

Oponentský posudek doktorské disertační práce

JUDr. Ondřej Vícha: Princip „znečišťovatel platí“ v právu životního prostředí

Školitel: prof. JUDr. Milan Damohorský, Dr.Sc.

JUDr. Ondřej Vícha zvolil pro svou disertační práci téma z oblasti principů práva životního prostředí. Svůj rozbor pojal velmi důkladně a rozsah téměř 190 stran věnoval jedinému principu, jednomu pro toto právní odvětví ze stěžejních. Úloha právních principů a pozornost jim věnovaná stále roste; některé zásady plní důležitou úlohu nejen při interpretaci právních norem, ale rovněž při samotné tvorbě politiky životního prostředí a nové legislativy. Z tohoto pohledu je tematika zvolená kandidátem vysoce aktuální.

Autor zvolil za těžiště své práce rozbor právních úprav, do nichž se promítá přímo nebo zprostředkovaně princip „znečišťovatel platí“, a to ve sféře práva mezinárodního, evropského unijního i národního (jmenovitě v právním řádu ČR a USA), z nichž následně vyvozuje závěry ohledně uplatňování uvedeného principu a nedostatků při jeho aplikaci. Nejprve ovšem zařazuje obecné uvedení do právních principů vůbec a principů práva životního prostředí zvláště a pojednání o východiscích, vývoji a smyslu principu „znečišťovatel platí“. Celkově svou práci člení do 10 kapitol včetně úvodu a závěru, každou pak do několika podkapitol.

V úvodních dvou kapitolách je zvažována úloha právních principů; autor poukazuje na měnící se resp. rozšiřující se roli principů v kontextu posledních desetiletí, zejména pro vytváření směrů environmentálních politik na různých úrovních a jejich transformaci do právních úprav. Z následného rozboru obecných otázek principu „znečišťovatel platí“, jež byl původně vnímán pouze v ekonomickém kontextu, vyplývá, že jeho význam v rámci principů práva životního prostředí postupně vzrůstá a jeho uplatnění je spatřováno i v nových oblastech tohoto odvětví. Nicméně i v současnosti trpí vymezení tohoto principu v podstatě značnou nejasností – jeho bližší či konkrétnější vymezení se v různých zdrojích liší a zejména se různí pohledy na šíři záběru tohoto principu – v širším pojetí se dostává do úzké vazby s principem odpovědnosti původce. V závislosti na úhlu pohledu proto lze mezi nástroje provádějící tento princip řadit nejrozličnější typy nástrojů zejména ze škály ekonomických nástrojů a pak nástroje právní odpovědnosti, jak kandidát uvádí v příslušné podkapitole.

V pasážích o zakotvení principu „znečišťovatel platí“ v mezinárodním právu autor podrobně rozebírá jednotlivé mezinárodní nástroje *soft law* a zejména pak mezinárodní úmluvy, které se dotýkají tohoto principu. Protože východiskem je pro něj široké pojetí tohoto principu, zahrnující i právní odpovědnost, všimá si v této kapitole též nástrojů o odpovědnosti za škody a občanskoprávní odpovědnosti. Vyvozuje, že v mezinárodním právu dosud není zakotven žádný ekonomický nástroj v podobě poplatků za znečištění životního prostředí, a správně poukazuje na to, že jako jejich alternativu je možné chápat mezinárodní úmluvy zakládající občanskoprávní odpovědnost, které vlastně promítají princip „znečišťovatel platí“ do soukromého práva.

Evropské unijní právo považuje princip „znečišťovatel platí“ za jeden ze základních principů politiky ochrany životního prostředí. JUDr. Vícha komentuje promítnutí tohoto principu opět jednak do řešení environmentální odpovědnosti a jednak do založení a uplatňování ekonomických nástrojů, v tomto případě např. systému obchodování s emisemi skleníkových plynů ad. Postupuje pomocí uvedení základních aktů sekundární legislativy EU a jejich stručného komentování. Doplňuje též stručný přehled dosavadních judikátů Soudního dvora EU, které se

vyjadřují k obsahu principu „znečišťovatel platí“ a důsledkům jeho uplatňování při aplikaci sekundárního práva Unie; tato judikatura ovšem není příliš početná.

Nejrozsáhlejší kapitola 7. podává přehled jednotlivých právních nástrojů, do nichž se v českém právním řádu promítá princip „znečišťovatel platí“. Vedle popisu právní úpravy jednotlivých typů poplatků komentuje též zakotvení právní odpovědnosti za škodu a ekologickou újmu, nápravných opatření, ekologických daní, obchodování s emisními povolenkami ad. Zde autor přidává komentáře k některým částem popisované právní úpravy, hodnotí účinnost některých institutů. Následuje exkurs k uplatnění principu „znečišťovatel platí“ v právu USA, který je poměrně stručný, nicméně základní obraz o dané problematice podává a nabízí také některé podnětné úvahy o vzájemném ovlivňování práva USA a práva EU; americký zákon CERCLA je tu zkoumán v souvislosti s evropskou směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí.

Až před samotné závěry práce autor zařadil kapitolu 9 pojednávající o principu „znečišťovatel platí“ spíše obecně a vymezující jeho vztahy k ostatním principům práva životního prostředí, osvětluje jeho historický vývoj, jednotlivé obsahové prvky a uvádějí do problémů, které jsou s promítnutím tohoto principu do právních norem zvláště spojeny. Osobně tuto kapitolu hodnotím jako nejzdařilejší, s vysokou mírou kritického pohledu na věc, s tím ovšem, že bych ji očekávala hned po úvodních částech práce, ještě před rozбором platné právní úpravy, neboť právě na základě jí přinesených argumentů je tento rozbor modelován právě tak jak je, což je čtenáři osvětleno až následně.

