

Vydává Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR ve vydavatelsví Economia, a. s., Praha

© Fakulta sociálních věd UK Praha

Adresa redakce: Vinohradská 49  
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 22 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 215 93 203

**Šéfredaktor: Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc.**

**Výkonná**

**redaktorka: Mgr. Renata Nováková**

**Publishers: Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague, in Cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR in Publishing House Economica, Prague**

© Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague

Editor's Office: Vinohradská 49  
120 74 Prague 2  
Czech Republic

**Editor in Chief: Zdeněk Tůma**

## Obsah

Eva TOŠOVSKÁ: Finanční zajištění právní odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody .....345

Vladimír TOMŠÍK: Výzkum kompenzačního koeficientu v podmínkách ČR v l. 1993–96 .....357

Josef JÍLEK: Úrokový a kapitálový výnos dluhopisů .....380

## Informace

Barbora SLINTÁKOVÁ: 4. ročník konference „Teoretické a praktické aspekty veřejných financí“ .....391

## Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 8–10/98 .....393

## Contents

Eva TOŠOVSKÁ: Financial Security of Corporations' Liability for Environmental Damages .....345

Vladimír TOMŠÍK: Offset Coefficient for the CR, 1993–96 .....357

Josef JÍLEK: Interest and Capital Yield of Bonds .....380

## Information

Barbora SLINTÁKOVÁ: The Fourth Conference on Theoretical and Practical Issues on Public Finance .....391

## Tax Judicial Decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No 8–10/98 .....393

*Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. č. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití částí nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je **zakázáno**.*

**Ediční kruh:** Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Věra Kameníčková, CSc., Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Karel Půlpán, CSc., Ing. Ondřej Schneider, MPhil., Ing. Miroslav Singer, PhD., Mgr. Kateřina Šmídková, Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc. (předseda), Doc. Ing. Miloslav Vošvrda, CSc.

**Redakční rada:** Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Gabriel Eichler, Ing. Michaela Erbenová, PhD., Ing. Milena Horčicová, CSc., Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Prof. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Jonáš, Ing. Jan Kláček, CSc., Ing. Pavel Kysilka, CSc., Ing. Ivan Kočárník, CSc. (předseda), Ing. Jiří Kunert, Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Jan Mládek, CSc., Prof. Ing. Lubomír Mlčoch, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, Doc. Ing. Zbyněk Revenda, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Doc. Ing. František Turnovec, CSc., Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc., Prof. Dr. František Vencovský, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

# Finanční zajištění právní odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody<sup>1</sup>

Eva TOŠOVSKÁ\*

## Úvod do problematiky

Znečištění životního prostředí je v ekonomické teorii interpretováno jako klasická „negativní externalita“. Podnikatelský subjekt omezuje doprovodnými efekty své činnosti (znečištěním) hospodářské výsledky jiných subjektů, ale i sebe sama. Tato interakce probíhá mimo rámec tržních vztahů, přičemž poškozený subjekt nemůže kontrolovat ani ovlivňovat opatření k ochraně životního prostředí přijaté znečišťovatelem. Další podstatnou charakteristikou je skutečnost, že ovlivnění ekonomiky poškozeného subjektu nemá ze strany znečišťovatele záměrný charakter, který by byl součástí konkurenčního boje. Ve většině případů jde o externalitu technologického typu (např. znečištění ovzduší v důsledku nedokonalých spalovacích technologií).

Ekonomické řešení ochrany životního prostředí vyžaduje, aby ekologicky negativní externality byly začleněny do výrobních nákladů znečišťovatelů (v mikroekonomické rovině) a do agregovaných ukazatelů charakterizujících výkonnost ekonomiky (v makroekonomické rovině). Tato „internalizace externalit“ se realizuje pomocí širokého rejstříku internalizačních nástrojů ekologické politiky, které přibližují cenovou tvorbu úplným nákladům a zmírňují diferenci mezi soukromými a společenskými náklady.

Mezi internalizační nástroje ekologické politiky patří:<sup>2</sup>

- poplatkové systémy (emisní poplatky, poplatky za produkty, které znečišťují životní prostředí),
- fiskální nástroje (daně, dotace a subvence),
- finanční nástroje (mimorozpočtové fondy, měkké půjčky s úrokovou sazbou nižší, než je běžná úroková sazba komerčních bank),
- odpovědnostní systémy,
- garanční pojistky pro splnění určeného závazku,
- systém zálohování,
- jasné definování a garantování vlastnických práv,

\* JUDr. Eva Tošovská, CSc. – CERGE UK a EI AV ČR Praha

<sup>1</sup> Ekologickou škodou rozumíme jak škody na životním prostředí jako takovém, tak škody, v nichž znečištěné složky životního prostředí hrají roli zprostředkujících médií (např. škody na lesích, na výnosech zemědělských plodin aj.).

<sup>2</sup> Jednu z nejpropracovanějších klasifikací internalizačních nástrojů ekologické politiky podává T. Panayotou [1995].

- vytvoření simulovaného trhu v oblasti ochrany životního prostředí (např. obchodovatelná emisní povolení),
- regulační standardy (emisní limity aj.), kde internalizace externích nákladů probíhá nepřímo prostřednictvím nákladů, jejichž vynaložení je nutné pro splnění předepsaných standardů.

