

Univerzita Karlova v Praze



Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

DIPLOMOVÁ PRÁCE

ZÁKLADNÍ ZÁSADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ

Právní ?

březen 2006

Kateřina Škábová

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

ZÁKLADNÍ ZÁSADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Diplomová práce

Vypracovala:

Kateřina Škábová

Vedoucí diplomové práce:

Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

V Praze v březnu 2006

*Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila
všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.*

V Praze, dne 5. března 2006

Kateřina Škábová

Kateřina Škábová

1. ÚVOD	1
1. 1. Obecný úvod	1
1. 2. Cíl a struktura práce	2
1. 3. Použité metody	2
2. PRÁVNÍ PRINCIPY OBECNĚ	3
2. 1. Pojem právního principu	3
2. 2. Význam a funkce právního principu	5
2. 3. Prameny právních principů	6
2. 4. Systematické dělení právních principů	7
3. PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ OBECNĚ	10
3. 1. Specifika principů ochrany životního prostředí	10
3. 2. Systematické dělení principů ochrany životního prostředí	11
4. KONKRÉTNÍ PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	14
4. 1. Princip nejvyšší hodnoty	14
4. 1. 1. Mezinárodní úroveň	14
4. 1. 2. Komunitární úroveň	14
4. 1. 3. České právo	15
4. 1. 4. Charakter zásady	16
4. 2. Princip trvale udržitelného rozvoje	17
4. 2. 1. Mezinárodní úroveň	18
4. 2. 2. Komunitární úroveň	19
4. 2. 3. České právo	21
4. 2. 4. Charakter zásady	22
4. 3. Princip odpovědnosti státu	23
4. 3. 1. Mezinárodní úroveň	25
4. 3. 2. Komunitární úroveň	25
4. 3. 3. České právo	33
4. 3. 4. Charakter zásady	34

4. 4. Princip odpovědnosti původce + princip znečišťovatel platí	34
4. 4. 1. Mezinárodní úroveň - princip odpovědnosti původce	36
4. 4. 2. Mezinárodní úroveň - princip znečišťovatel platí	38
4. 4. 3. Komunitární úroveň - princip odpovědnosti původce	39
4. 4. 4. Komunitární úroveň - princip znečišťovatel platí	42
4. 4. 5. České právo – princip odpovědnosti původce	44
4. 4. 6. České právo – princip znečišťovatel platí	49
4. 4. 7. Charakter zásad	50
4. 5. Princip komplexní a integrované ochrany	50
4. 5. 1. Mezinárodní úroveň	51
4. 5. 2. Komunitární úroveň	52
4. 5. 3. České právo	55
4. 5. 4. Charakter zásady	56
4. 6. Princip prevence + princip předběžné opatrnosti	56
4. 6. 1. Mezinárodní úroveň – princip prevence	58
4. 6. 2. Mezinárodní úroveň – princip předběžné opatrnosti	59
4. 6. 3. Komunitární úroveň – princip prevence	61
4. 6. 4. Komunitární úroveň – princip předběžné opatrnosti	61
4. 6. 5. České právo – princip prevence	63
4. 6. 6. České právo – princip předběžné opatrnosti	64
4. 6. 7. Charakter zásad	64
4. 7. Princip informovanosti a účasti veřejnosti	65
4. 7. 1. Mezinárodní úroveň	66
4. 7. 2. Komunitární úroveň	72
4. 7. 3. České právo	76
4. 7. 4. Charakter zásady	78
4. 8. Princip ekonomické stimulace	78
4. 8. 1. Mezinárodní úroveň	79
4. 8. 2. Komunitární úroveň	81
4. 8. 3. České právo	83
4. 8. 4. Charakter zásady	86
5. ZÁVĚR	87
6. SEZNAM LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ	89

1. ÚVOD

1. 1. Obecný úvod

Jak již ze samotného názvu vyplývá, ústředním tématem mé diplomové práce jsou základní zásady ochrany životního prostředí. Ochrana životního prostředí je v právním řádu regulována v rámci více právních odvětví, tak jak to vyplývá z požadavku její integrace do právní úpravy všech relevantních lidských aktivit (jako příklad nám mohou posloužit právní úpravy hornictví, zemědělství, dopravy, památkové péče atd.). Těžiště ochrany životního prostředí však spočívá v samostatném právním odvětví – v právu životního prostředí.