V závěrech práce JUDr. Vícha shrnuje výsledky svého zkoumání. Podává celistvý přehled typologie nástrojů, které současné právo zvolilo k tomu, aby do nich promítlo princip „znečišťovatel platí“ a dospívá k závěru, že vzhledem k tomu, že jde o nástroje různého druhu (administrativní, ekonomické, odpovědnostní), do nichž byl tento princip vtělen různým způsobem a různou měrou, je zvláště důležité jejich správné (vyvážené) nastavení, protože právě v optimálním vyladění jejich spolupůsobení spočívá hlavní pozitivní přínos zkoumaného principu.

Předkládaná disertační práce je po stránce formální na velmi dobré úrovni z hlediska použité grafiky i jazykové kvality. Výtku mám pouze ke zvolené metodě citování literatury, která neodpovídá převážně užívané mezinárodní normě (ISO 690), nicméně beru v úvahu, že v českém prostředí jsou menší odchylky formy citování běžně tolerovány. Po stránce metodologické je možno konstatovat, že autorem použité metody jsou z hlediska dané úrovně vědecké práce standardní. V souladu se současnými trendy čerpal JUDr. Vícha část poznatků pro tvorbu své práce jak z tištěných českých monografií a periodik, tak i z vědeckých pramenů cizojazyčných. Domnívám se nicméně, že autor při vyhledávání cizojazyčných zdrojů mohl, vzhledem ke skutečně hojnému zastoupení jeho tématu v zahraničních periodikách, v daleko větší míře využít elektronické zdroje z online databází (dostupných v knihovně fakulty); pak by jeho bibliografie byla bohatší a práce by lépe odrážela nejnovější poznatky zahraničních autorů.

Z hlediska obsahu práce je možno konstatovat, že autorovi se podařilo postihnout zvolené téma ve značné šíři. Vytkla bych však na mnoha místech převahu popisných pasáží bez hlubšího rozboru, výkladu či vlastního stanoviska. V kapitolách s popisem právního zakotvení principu poněkud chybí jasné vymezení vazby daného právního nástroje na uplatnění principu „znečišťovatel platí“, komentáře k účinnosti či vůbec aplikaci daných ustanovení v praxi či hodnocení, do jaké míry zvolený způsob právní úpravy ve skutečnosti princip „znečišťovatel platí“ realizuje. Výjimkou v tomto směru je výborné a čtivé kritické hodnocení současné české právní úpravy poplatků za znečištění ovzduší, kde autor poukazuje na jejich nízkou účinnost, převahu jejich fiskální funkce (oproti žádoucí funkci motivovat znečišťovatele ke snižování

znečištění) a podává zajímavé návrhy *de lege ferenda* (jako optimální vidí nikoliv zvyšovat sazby poplatků, ale rozšířit systém obchodování s povolenkami i na další znečišťující látky a zavést metodu aukcí.) Je škoda, že stejný přístup nebyl použit i u dalších nástrojů. Jako velmi zajímavé hodnotím například uvažování nad v podstatě pokřivenou úlohou nástrojů administrativních vs. ekonomických v tomto případě – motivační funkci zde namísto ekonomického nástroje (poplatku) plní nástroj administrativní (emisní limit) a nástroji ekonomickému zůstává pouze funkce fiskální.

Za největší výzvu autorem zvoleného tématu principu „znečišťovatel platí“ osobně považuji jeho vztah k principu odpovědnosti původce, a tedy i právní úpravě odpovědnosti vůbec. Autor rozbořem historického vývoje principu „znečišťovatel platí“ dokládá, že z původně úzkého (pouze ekonomického) pojetí se jeho záběr postupně rozšiřoval, až se s principem odpovědnosti původce dostal do velmi úzké spojitosti. Autor sám vztah těchto dvou principů vyjadřuje např. tak, že princip „znečišťovatel platí“ je vyústěním principu odpovědnosti původce (str. 156) nebo že princip „znečišťovatel platí“ je zúžením obecného principu odpovědnosti původce (str. 163). Zdá se však, že vzájemný vztah obou principů by zasloužil ještě více pozornosti a detailnější vyjasnění – zejména co do míry překryvu nebo vzájemného prolínání uvedených principů.

Závěr:

S ohledem na výše uvedené konstatuji, že doktorská disertační práce JUDr. Ondřeje Víchý Princip „znečišťovatel platí“ v právu životního prostředí odpovídá formálním a obsahovým požadavkům kladeným na tento druh prací; výše uvedené kritické výtky považuji z hlediska celkového hodnocení práce za dílčí, doporučující autorovi zvolené téma v jeho budoucí vědecké práci hlouběji rozvinout, a práci doporučuji ji k ústní obhajobě, při níž by se měl vyjádřit k následujícím okruhům otázek.

Otázky k obhajobě:

1. Jak autor nahlíží na fakt, že uplatňování principu „znečišťovatel platí“ je relativizováno tím, že znečišťovatelé v praxi nejsou ochotni snížit svůj zisk o náklady související se znečištěním, a proto je promítají do ceny výrobku, tedy je nakonec nese občan jako koncový spotřebitel? Neznamená to faktickou eliminaci smyslu či významu celého tohoto principu?
2. Jak řeší návrh nového zákona o ochraně ovzduší poplatky za znečištění ovzduší? Napomůže nová právní úprava jejich faktické účinnosti?

V Praze dne 5. září 2011



JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.