Cílem preventivně orientované ekologické politiky je nalézt takové spektrum a kombinaci jejich nástrojů, které budou stimulovat znečišťovatele k ekologicky šetrnému chování a přitom jim ponechají prostor pro flexibilní reagování na tržní signály.

Mezi nástroji ekologické politiky nachází své pevné místo i právní odpovědnost podnikatelských subjektů za ekologické škody. Předpokladem pro efektivní uplatnění tohoto nástroje v České republice je legislativní zakotvení principů tržní ekonomiky, které by plně rehabilitovalo oddělení sféry veřejnoprávní od sféry soukromoprávní. Reálným projevem tohoto procesu je nahrazení bývalého hospodářského práva novelizovaným občanským a obchodním zákoníkem, které vytvářejí kostru ucelené koncepce soukromoprávní sféry.

Předložená stať je strukturována do tří částí. Problematika právní odpovědnosti za ekologické škody je uvozena charakteristikou jejích funkcí a jejího postavení mezi ostatními nástroji ekologické politiky (první kapitola). Hlavní akcent je položen na diskuzi alternativních forem finančního zajištění odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody (druhá kapitola). Tato stránka dané problematiky má ekonomický rozměr, protože se dotýká nákladové kalkulace znečišťovatelů. Třetí část studie analyzuje právní odpovědnost za ekologické škody v České republice, a to z hlediska jak právní úpravy, tak možností finančního zabezpečení (třetí kapitola).

Nejvhodnější model finančního zajištění odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody hledají všechny vyspělé země. Zkušenosti zemí EU, včetně harmonizačního úsilí Evropské komise a Rady Evropy v této oblasti, budou předmětem samostatné statě.

## **Charakteristika odpovědnosti za ekologické škody jako nástroje ekologické politiky**

Z ekonomického hlediska je právní odpovědnost za ekologické škody tržně konformním nástrojem ekologické politiky splňujícím požadavek deetatizace. Způsobí-li podnikatelský subjekt škodu na životním prostředí či způsobí-li třetí straně škodu, která je důsledkem znečištění životního prostředí vyvolaného aktivitou tohoto subjektu, nese náklady na nápravu a kompenzaci těchto škod. Vynutitelnost nápravných opatření a kompenzace škod jsou vlastním obsahem tohoto nástroje. Státní orgány se proto nemusejí orientovat na přímé řízení mikroekonomických subjektů a nemusejí disponovat údaji o výši škod, jako je tomu např. při stanovení sazeb emisních poplatků.

Kompenzační platby a nápravná opatření v rámci odpovědnostního režimu probíhají mimo oblast veřejných financí. Stanovení výše náhrady škod se přesouvá na poškozené subjekty (a pojišťovny), vlastní kompenzační platba je věcí znečišťovatele (a pojišťovny). Někteří autoři [Zweifel – Tyran 1994] podtrhují přitom skutečnost, že výsledné ocenění má vazbu na „ochotu platit“ (willingnes to pay<sup>3</sup>) těch subjektů, kterých se škody týkají.<sup>4</sup>

Jako další pozitivum právní odpovědnosti za ekologické škody je zdůrazňován fakt, že náhrady škod jsou věcí veřejného projednávání před soudy. Nemohou být proto předmětem ovlivňování ze strany průmyslové lobby, jako

je tomu v řadě zemí při stanovování výše emisních poplatků či ekologických standardů.

Ze zahraničních zkušeností jednoznačně vyplývá, že uplatnění právní odpovědnosti za ekologické škody je nejefektivnější ve vztahu k těm podnikatelským subjektům, jejichž činnost v sobě nese specifické riziko pro životní prostředí. Jde především o činnosti spojené s nebezpečnými látkami, s odpady, s geneticky modifikovanými organizmy či o provoz zařízení, která jsou zdrojem nadměrného znečištění životního prostředí. V této sféře je potenciálně největší pravděpodobnost vzniku ekologických havárií a předpokládá se těžiště budoucích případů aplikace tohoto nástroje.

Naopak nelze očekávat, že se v praxi budou uplatňovat odpovědnostní nároky ve vztahu k výrobním provozům emitujícím malé množství znečišťujících látek. V těchto případech bývá obtížné identifikovat původce škody, protože v daném teritoriu je obvykle lokalizováno více provozů. Transakční náklady spojené s uplatněním objektivní odpovědnosti konkrétního znečišťovatele by dosahovaly neúměrné výše. V této oblasti jsou efektivním nástrojem především poplatky za emise znečišťujících látek, systém licencí (povolení) ve vztahu ke konkrétním zdrojům či prodej emisních povolení (praktikovaný zejména v USA). Analogicky to platí i ve vztahu ke spotřebním aktivitám doprovázeným emisemi znečišťujících látek, jako je např. doprava, lokální vytápění apod. Zde je praktičtější zatížit ekologicky nešetrné produkty poplatky, které lze aplikovat i na difuzní a mobilní zdroje, nebo zavést daňovou diferenciaci.

Zavedení zákonné odpovědnosti za ekologické škody plní v ekologické politice tři významné a nezastupitelné funkce:

První je již zmíněná *funkce internalizační*, kterou se realizuje základní pravidlo ekologické politiky pro alokaci nákladů: „Polluter Pays Principle“ (princip: znečišťovatel platí). Je-li vůči znečišťovateli uplatněna zákonná odpovědnost za ekologické škody, je na něj současně alokována odpovědnost za náklady spojené s nápravou a kompenzací těchto škod. Tato adresnost zamezuje přiřazení nákladů na kompenzaci a nápravná opatření všem daňovým poplatníkům.