Právo životního prostředí, formálně řazené do širšího okruhu práva správního, představuje široký a různorodý soubor právních norem, jehož společným pojítkem je ochrana jedině, avšak velmi široké hodnoty - životního prostředí. V porovnání s ostatními se jedná o právní odvětví poměrně mladé, vždyť o jeho prvních normách můžeme mluvit až v druhé polovině 20. století. Zároveň jej můžeme popsat jako odvětví velmi dynamické, neustále se vyvíjející a reagující tak na změny, které přináší zvyšující se úroveň vědeckého poznání, mění se stav životního prostředí, popř. jeho jednotlivých složek a specifické potřeby jejich ochrany.

V souvislosti s touto dynamikou a rychlým vývojem vyvstává zvýšená potřeba určitých základních východisek a idejí, o které by se právo životního prostředí opíralo a z nichž by vycházelo. Takovým pojítkem jsou právě zásady ochrany životního prostředí. Jejich úloha je stejná jako u obecných právních principů - představují pomoc a oporu při tvorbě, interpretaci a aplikaci právních norem. V právu životního prostředí však právě s ohledem na jeho „neusazenost a neustálenost“ hrají dvojnásobně důležitou roli.

Zásady ochrany životního prostředí můžeme tedy řadit do kategorie zásad odvětvových. Oproti obecným právním zásadám vykazují některá specifika, kterým bude podrobněji věnována pozornost níže. Na tomto místě považuji za nutné pouze zdůraznit fakt, že některé zásady ochrany životního prostředí nemůže označit za zásady právní – o těch pak hovoříme spíše jako o zásadách environmentální politiky.

1. 2. Cíl a struktura práce

Cílem mé diplomové práce je pokusit se poskytnout základní přehled o zásadách ochrany životního prostředí, především o jejich vývoji, historii, pramenech a významu, popř. o jejich vzájemných vztazích na jednotlivých úrovních práva životního prostředí – v právu mezinárodním, komunitárním a českém.

V úvodu své práce věnuji v krátkosti prostor právním principům obecně, dále se budu věnovat principům ochrany životního prostředí z obecného úhlu pohledu a nakonec přistoupím k rozboru jednotlivých konkrétních principů.

Výběr konkrétních principů ochrany životního prostředí jsem založila na jejich výčtu uvedeném v učebnici práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze¹.

Při rozboru jednotlivých zásad jsem se rozhodla držet následující osnovy: Předně pokusit se formulovat základní obecnou charakteristiku principu. Dále vysledovat původ principu a určit jeho (právní) prameny v jednotlivých sférách práva životního prostředí, případně provést srovnání jeho rozdílného chápání či definic v těchto jednotlivých sférách. Na závěr zhodnotit, jedná-li se o zásadu právní nebo o zásadu environmentální politiky a posoudit její vliv na praxi. Může se totiž stát, že některý princip je spíše představou o správném právu, která v praxi svůj odraz nenachází nebo nachází, ale jen s obtížemi. Za tímto účelem se pokusím vyhledat judikaturu, která by na konkrétní princip ochrany odkazovala.

1. 3. Použité metody

Marek 2-
Co se metod použitých při psaní mé diplomové práce týče, nutno na prvním místě jmenovat kompilaci a analýzu dostupných odborných publikací a názorů odborné veřejnosti. Problémem se ukázalo, že většina prací se tématu věnuje spíše zevrubně, proto je výše zmiňovaná metoda na mnoha místech doplněna mojí snahou a pokusy o vlastní analýzu dané problematiky.

