky dosavadní české úpravy až do úrovně usnesení vlády a metodických materiálů svědčí o hlubokém vhledu autora do této problematiky, včetně praktického působení práva v této oblasti.

Je nasnadě, že už samotné obecné vymezení pojmu staré ekologické zátěže činí problémy. Vzhledem k tomu, že nejde o pojem s legální definicí, snaží se autor v kapitole IV. 1 vymežit jeho obsah a rozsah zejména pomocí jeho vztahu k souvisejícím pojmům škoda, újma a ztráty na životním prostředí. Velmi názorně tyto své vývody pak předkládá v závěrech práce, kde se mu daří zformulovat obecnou definici staré ekologické zátěže pomocí dvou definičních prvků (str. 135), a sice že jde o důsledek lidské činnosti spočívající v nepříznivém vlivu na živé nebo neživé složky životního prostředí, a zároveň původce není znám nebo již právně neexistuje. Zároveň správně

poukazuje na fakt, že vázat ekologické zátěže pouze na vznik v minulosti není zcela namístě, neboť jde o pokračující proces a hovořit o ekologických zátěžích lze i bez časového hlediska.

Zatímco po rozboru dosavadních nástrojů mezinárodního práva dochází kandidát k závěru, že tyto nástroje v jejich současné podobě nejsou pro řešení starých ekologických zátěží využitelné, v oblasti evropského unijního práva upozorňuje v kap. V. 2 na připravovanou novou směrnici o půdě, jejíž návrh výslovně počítá s identifikací a plánovitou sanací těchto lokalit, jež nazývá „historické kontaminace půdy“. Tento návrh směrnice předpokládá, že v případech, kdy nebude možno najít osobu odpovědnou za kontaminaci, která by hradila sanační opatření podle zásady „znečišťovatel platí“, zavedou členské státy „vhodné mechanismy financování sanace kontaminovaných lokalit“ (článek 13 návrhu směrnice). Návrh této směrnice je tedy možno vidět podle názoru oponentky (a je možné ptát se, jaký je názor kandidáta) jako určitou naději v tom směru, že přiměje i Českou republiku přijmout jednotný a účinný směr řešení těchto reziduí minulosti a že může řešení urychlit. Na druhou stranu je možné zaznamenat, že návrh směrnice od té doby, co byl v prvním čtení podpořen Evropským parlamentem (v r. 2007) nedoznal v podstatě žádného vývoje, a spíše to vypadá, že jeho příprava se poněkud zastavila. Komentář na stránkách Evropského parlamentu sledujících přípravu nové legislativy¹ naznačuje, že problémem stojícím za absencí politické podpory celé směrnice je třeba hledat právě v čl. 13 (povinnost členských států identifikovat a sanovat kontaminované lokality), což je kritizováno pro obavy delegací členských států pro přílišnou nákladnost.

Českou právní úpravu sleduje autor ve své práci od jejích počátků v raných 90. letech. V první části podrobuje zkoumání jednotlivé předpisy z oblasti ochrany životního prostředí z toho hlediska, zda mohou sloužit jako podklad pro řešení starých ekologických zátěží: u většiny z nich dochází k nezbytnému závěru, že jejich stávající znění takové řešení buď neumožňuje vůbec anebo pouze omezeně. Zvláštní důraz pak klade na řešení starých ekologických zátěží v rámci privatizačních předpisů a vysvětluje historické i právní pozadí likvidace ekologických škod způsobených převážně dřívějšími státními podniky. Z jejich rozboru dovozuje, že za hlavní charakteristické rysy současné úpravy starých ekologických zátěží je možno považovat jednak převážně podzákonný charakter předpisů, resp. ještě spíše charakter norem vymykajících se vůbec z okruhu právních předpisů, a dále, jak autor uvádí na str. 106, stručnost či obecnost základních vodítek, které dávají tím větší prostor (občas i svévolné) interpretaci.

V souvislosti s těmito charakteristikami bych v rámci právního rozboru očekávala na jednom z předních míst úvahy nad smyslem, vnější závazností a vůbec pozicí v právním řádu těch nástrojů, jimiž je v současné době řešení starých ekologických zátěží převážně řízeno: usnesení vlády a interních normativních instrukcí (metodických pokynů apod.). Obecná úvaha na toto téma by pravděpodobně mohla práci obohatit a dovést autora možná k účinnější argumentaci ohledně otázky, zda celá tato problematika v 90. letech měla být, resp. do budoucna má být řešena na úrovni zákona.

K tomu se váže i úvaha autora nad správností tehdejšího rozhodnutí vlády, která neřešila tuto věc zákonem, nýbrž, jak kandidát uvádí na str. 86, „*volila pro ni výhodnější*

¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1078747&t=e&l=en>

právně nezávaznou formu vládních usnesení“. Autor vyjadřuje názor, že zpočátku by bylo bývalo vhodnější celou problematiku zastřešit zákonem, ale v současné situaci, kdy je vše již do detailu rozpracováno v usneseních vlády a metodikách, je „*přijímání nové úpravy na základě zákona v dnešní době již spíše zbytečné*“ (str. 139), a že forma zvolená pro řešení starých ekologických zátěží v rámci velké privatizace, tj. uzavírání ekologických smluv s podniky a bližší úprava v usneseních vlády a metodických materiálech, se jeví jako dostatečná (rovněž str. 139). Osobně se domnívám, že tyto poměrně výrazné názory by si zasloužily širší a důkladnější podložení argumentací, než je v práci předloženo.

I přes kritické připomínky vyjádřené zčásti k formě a zčásti k obsahu práce se domnívám, že doktorská disertační práce JUDr. Jaroslava Niklase s názvem „Právní aspekty odstraňování ekologických škod“ vyhovuje požadavkům kladeným na tento druh prací a doporučuji ji k ústní obhajobě.

Při ní navrhuji kandidátovi, pokud bude pro to časový prostor, pokusit se důkladněji obhájit své závěry uvedené výše, a případně doporučuji se dále zaměřit na následující otázku: Na str. 93-94 autor uvažuje nad povahou ekologických smluv v rámci smluvního práva obecně a také nad jejich budoucí možnou právní podobou; jako možnou či vhodnou variantu uvádí podřazení tohoto typu smluv pod veřejnoprávní smlouvy. Kde je založena úprava veřejnoprávních smluv, čím se vyznačují oproti klasickým smluvním typům a co by bylo zapotřebí, aby ekologické smlouvy, o nichž autor ve své práci pojednává, se staly typově veřejnoprávními smlouvami?

V Praze dne 17. května 2012



JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.