Druhou funkcí zákonné odpovědnosti za ekologické škody je *funkce kompenzační (nápravná)*. Nárok poškozeného na kompenzaci škod (či povinnost provést ve vztahu k životnímu prostředí nápravná opatření) vyplývá z vlastní podstaty daného nástroje a není závislý na dalších správních rozhodnutích. Významnou podmínkou pro realizaci kompenzační funkce je garantování platební schopnosti podnikatelského subjektu ve vztahu k úhradě ekologických škod. Toto finanční zajištění umožňuje jak včasnou nápravu životního prostředí jako veřejného statku a kompenzaci škod ve vztahu k poškozeným, tak ochranu znečišťovatele před eventuálním bankrotem v důsledku vysokých kompenzačních nároků poškozených.

Třetí významnou funkcí odpovědnosti za ekologické škody je *funkce preventivní*. Zákonem stanovená odpovědnost znečišťovatele za náklady na odstranění škod výrazně stimuluje jeho úsilí škodám předcházet. Např. Sha-

<sup>3</sup> Jde o nejčastěji využívanou techniku přímého mimotržního oceňování.

<sup>4</sup> Poškozené subjekty se dožadují kompenzace, jejíž výše je limitována hodnotou skutečně utrpěných škod. Tato hodnota představuje zpětně jakýsi horní limit částky, kterou by poškození byli ochotni vydat na odvrácení těchto škod. Touto nepřímou vazbou mezi kompenzací škod a náklady na odvrácení škod se režim ekologickoprávní odpovědnosti odlišuje jak od ekologických standardů, tak od ekologických daní a poplatků, kde tato vazba neexistuje.

vell ve své fundované práci [Shavell 1984] dokládá, že zákonná odpovědnost za ekologické škody stimuluje preventivní opatření často v mnohem větší míře než regulační opatření. Tento nástroj doporučuje proto uplatnit zejména v případech, kdy se mezní náklady na prevenci mezi potenciálními znečišťovateli významně liší. Skutečnost, že prevence a princip předběžné opatrnosti jsou inherentní odpovědnostnímu systému, potvrzují i zkušenosti s aplikací směrnice Evropského společenství o odpovědnosti za produkty (85/374/EEC).

Zkušenosti zemí EU potvrzují [Bjerregaard 1996], že je-li režim zákonné odpovědnosti za ekologické škody správně konstruován a doplněn dalšími nástroji, jako je ekomanagement a audit (tzv. EMAS), nepředstavuje pro průmyslové podniky nepřiměřené zatížení transakčními náklady, ale stává se naopak efektivním nástrojem jejich „sebekontroly“.

## **Formy finančního zajištění zákonné odpovědnosti za ekologické škody**

Pro realizaci výše analyzovaných funkcí zákonné odpovědnosti za ekologické škody je z ekonomického hlediska relevantní zajistit jak dostatečný objem finančních prostředků na kompenzaci a nápravu ekologických škod, tak jejich rychle mobilizovatelnou podobu. Jen za těchto podmínek je možné neprodleně přistoupit k likvidaci a kompenzaci důsledků ekologických havárií, a tím eliminovat riziko dynamického nárůstu škod v důsledku prodlžení.

Zkušenosti s harmonizací a finančním zajištěním odpovědnostních systémů v rámci evropského regionu<sup>5</sup> ukázaly, že každý stát bude mít možnost zvolit si takový způsob finančního zajištění zákonné odpovědnosti za ekologické škody, který odpovídá jeho vlastním ekonomickým, právním a institucionálním podmínkám. To otevírá prostor pro diskuzi o širokém spektru alternativních způsobů finančního zajištění zákonné odpovědnosti za ekologické škody.

## **Pojištění zákonné odpovědnosti za ekologické škody**

Nejfrekventovanějším způsobem finančního zajištění zákonné odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody je komerční pojištění. Podstata tohoto nástroje spočívá v ocenění potenciálních ekologických škod a pravděpodobnosti, že k nim dojde, a v následném transferu tohoto rizika na pojišťovací společnost. Ta v souladu s podmínkami pojistné smlouvy přejímá riziko úhrady škod a ztrát.

Teoretický požadavek „internalizace škod“ se v daném případě realizuje platbou pojistného, která vstupuje do nákladové kalkulace znečišťovatele. Výši pojistného lze přitom stimulovat podnikatelské subjekty k realizaci opatření, která zvýší bezpečnost provozu a projeví se v nižších škodách.

V praxi však z událostí, které negativně ovlivňují kvalitu životního prostředí a způsobují škody, odpovídá předpokladům pro uzavření pojistných smluv jen menší část. Těmito předpoklady je měřitelnost rizika a náhlý, neočekávaný výskyt ve smlouvě definované pojistné události. V tomto kontextu se v rámci pojištění ekologických škod postupně vydělily dvě katego-

<sup>5</sup> Analýza harmonizačních kroků v úpravě právní odpovědnosti za ekologické škody v rámci Evropské unie, stejně jako zkušenosti členských zemí EU a OECD s alternativními formami jejího finančního zajištění budou obsahem samostatné studie.

rie znečištění: náhlé či havarijní znečištění a tzv. postupné („gradual“) znečištění. Ve druhém případě jde opět o náhodné či havarijní znečištění, není však způsobeno „náhlou“ událostí.<sup>6</sup> Přístup jednotlivých zemí ke krytí škod z havarijního či postupného znečištění je velmi diferencovaný.