¹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C.H. Beck, Praha, 2003. Jinou alternativu nabízí např. Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004 – autorčin výčet tam uvedený zahrnuje zásadu trvale udržitelného rozvoje, zásadu předběžné opatrnosti, zásadu prevence, zásadu integrované ochrany, zásadu odpovědnosti původce, zásadu spolupráce, zásadu včasné informovanosti a zásadu výchovy, osvěty a vzdělávání.

*Tě jsou mámě
zabírají hlavní*

2. PRÁVNÍ PRINCIPY OBECNĚ²

Dříve než se začnu věnovat přímo svému tématu vztahujícímu se k principům ochrany životního prostředí, považuji za nutné zmínit se v krátkosti o právních principech jako takových obecně. Musím však předeslat, že mým cílem není, a ani není v mých silách, poskytnout vyčerpávající pojednání na toto téma. Mým záměrem je spíše načrtnout stručný úvod do obecné problematiky, jednou z jejích částí se zabývá moje diplomová práce.

Chápeme-li právní řád v extenzivním slova smyslu, pak jeho základní komponenty tvoří vedle právních norem a dalších jeho součástí (právní hodnoty, cíle, účely, právní pojmy, „praktické informace“³) právě právní principy. Od právních norem jako základního stavebního kamene právního řádu se odlišují zejména tím, že determinují obsah vlastních právních norem, dále stupněm obecnosti a v neposlední řadě i způsobem, jakým jsou aplikovány.

V následující části své práce bych se ráda věnovala základním otázkám týkajícím se právních principů, konkrétně jejich pojmu, významu a funkci, pramenům a jejich teoretickému dělení.

2. 1. Pojem právního principu

Klademe-li si za cíl definovat, co je to právní princip, stojíme před nelehkým úkolem. Právní princip patří mezi ty pojmy, které lze jen velmi obtížně definovat, ale jejichž užití nečiní v praxi díky určitému intuitivnímu chápání zpravidla velké obtíže. Obecné pojetí principu je jeho představa jako určitého základu, výchozí myšlenky určitého celku. Důsledkem těchto faktů je skutečnost, že neexistuje jedna obecně přijímaná definice tohoto pojmu, s nadsázkou by se dalo říci, že co autor, to ~~je~~ ^{je} jeden koncept. Navíc definiční znaky buď do velké míry závisí na konkrétním důvodu, proč se daný autor právními zásadami zabývá, na konkrétní teorii, kterou představuje a nebo jsou tyto definiční znaky vymezeny tak široce, že se pojem právního principu stává téměř všeobsažným. Obecně by se však dalo říci, že pojem právního principu by neměl vybočovat z intuitivního chápání tohoto pojmu, jak se vyvinul postupem času v právním povědomí odborné veřejnosti.

² Někteří autoři ve svých pracích, mezi nimi např. Jan Pinz, rozlišují mezi právním principem jako konceptem obecným a právní zásadou jako konceptem k pojmu právního principu speciálním. Ve své práci používám tyto pojmy promiskue.

³ Mezi tyto „praktické informace“ bývají řazeny např. judikatura soudů a zvyky a obyčeje (např. Zoulík, Fr. v Právní principy, Boguszak, J. a kol., Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 181

Východiskem pro definici pojmu právní zásady by tedy měly být atributy, vlastnosti, které jsou jim obecně připisovány ve vědomí právníků. Mezi tyto definiční znaky patří zejména fakt, že se jedná o regulativní ideje, jejich obecnost a široký záběr, to že jsou formálně vyjádřeny podmínkovou normativní větou, že mají většinou jistý hodnotový obsah, často je též zdůrazňován jejich nadpozitivní charakter a v neposlední řadě jejich dlouhodobost a prostorová rozšířenost.