Z hlediska pojišťovací společnosti je posouzení výše rizika, které na sebe ve vztahu k ekologicky nešetrným provozům přejímá, naprosto klíčovým parametrem. Proto se integrální součástí moderního konceptu pojištění ekologických škod stala riziková analýza. Zkušenosti z ekologických havárií z posledního období přitom signalizují odklon od rizika tzv. nižších stupňů (přímé či věcné škody) k rizikům vyšších stupňů, spojeným navíc s riziky přerušení provozu, se ztrátou důvěry k podniku či se ztrátou společenské akceptovatelnosti jeho výrobků (podle [Pokorný 1997]).

Pojišťovací společnosti pojišťují proto zákonnou odpovědnost podnikatelských subjektů za ekologické škody jen do výše určitých limitů (u většiny pojišťoven včetně limitů stanovených zajistitelem). Praxe jednotlivých zemí se liší v tom, zda jde o limit pro pojistnou událost, nebo o roční limit. Pojišťovny rovněž požadují spoluúčast provozovatele, jejíž výše je závislá na stupni rizika konkrétního provozu.

Na druhé straně se pro podnikatelské subjekty otevírá relativně široká škála možností získat od pojišťovny různě odstupňované slevy na pojistném (bonusy). Předpokladem je zavedení některého ze systémů řízení, které podstatně snižují pojistná rizika (např. systém environmentálního managementu podle normy ČSN EN ISO 14001), dlouhodobě bezškodní průběh provozu aj.

V poslední době je často diskutovanou otázkou, zda by pojištění zákonné odpovědnosti za ekologické škody mělo být ve vztahu k ekologicky rizikovým podnikům povinné.

Proti této úpravě hovoří několik důvodů:

Pojišťovny jako samostatné tržně kalkulující instituce lze jen stěží nutit, aby povinně pojišťovaly provozovatele s nadměrně vysokým stupněm ekologického rizika. Při striktně vyžadovaném pojištění odpovědnosti za ekologické škody by odmítnutí pojišťovny převzít vysoká rizika mohlo některé provozovatele vyřadit z podnikání. Tím by pojišťovací instituce de facto získaly pravomoc určovat, kdo může provozovat rizikové aktivity a za jakých podmínek. Tento finální efekt, spojený s odpovědnostním režimem, není zamýšlený ani žádoucí.

Na rozdíl od jiných pojistných produktů mají pojišťovací společnosti s pojištěním ekologických rizik doposud jen omezené zkušenosti a nelze proto předpokládat, že by se na všech pojišťovacích trzích našlo pro tato rizika dostatečné krytí.

Přes výrazný akcent, který je položen na rozvoj komerčního pojištění odpovědnosti za ekologické škody, je racionální paralelně analyzovat dopady dalších forem finančního zajištění odpovědnostního režimu. Tento přístup je zcela v souladu s přístupem Evropské komise i Rady Evropy k této otázce.

### *Poolová úprava pojištění odpovědnosti za ekologické škody*

Rostoucí požadavky na krytí odpovědnosti za ekologické škody řeší pojišťovny v mnoha zemích EU a OECD členstvím ve společných pojišťovacích

<sup>6</sup> Provozovatel např. předpokládá, že znečištěné látky jsou odváděny speciálním potrubím. Potrubí se však poškodí a tyto látky již delší dobu prosakují do okolí. Dojde-li ke škodě, je splněno kritérium nahodilosti a je možné aplikovat pojištění za škody způsobené „postupným“ znečištěním.

fondech (poolech). Principem poolového systému je spolupráce většího počtu pojišťoven, které „upíší“ v deklarované výši svou příslušnou kapacitu pro pojistné krytí odpovědnosti za ekologické škody. V prvním kroku pojišťovny sloučí své kapacity pro krytí rizika ekologických škod, v druhém kroku usilují o navýšení pojistné kapacity formou zajištění.

Členství ve společných pojišťovacích fondech je zásadně dobrovolné. Pooly garantují kompenzaci škod pouze v rámci občanskoprávní odpovědnosti za ekologické škody. Správní a trestní odpovědnost nepokrývají.

Mechanismus a pravidla fungování jednotlivých poolů podrobně stanoví konkrétní poolové dohody. Z pojištění jsou obvykle vyloučeny škody, které souvisejí s využitím a rozšiřováním geneticky modifikovaných organizmů, dále škody, které vyplývají ze špatného stavu a nedostatečné údržby ochranných zařízení, škody z trvale produkovaných emisí znečišťujících látek, či škody z rizika rozvojových činností.

Výhodou poolového uspořádání je bezpochyby koncentrace „know-how“ z pojištění odpovědnosti za ekologické škody – jako relativně nového a metodologicky složitého pojistného produktu – do jednoho místa. To umožňuje jak jednotný výklad pojmu „ekologické škody“, tak harmonizaci technik jejich oceňování. Pooly se proto přirozeně stávají expertizním místem a sehrávají významnou roli v prevenci vzniku nahodilých událostí spojených s ekologickými škodami.