Teorie práva a její současní i minulí představitelé nám nabízejí velké množství definic vycházejících z výše uvedených premis. Na tomto místě si dovoluji citovat jen některé z nich: Pro Viktora Knappa jsou právní zásady „všeobecné postuláty na lidské chování, které jsou uznávané v civilizovaných zemích a intuitivně vnímané jako zásady právní, i když nejsou výslovně vyjádřeny v zákonech; jsou však součástí právního vědomí.“⁴ Ota Weinberger je chápe jako „abstraktní právní pravidla, která přímo neurčují, jaké chování má být, přispívají však k řešení právních vztahů, především těch, jejichž posouzení je závislé na posouzení a soudcovském uvážení“.⁵ Jiří Boguszak definuje právní principy jako „pravidla, která jsou stáletou vymožeností právní kultury, jsou právu imanentní v právním státě a jsou abstrahovány z platného práva různých zemí a vývojových etap“.⁶ Aleš Gerloch je vymezuje jako „nejobecnější pravidla chování, v koncentrované podobě vyjadřující obecné cíle práva, kterými jsou základní hodnoty (život, svoboda, rovnost, jistota, majetek a další až po nejobecnější hodnotu, hodnotu spravedlnosti), k jejichž naplnění a ochraně působení právo směřuje“. Pro Jana Pinze jsou principy mj. „koncentrovaným vyjádřením obsahu práva, projevem, v němž se krystalizuje jednota základních rysů práva, příznačných pro určitý normativně právní systém“.⁷ Podle učebnice ústavního práva Jana Filipa představují právní zásady „systém hodnot, které v sobě obsahují veškerou logiku ústavního řádu, přičemž ani inkorporací do právního předpisu neztrácejí nadpozitivní a předpozitivní povahu“⁸. Zdeněk Kühn chápe právní principy jako „pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo právního řádu jako celku, která jsou nositeli určitých hodnot, ale která však nejsou s těmito hodnotami ztotožnitelná“.⁹ František Zoulík vidí podstavu právních principů v „požadavcích na normotvorbu a zdůrazňuje tak fakt, že předcházejí právo,

⁴ Knapp, V.: Velké právní systémy, C.H.Beck, Praha, 1996

⁵ Weinberger, O.: Norma a instituce, MU Brno, 1995, str. 79an.

⁶ Boguszak, J., Čapek, J.: Teorie práva, Codex, 1997, str. 238

⁷ Pinz, J. v Boguszak, J. a kol., Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 112

⁸ Filip, J.: Ústavní právo 1, Brno, 1999

⁹ Kühn, Z. v Právní principy, Boguszak, J. a kol., Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 92, 93, 97

*že jsou něčím, co existuje před normotvorbou a co ji určuje, nikoli něčím, co by z normotvorby až dodatečně vyplývalo*¹⁰.

Hlavní hodnotou právních zásad je, podle mého názoru, skutečnost, že v koncentrované formě vyjadřují hlavní myšlenky právní úpravy. Z této jejich hodnoty současně vyplývá i jejich význam a funkce, tj. body, kterými se budu nyní zabývat.

2. 2. Význam a funkce právního principu

Právní principy hrají důležitou roli hned v několika oblastech, zejména z hlediska systematiky práva, argumentace v právu, interpretace práva, posuzování vývoje právní úpravy a její účinnosti, nezanedbatelný je i jejich význam pro výuku.

Máme-li shrnout nejpodstatnější funkce právních zásad, musíme zmínit jejich význam v legislativním procesu (při vytváření zákonů a jiných právních předpisů, při sjednocování legislativy)¹¹ a současně jejich důležitou roli interpretační pomůcky při aplikaci práva (zejména v situacích, kdy aplikující orgán dotváří tzv. mezery v zákoně, event. i v právu, při řešení nejednoznačné interpretace určitého pojmu, tj. při obsahovém naplňování neurčitých či abstraktních právních pojmů a při dotváření práva soudy a jinými orgány – v této oblasti hrají právní principy důležitou roli zejména při řešení neobvyklých případů)^{12, 13}.