Proti poolové úpravě jsou na druhé straně vznášeny i četné výhrady. Kritika se soustřeďuje na skutečnost, že pooly zabezpečují pouze limitované finanční krytí odpovědnosti za ekologické škody, nerespektují důsledky kumulace negativních dopadů hospodářských aktivit na kvalitu životního prostředí a v mnoha zemích neposkytují krytí nákladů na obnovu životního prostředí (tj. na nápravná opatření).

### *Pojišťovna pro vlastní potřebu*

Vedle komerčního pojištění a poolového uspořádání je další teoretickou alternativou finančního krytí odpovědnosti za ekologické škody založení pojišťovny pro vlastní potřebu (tzv. captive insurance company). Jde o pojišťovací společnost založenou a vlastněnou jedním nebo více podnikatelskými subjekty, která neposkytuje pojistné produkty širokému okruhu klientů, ale přebírá pojistné záležitosti pouze svých vlastníků. Založení tohoto typu pojišťoven musí umožňovat platná národní legislativa.

### *Vytvoření kompenzačních (garančních) fondů*

Krytí zákonné odpovědnosti za ekologické škody je možné zajistit vytvořením a udržováním dostatečně velkých vlastních finančních prostředků vyčleněných pro tento účel. V rámci finanční spolupráce více podnikatelských subjektů může být vytvořen společný kompenzační fond, a to na oborové, regionální či celostátní úrovni.

Zatímco vytvoření decentralizovaných kompenzačních fondů je věcí dohody podnikatelských subjektů, proti vytvoření centralizovaného fondu pro kompenzaci ekologických škod lze uplatnit řadu kritických výhrad:

- kompenzační fond může jen stěží finančně pokrýt důsledky větších ekologických havárií či důsledky kumulace většího počtu havárií s riziky vyšších stupňů;

- výši příspěvku jednotlivých podnikatelských subjektů do kompenzačního fondu není možné založit na objektivních kritériích, její administrativní stanovení nemá přímou vazbu na stupeň potenciálního rizika daného provozu;
- vysoký příspěvek do kompenzačního fondu může negativně ovlivnit konkurenceschopnost některých podnikatelských subjektů;
- povinné „zakonzervování“ části finančních prostředků v kompenzačním fondu je z hlediska ekonomiky podnikatelských subjektů neefektivní a omezuje flexibilitu rozhodování jejich managementu, není kompatibilní s tržními principy;
- placení příspěvků do kompenzačního fondu nestimuluje dostatečně provozovatele rizikových aktivit k realizaci preventivních opatření (na rozdíl od systému bonifikace u komerčního pojištění);
- zřízení a fungování centralizovaného kompenzačního fondu vede k růstu administrativních nákladů a je v rozporu s tendencí snižovat roli mimo-rozpočtových fondů jako nástrojů státní politiky životního prostředí;
- finanční prostředky vázané v kompenzačních fondech nejsou předmětem zdanění, a tím snižují celkový objem odvodů podnikové sféry do státního rozpočtu.

### *Bankovní a státní záruky*

Další teoretickou alternativou finančního zajištění právní odpovědnosti za ekologické škody je získání bankovní záruky. Bankovní instituce mohou poskytovat tento typ garance pouze v případech, že jsou k tomu oprávněny zákonem a jsou schopny zajistit stejnou úroveň krytí odpovědnosti za ekologické škody jako u pojištění této škody.

Obdobně může převzít závazek krytí zákonnou odpovědnost za ekologické škody stát (či spolková země).

### *Nekonvenční přístupy k finančnímu zajištění právní odpovědnosti za ekologické škody*

Za perspektivní způsob, jak rozšířit diverzitu možných forem finančního krytí odpovědnosti za ekologické škody a jak vystavit zejména pooly konkurenci, pokládají někteří autoři [Zweifel – Tyran 1994] internalizaci ekologického rizika prostřednictvím kapitálového trhu. Pro tento postup se v rámci odborné literatury vžila zkratka ERICAM<sup>7</sup>. Znečišťovatel uvede na kapitálový trh akcie, které v sobě nesou i podíl na environmentálním riziku. Investor na základě svého výběru může upsat akcie s podílem na riziku, a tím vytvořit ve prospěch potenciálního znečišťovatele určitý druh garance (přitom může rozložit své portfolio mezi znečišťovatele s malou či vysokou mírou rizika). Riziko nesolventnosti znečišťovatele je tím do značné míry sníženo, protože riziko znehodnocení životního prostředí je „atomizováno“ rozdělením celkového krytí do mnoha akcií s malou nominální hodnotou. Znečišťovatelé mezi sebou na kapitálovém trhu o pokrytí rizika soutěží. První zkušenosti s tímto decentralizovaným řešením krytí odpovědnosti za ekologické škody dokládají, že kapitálové trhy jsou schopny ocenit ekologická rizika správněji než mnohé tradiční metody.

<sup>7</sup> Environmental Risk Internalization through Capital Markets

Další možnou formou krytí odpovědnosti za ekologické škody je zavedení flexibilního systému ekologické pojistné záruky [Constanza – Perrings 1990]. Podnikatelský subjekt složí na zvláštní účet – vedený ministerstvem životního prostředí – platbu, která bude hrát roli časově limitované pojistné záruky. Její výše se bude rovnat kvalifikovanému odhadu nejvyšších potenciálních škod,<sup>8</sup> které jsou spojeny s danou hospodářskou aktivitou. Pokud podnikatelský subjekt prokáže, že ve stanoveném časovém období způsobil nižší (nebo žádné) škody, než byl jejich odhad, bude mu pojistná záruka – nebo její alikvótní část – vrácena. Ve flexibilitě systému spatřují autoři zdroj jeho stimulativního působení na snižování ekologických nákladů jednotlivých provozovatelů, a tím na jejich ekologicky šetrnější chování.

Některé výhrady proti deponování pojistných záruk jsou identické s výhradami proti kompenzačním fondům. Navrhovaný systém je však ještě více administrativně náročný, protože předpokládá stanovení výše pojistné záruky a její event. snížení či refundaci pro každého jednotlivého provozovatele.

## Odpovědnost za ekologické škody v České republice

### *Právní úprava odpovědnosti za ekologické škody*

Právní úprava odpovědnosti<sup>9</sup> za ekologické škody je v České republice roztržena do velkého počtu právních norem, což značně sťažuje její reálné uplatňování. Vzhledem k charakteru životního prostředí jako veřejného statku se tato problematika v českém právním řádu promítá jak do roviny veřejnoprávní, tak do roviny soukromoprávní.

Ve veřejnoprávní rovině je předmětem obecného zájmu ochrana ekologické hodnoty životního prostředí jako takového. Podle zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, je podnikatelský subjekt odpovědný za jím způsobenou „ekologickou újmu“<sup>10</sup>, kterou je povinen napravit. Náprava, jejíž formy uvádějí jednotlivé „složkové zákony“<sup>11</sup>, spočívá v realizaci opatření k odstranění nebo zmírnění následků poškození kvality životního prostředí. Na původci znečištění ji vymáhají orgány státní správy. Odpovědnost za způsobenou „ekologickou újmu“ je odpovědností objektivní, která je nezávislá na zavinění znečišťovatele.

Vedle veřejnoprávní roviny je znečišťovatel odpovědný za ekologické škody i v rovině soukromoprávní, tj. ve vztahu k poškozeným subjektům. Přitom uplatnění práva na náhradu škody je fakultativní, tj. závislé na aktivitě poškozené strany.

Subjekt poškozený znečištěním životního prostředí má na základě občanského zákoníku právo žádat na původci tohoto znečištění odškodnění v rámci

<sup>8</sup> vyjádřených náklady na nápravná opatření a na rehabilitaci poškozených složek životního prostředí

<sup>9</sup> V kontextu dané studie abstrahujeme od odpovědnosti podnikatelských subjektů za protiprávní jednání ve vztahu k životnímu prostředí, tj. od trestněprávní odpovědnosti a odpovědnosti za správní delikty. Tuto sféru upravuje trestní zákon, zákon ČNR o přestupcích a zvláštní předpisy.

<sup>10</sup> Ta je citovaným zákonem definována jako „ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů“.

<sup>11</sup> např. zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami; zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; a další zákony

obecné odpovědnosti za škody. Jde především o ustanovení § 420, který upravuje odpovědnost za škodu způsobenou jinému provozní činností, resp. fyzikálními, chemickými, popř. biologickými vlivy provozu na okolí, a § 432, v němž je upravena odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným. V obou případech jde o objektivní odpovědnost, tj. odpovědnost za výsledek bez ohledu na zavinění (s možností omezené liberace).

V některých méně častých případech je možné aplikovat na odpovědnost za ekologické škody i ustanovení obchodního zákoníku.<sup>12</sup>

Současná platná právní úprava odpovědnosti za ekologické škody je předmětem mnoha kvalifikovaných výhrad předních právních odborníků na životní prostředí (viz [Damohorský 1994], [Kružíková – Mezřícký 1994]).

Kritizován je především fakt, že odpovědnost podnikatelských subjektů za ekologické škody není důsledně odpovědností objektivní, tj. odpovědností za výsledek, bez ohledu na zavinění provozovatele či na jeho aktivity v prevenci škod. S tímto pojetím je v rozporu např. ustanovení zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, které spojuje možnost vymáhání opatření k nápravě životního prostředí pouze s protiprávním jednáním. Výhrady jsou uplatňovány jak proti vlastní koncepci „ekologické újmy“ a její vazbě na další odpovědnostní systémy (zejména delikt ní odpovědnost), tak proti absenci legislativní úpravy souběhu náhrady škody a nápravy ekologické újmy aj.

V koncepční rovině je předmětem diskuze otázka, zda tradiční odpovědnostní systém adekvátním způsobem reflektuje specifika ekologických škod.<sup>13</sup>

Četnost i váha kritických připomínek jsou zdrojem oprávněnosti požadavku na novou právní úpravu odpovědnosti za ekologické škody. Ta předpokládá buď rozšíření a reformulaci základních pojmů současného zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, nebo vypracování samostatného zákona o odpovědnosti za ekologické škody (při současné novelizaci zákona č. 17/1992 Sb.).