V současné době můžeme, zřejmě i pod vlivem anglosaské kultury a mezinárodního práva, sledovat zvýšený zájem o studium a zkoumání problematiky právních principů. Příčiny lze zřejmě hledat i v tom, že vývoj lidské společnosti nezadržitelně směřuje k společenským vztahům stále složitějším a současně velice rychle se měnícím. Tyto změny musí být bezpochyby reflektovány v právu, což má za následek, že právní řád se stává stále složitějším a komplikovanějším. Tím pádem vzniká naléhavá potřeba o jeho zpřehlednění a přiblížení všem zúčastněným subjektům, protože jenom právní řád srozumitelný je schopen plnit své důležité společenské funkce. Na tomto místě vidím hlavní význam a funkci právních zásad.

¹⁰ Zoulík, Fr. v Právní principy, Boguszak, J. a kol., Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 179, 180

¹¹ V příspěvku Jany Dostálové a Jaromíra Havránka v Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 109 autoři hovoří o funkci pojistky „zákonodárcovy nedostatečnosti“.

¹² Ve výše citovaném příspěvku „vodítko právního myšlení“.

¹³ K významu a funkci principů ochrany životního prostředí blíže v Drobník J., Damohorský M.: Zákony k ochraně životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1995, str. 3

2. 3. Prameny právních principů

Za prameny právních principů jsou v teorii považovány čtyři hlavní zdroje:

- I. samotné právní normy (legislativa)
- II. rozhodování soudů (judikatura - hlavně Ústavního soudu)
- III. výsledky vědecké práce a názory právní doktríny (jurisprudence)
- IV. zdroje přirozeného práva jako například morálka či rozum

Z výše popsaného vyplývá, že existují dvě cesty, kterými se právní principy vytvářejí nebo objevují. První cesta je cesta induktivní od nejnižšího pojmu k nejvyššímu, druhá cesta je naopak založená na metodě deduktivní, tj. vyvozuje všeobecná pravidla pro celé právo nebo pro jeho části z nejvyšší konstrukce právního systému. Nutno též podotknout, že obsahová náplň a samotná existence určitých principů je samozřejmě rovněž výrazně determinována konkrétní dobou a stavem vývoje společnosti v tom smyslu, že právní principy jsou často jejich odrazem.

S otázkou pramenů právních principů souvisí problematika jejich poznatelnosti a závaznosti, která není teorií práva nahlížena jednoznačně. Názory na ní představují širokou paletu různých řešení, od názoru, že právní principy stojí mimo či nad pozitivním právem a že tedy k jejich závaznosti není třeba jejich výslovné vyjádření v zákoně či jiné právní normě¹⁴, přes různé varianty smíšené a přechodné, až po čistě pozitivistický názor, že právně závazné jsou pouze ty právní zásady vyjádřené explicitně ve formálním pramenu práva (většinou v úvodních ustanoveních a hlavách zákonů, generálních klauzulích).¹⁵ Obecně lze poznamenat, že rozpoznat a určit právní principy je úkolem především aplikačních orgánů (nejdůležitější roli v tomto ohledu hrají soudy, zejména pak soud nejvyšší a ústavní).

K problematice nepsaných principů v systému psaného práva, do kterého tradičně český právní řád jako součást kontinentálního typu právní kultury patří, se vyjádřil i Ústavní soud ČR ve svém rozhodnutí z roku 1997¹⁶: „*Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských*

¹⁴ např. Dworkinova teorie právních principů, Robert Alexy

¹⁵ např. Viktor Knapp, Weinbergerova kritika Dworkinovy teorie právních principů

¹⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. prosince 1997

memories in
state?

rozhodnutí (Ústava) nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti, charakteru samostatného pramene práva pouze *praeter legem* (čili pokud psané právo nestanoví jinak).“ Dále v citovaném rozhodnutí Ústavní soud vyslovil, že: „v českém právu platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřítupnosti retroaktivity, a to nejen pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a *contrario*, a *minori ad maius*, a *maiori ad minus*, *reductio ad absurdum* apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem *proporcionality*.“¹⁷

Wimam mmm
jake to mnuco!

Ústavní soud tedy v tomto svém rozhodnutí vyslovil mimo jiné názor, že i v systému psaného práva může mít zásada právní charakter samostatného pramene práva, ovšem pouze *praeter legem*, tj. vedle zákona. Dále odmítl tezi, že by formulování principů bylo věcí libovůle. Zárukou eliminace arbitrárnosti je podle něj za prvé kulturní a mravní kontext odpovědnosti rozhodujícího orgánu a za druhé soustava institucí demokratického státu vystavěná na základě principu dělby moci. Problematiku poznatelnosti principů přirovnal Ústavní soud ve svém citovaném nálezu k poznatelnosti práva obyčejového. Rozhodující jsou podle něj v tomto ohledu dva aspekty: přesvědčení o nutnosti dodržovat obecné pravidlo chování (*opinio necessitatis*) a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu (*usus langaevus*).

2. 4. Systematické dělení právních principů

I. Právní zásady lze bezpochyby dělit z mnoha různých úhlů pohledu. Např. podle Jiřího Čapka se rozlišují jednak na principy práva (*stricto sensu*), mezi nimi dále rozlišuje principy vyjádřené výslovně (*verbis expressis*) v textu zákona, principy vznikající zobecněním z právních norem, principy vznikající zobecněním z judikatury a principy uznávané toliko naukou, jednak principy jiné povahy (mravní, politicko morální atd.), jejichž použití v procesech právního myšlení je podle autora možné, ale jejich právní relevance je pochybná

¹⁷ blíže též Holländer, P. v Právní principy, Boguszak, J. a kol., Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 18

nebo nízká.¹⁸ Toto členění se promítá i v oblasti, které se věnuje moje diplomová práce. I mezi principy ochrany životního prostředí je nutno rozlišovat principy právní a principy toliko morálního nebo politického charakteru. Příkladem principu právního je bezesporu princip prevence (popřípadě jeho varianta v právu životního prostředí – princip předběžné opatrnosti), naopak za princip spíše morálního charakteru můžeme označit princip nejvyšší hodnoty. 82

II. Jiné rozlišení, relevantní z hlediska zaměření mé diplomové práce, je dělení na právní principy obecné (obecné zásady právní) a odvětvové. Hlavními rozdíly mezi těmito dvěma kategoriemi principů jsou dosah jejich působnosti (obecné principy právní zasahují oblast celého právního řádu) a míra obecnosti.

1. Obecné právní principy představují v právním řádu jakousi jeho základní charakteristiku tvořící obsah společenského vědomí konkrétní společnosti. Jedná se o zásady nejobecnějšího charakteru a nejvyššího významu, které jsou způsobilé obsáhnout svým záběrem celý právní řád určitého státu.

Status obecných právních principů je různý. Některé jsou zakotveny ve formálních pramenech práva, většinou těch disponujících (nej)vyšší právní silou (ústavní normy). Jiné mají charakter postulátů nepsaných, což ovšem nijak nezmenšuje jejich význam. Podle *Viktora Knappa* se obecné právní principy mohou v právním řádu vyskytnout celkem v pěti pozicích:

A) Zákon na ně odkazuje, jako příklad uvádí autor § 7 ABGB.

B) Zákon zásadu vtěluje, příkladem je zásada „*neminem laedere*“ v § 415 OZ.

C) Zásada se nevyskytuje v zákoně, ale je dobrovolně akceptována nebo slouží jako interpretační pravidlo, jako příklad může sloužit zásada „*pacta sunt servanda*“.

D) Zásada je právnímu řádu známá, ale zákon ji vylučuje, příkladem takového vyloučení jsou §§ 486 a 446 Obch. z. ohledně zásady „*nemo plus iuris ad alium transfere potest, quam ipse habet.*“ 9

E) Zásada je právnímu řádu neznámá, ku příkladu zásada „*caevat emptor*“.^{19, 20}

Shace et tu!