Nová právní úprava by do značné míry usnadnila přijetí dalších zákonů, které mají vazbu na danou problematiku (např. připravovaný zákon o prevenci a likvidaci průmyslových havárií a integrovaném záchranném systému).

### *Finanční zajištění odpovědnosti za ekologické škody*

Vnitřně nekonzistentní právní úprava odpovědnosti za ekologické škody se logicky odráží i v relativně malé pozornosti věnované formám jejího finančního zabezpečení.

Pokud jde o její nejfrekventovanější formu – komerční pojištění odpovědnosti za ekologické škody –, můžeme v posledních letech v ČR zaznamenat první zájem o tento pojistný produkt. Sondážní průzkum postojů pojišťoven ukázal<sup>14</sup>, že pojištění odpovědnosti za ekologické škody nabízejí především

<sup>12</sup> Jde o odpovědnost za škodu, která byla způsobena porušením závazku v obchodních vztazích. I v tomto případě jde o odpovědnost objektivní (viz zákon č. 513/1991 Sb.).

<sup>13</sup> V této souvislosti se zdůrazňuje např. krátká objektivní promlčecí doba u náhrad škod podle tradiční odpovědnosti, která je v rozporu s charakterem ekologických škod, výrazná informační asymetrie v případě ekologických škod aj.

<sup>14</sup> Sondážní průzkum postojů pojišťoven k pojištění odpovědnosti za ekologické škody provedla autorka studie v roce 1996 [Tošovská 1996].

kapacitně větší pojišťovací společnosti. Menší pojišťovací společnosti, které rozsah svých pojistných produktů teprve dotvářejí, o něj projevují zájem do budoucna.

Tak např. Česká pojišťovna, a.s., stejně jako Česká podnikatelská pojišťovna, a.s., pojišťují ekologické škody v rámci obecné odpovědnosti za škody. Nezbytnou podmínkou však je, aby k ekologickým škodám došlo v důsledku nenadálé poruchy ochranného zařízení.<sup>15</sup> Výše uvedený typ pojištění sjednává Česká pojišťovna všem klientům, širší rozsah pojištění (škody vzniklé „postupným“ znečištěním) dosud sjednán nebyl.

Je-li příčinou vzniku škody nahodilá událost (ekologická havárie), poskytuje do určité výše krytí odpovědnosti za ekologické škody i Česká kooperativa, a.s., Praha. V současné době má uzavřeno kolem 50 smluv tohoto druhu, k nimž si vytváří „technické rezervy“ podle příslušné vyhlášky Ministerstva financí ČR. Za smlouvu největšího rozsahu je možné považovat pojištění ropovodu Ingolstadt.

Jiné pojišťovny, např. Generali pojišťovna, a.s., umožňují velkým průmyslovým podnikům sjednat si na základě individuální žádosti připojištění pro případ ekologické havárie. Plnění však limitují stanovenou nejvyšší částkou.

Odpovědnost za ekologické škody pojišťuje za individuálních podmínek i Kooperativa, moravskoslezská družstevní pojišťovna, Brno. Pojištění se vztahuje – jako ve všech výše uvedených případech – na škody, jejichž příčina vznikla v době trvání pojištění. Tato pojišťovna však do budoucna zvažuje i možnost pojištění na základě uplatnění nároku na plnění (tzv. claims made policy).

Některé další – co do rozsahu poskytovaných pojistných produktů menší – pojišťovací společnosti uvádějí, že odpovědnost za ekologické škody dosud nepojišťují, i když se v některých případech na ně klienti s touto žádostí obrátili. Jako důvod uvádějí především nejasnost legislativy v této oblasti (pojišťovna Morava, pojišťovna Certusia, a.s., aj.), absolutní nedostatek zkušeností s náhradou za ekologické škody (Hasičská vzájemná pojišťovna, a.s.), neschopnost pokrýt pojištění rizika ekologických škod z vlastních omezených prostředků pojišťovny, odmítavý postoj zahraničního zajištěitele k pojištění odpovědnosti za ekologické škody aj.

Organizační složky renomovaných zahraničních pojišťoven, vyvíjející aktivity v ČR (Allianz, a.s., Zürich pojišťovna aj.) navíc zdůrazňují, že české podniky – a to včetně provozovatelů rizikových aktivit – nejsou pod legislativním tlakem<sup>16</sup> a pojištění odpovědnosti za ekologické škody až na malé výjimky nevyžadují. Zahraniční pojišťovny poukazují na úplnou absenci či nedostatečnou úroveň rizikové analýzy prováděné v jednotlivých podnicích i na skutečnost, že hloubkový audit, který je nezbytnou podmínkou uzavření pojistné smlouvy, představuje pro řadu podniků nadměrnou finanční zátěž. Vzhledem k vysokému stupni znečištění životního prostředí v ČR vyslovují i obavu, že jim budou české podniky v rámci pojistného plnění podávat i tzv. „staré zátěže“.

Pokud jde o další z výše uvedených forem finančního zajištění odpovědnosti za ekologické škody, uplatňují se v České republice jen zcela výjimečně.

<sup>15</sup> Nenadálou poruchou ochranného zařízení rozumí pojišťovna situaci, kdy „tuto zařízení v důsledku vnitřní závady, kterou provozovatel nemohl při řádné péči předpokládat, přestane plnit svou funkci, kterou přetím řádně plnilo“.