¹⁸ Čapek, J. v *Právní principy*, Boguszak, J. a kol., Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 65

¹⁹ „*Kupující necht' si dává pozor*“, používáno též jako „*koupě bez záruky*“

²⁰ Knapp, V.: *Velké právní systémy*, C.H.Beck, Praha, 1996

Ostatní právní zásady, o kterých nemluvíme jako o obecných (viz. níže), jsou z nich odvozeny nebo jsou jejich konkretizací v určitých specifických situacích. Nemůžeme ale bezezbytku konstatovat, že všechny právní principy z těchto obecných vycházejí, nade vší pochybnost však je, že by jim žádné neměly odporovat, již v zájmu zachování funkčnosti právního řádu jako celku.

I tyto právní zásady je možné zjistit buď z příslušných ustanovení pozitivního práva nebo určitou myšlenkovou abstrakcí. Je však nutno poznamenat, že ani právní principy vyjádřené určitým ustanovením zákona tímto způsobem svůj obsah zpravidla nevyčerpávají. Častá je také situace, kdy princip přispívá k dotváření v právním předpise upravené normy – právní předpis tak např. výslovně zcela přesně princip nevystihuje a je pak zpětně principem obsahově doplněn. O principech konkrétních zákonů pak často platí, že jsou vyjádřeny v právních předpisech implicitně, tj. tak, že zákon z nich ve svých ustanoveních vychází, aniž je ovšem definuje výslovně. Marně bychom například hledali výslovné zakotvení principu komplexní a integrované ochrany v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

Mezi obecné právní zásady řadíme ty, na kterých spočívá celé naše chápání práva, např. zásada "ignorantia legis non excusat", dále ty, představující základní hodnoty práva (např. spravedlnost, svoboda člověka, právní jistota) reprezentované třeba zásadou "každý může činit, co zákon nezakazuje". Další subkategorii jsou základní ústavní principy (zásada dělby moci) a tradiční soukromoprávní principy mající své kořeny již v právu římském, např. "pacta sunt servanda".

2. Odvětvové právní principy tvoří druhou hlavní skupinu právních zásad. Význam dělení práva na odvětví spočívá v tom, že rozdílné právní vztahy vznikající na různých úsecích lidské činnosti vyžadují z hlediska efektivity úpravu různými metodami, právní odvětví tak spočívají na odlišných principech a každé jednotlivé právní odvětví je tak či onak formuluje. Právní odvětví lze popsat jako soubor právních norem, které mají vlastní, specifický předmět právní regulace, vlastní obecnou část právní úpravy a v neposlední řadě také disponuje způsobilostí tvořit vlastní právní principy. Pojmovým znakem odvětvového právního principu je tedy jeho schopnost své právní odvětví charakterizovat, tj. koncentrovaně vyjádřit jeho hlavní myšlenky a jeho stávající obsah a zároveň ho odlišit od ostatních právních odvětví. Právě právní principy jednoho z právních odvětví, práva životního prostředí, jsou jedním z hlavních témat mé diplomové práce.

3. PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ OBECNĚ

V následující partii své práce se budu věnovat principům ochrany životního prostředí z obecného pohledu, zároveň se budu snažit načrtnout specifika odlišující je od ostatních právních principů.

3. 1. Specifika principů ochrany životního prostředí

I. Takovým prvním specifikem, které je třeba předně zdůraznit, je skutečnost, že ne každá zásada ochrany životního prostředí je současně zásadou právní. Mnohé z již formulovaných principů ochrany životního prostředí mají pouze politickou či morální dimenzi. Svůj výslovný odraz v právu zatím nenašly a zároveň ještě ani nejsou natolik všeobecně přijímanými, aby se staly právními principy obecně uznávaným i bez opory v existujícím právu. Mohli bychom je tedy spíše nazvat principy environmentální politiky.