<sup>16</sup> Tento stav by měl změnit zákon o prevenci a likvidaci průmyslových havárií připravovaný Ministerstvem životního prostředí ČR.

Touto výjimkou je především poolová úprava pojištění odpovědnosti za škody z provozu jaderných elektráren (viz [Zákon č. 18/1997 Sb.]). Český jaderný pool, v jehož rámci spolupracuje při pojištění odpovědností za škody z provozu jaderných zařízení na území ČR dvanáct pojišťoven, existuje od r. 1995. Kapacita Českého jaderného poolu se výrazně posílila po jeho přijetí do mezinárodního sdružení „Fórum jaderných poolů“.

V rámci „atomového zákona“ (viz [Zákon č. 18/1997...]) se v souvislosti s odpovědností za jaderné škody uplatňuje i limitovaná forma převzetí státní záruky.<sup>17</sup>

Zakládání kaptivních pojišťoven nemožňuje čs. legislativní úprava, koncentrovaná do zákona CNR č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, ani jeho připravovaná novela. Poskytování bankovních záruk ke krytí odpovědností za ekologické škody není v souladu s praxí bankovních domů působících v ČR. Ty mohou sice poskytovat bankovní garance ve vztahu k jasně specifikovanému závazku podniku (i budoucímu), odpovědnost za ekologické škody však nemá tento charakter a je spojena s neúměrným rizikem. Toto krytí zcela vylučují i současné úkoly bank spojené s transformací české ekonomiky.

## **Závěr**

Má-li odpovědnost za ekologické škody efektivně plnit svou internalizační, kompenzační a preventivní funkci, musí být důsledně koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. odpovědnost za výsledek, bez ohledu na zavinění.

Cílovou funkcí v oblasti finančního zajištění odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody je vytvořit jeho diverzifikovaný rámec. Preferována je kombinace smluvního komerčního pojištění s dobrovolnými formami finančního zajištění na decentralizované úrovni. Po stabilizaci a rozvoji kapitálového trhu v České republice je nezbytné uvažovat i o jeho roli při internalizaci ekologického rizika.

---

<sup>17</sup> Stát poskytuje záruku za uspokojení přiznaných nároků na náhradu jaderné škody, pokud nejsou uhrazeny z povinného pojištění nebo jiného finančního zajištění, a to do částky 6 mld. Kč (po vyčerpání plnění pojistitele v rozsahu 1,5 mld. Kč), jde-li o jaderná zařízení pro energetické účely, nebo 1,5 mld. Kč (po vyčerpání plnění pojistitele v rozsahu 200 mil. Kč), jde-li o ostatní jaderná zařízení a přepravu. Přitom však není dotčeno právo státu jako ručitele na postih za uspokojení přiznaných nároků na náhradu jaderné škody vůči původci škody, tj. držiteli povolení k provozu jaderného zařízení.

## **LITERATURA**

BJERREGAARD, R.: Environmental Liability. Speech of Commissioner Bjerregaard for Meeting of the Belgian Environmental Law Association, June 1996.

CONSTANZA, R. – PERRINGS, Ch.: A flexible assurance bonding system for improved environmental management. *Ecological Economics*, 1990, č. 2.

DAMOHOŘSKÝ, M.: Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 1994, č. 2.

KRUŽÍKOVÁ, E. – MEZŘICKÝ, V. – PEKÁREK, M.: Zákon o přežití. Praha, prosinec 1994.

PANAYOTOU, T.: Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development. UNEP, Internalization of Environmental Cost, UNCTAD/COM/Misc 93, October 1995.

POKORNÝ, P.: Riziková analýza Pojišťovny Zürich z hlediska ochrany životního prostředí. Pojistný obzor, 1997, č. 9.

SHAVELL, S.: A model of optimal use of liability and safety regulation. Rand. J. Econ., 1984, 15, s. 271-280.

TOŠOVSKÁ, E.: Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí ve vztahu k Luganské úmluvě a k formování přístupu EU k tomuto problému. [Studie pro MŽP.] Ekologický servis, září 1996.

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů /tzv. atomový zákon/.

ZWEIFEL, P. – TYRAN, J.R.: Environmental Impairment Liability as an Instrument of Environmental Policy. Ecological Economics, 1994, č. 11.

## SUMMARY

# Financial Security of Corporations' Liability for Environmental Damages

Eva TOŠOVSKÁ – CERGE-EI Prague

This paper focuses on Environmental Impairment Liability /EIL/ as an instrument of environmental policy and as a potential means for the internalisation of negative external effects. In the first chapter the triple function of EIL (compensation, internalization and prevention) is analysed and EIL is compared with other instruments of environmental policy.

Because certain activities in themselves involve an increased risk of damage, and especially small- and medium-sized firms may not have the financial capacity to pay compensation awarded to persons who suffered damage, the introduction of an EIL financial security scheme is very relevant issue. Therefore, the second chapter emphasises EIL insurance and the alternative forms of its financial security. Aside from EIL insurance, the Environmental Risk Internalization through Capital Markets appears to be particularly promising.

The third chapter analyses the current private and public environmental liability law provisions in the Czech Republic and makes reservations primarily concerned the lack of conceptuality in this sphere.

An analysis of the existing possibilities for operators of hazardous activities in the Czech Republic to obtain „green“ insurance cover is examined as well.