II. Další specifika vychází ze samotné povahy práva životního prostředí:

1. Jedná se o právního odvětví, v porovnání s ostatními odvětvími práva, relativně nové a hlavně progresivně se vyvíjející, které musí velmi rychle a pružně reagovat na všechny změny, které s sebou nese vývoj v oblasti jeho předmětu regulace zahrnující mnoho rozličných oborů lidské činnosti. Tyto základní charakteristiky práva životního prostředí ukazují na zvýšenou potřebu existence určitých základních tezí, které by se staly vodítkem při tvorbě, interpretaci a aplikaci právních norem a které by se zároveň podílely na zpřehlednění celého právního odvětví. Těmito základními tezemi bezesporu jsou právě principy ochrany životního prostředí jako garanti určitých hodnot, které stojí a budou i v budoucnu stát v popředí zájmu a to i přes změny v pozitivním právu, které s sebou nevyhnutelně přináší nutnost reagovat na vývoj. Jejich funkcí jakožto odvětvových principů, jak jsem se již zmínila výše, je zhuštěně formulovat základní myšlenky práva životního prostředí.

2. Je třeba též upozornit na úzkou škálu hodnot, které právo životního prostředí hájí. Jeho výhradním účelem je ochrana prakticky jediné hodnoty a to kvality životního prostředí. Z této skutečnosti zcela jistě vyplývá určitá specifičnost principů v něm se uplatňujících.

III. Další zvláštností je existence určitých principů, které jsou vlastně modifikací obecných právních principů, které ovládají právo jako celek. Odpovídají zvláštním potřebám majícím svůj původ v specifickém předmětu právní úpravy práva životního prostředí. Jako příklad nám může posloužit princip předběžné opatrnosti jakožto modifikace obecného principu prevence.


3. 2. Systematické dělení principů ochrany životního prostředí

I. Základní dělení principů ochrany životního prostředí vychází z jejich výše zdůrazněného specifika, spočívajícím ve skutečnosti, že v ne zdaleka všech případech se jedná o principy právní. Za právní principy lze označit například princip prevence, princip odpovědnosti původce, naopak za principy spíše morálně-politického charakteru princip nejvyššího hodnoty nebo princip trvale udržitelného rozvoje.

II. Další dělení těchto principů odvozujeme od jejich dalšího specifického rysu, tj. existence určitých principů modifikujících obecné principy právní v odvětví práva životního prostředí. Budeme-li proto analyzovat principy ochrany z tohoto hlediska, dojdeme k jejich následujícímu členění:

1. Principy, které ovládají právo obecně a platí tak tedy i v oblasti práva životního prostředí. Za princip reprezentující tuto skupinu můžeme označit zásadu prevence nebo odpovědnosti původce.

2. Principy vzniklé modifikací obecných principů vlivem zvláštností práva životního prostředí. Příkladem spadajícím do této skupiny je již výše zmiňovaný princip předběžné opatrnosti.

3. Principy, které se uplatňují jen v právu životního prostředí, ať již jsou právní či nikoli. Za zásadu vlastní pouze právu životního prostředí lze považovat třeba princip trvale udržitelného rozvoje nebo ekonomické stimulace. 

III. Principy ochrany životního prostředí můžeme rozlišovat i podle jejich původu a sféry jejich působení na principy uplatňované v právu mezinárodním, v právu komunitárním a v právu národním. Tyto kategorie však nelze chápat za striktně ohraničené a mezi sebou navzájem uzavřené, nýbrž do velké míry navzájem se silně prolínající, propustné, s možností nacházet v nich četné průniky.

Zmiňované rozdělení je tedy především třeba považovat za čistě teoretického charakteru, které v praxi nenalézá své uplatnění a nemá téměř žádný význam. Vysvětlení je jasné: Všechny sféry práva životního prostředí (mezinárodní, komunitární, národní) tvoří jeden funkční celek vzájemně provázaných právních norem, ve kterém jsou pravidla jedné úrovně odvozena od pravidel úrovně druhé. Zcela zřetelně vystupuje tento fakt v případě členství států v Evropských společenstvích, kdy národní právní řád musí být v souladu s právem komunitárním, což zcela nepochybně znamená i to, že národní právní úprava vychází z těchto principů jako úprava na úrovni komunitární. Žádnou sféru práva životního prostředí tedy nelze zkoumat odděleně, nezávisle na sférách zbylých.

Demonstrací tohoto těsného propojení všech tří subsystémů je samotný proces tvorby norem práva životního prostředí. V úvahu přicházejí prakticky dvě možné výchozí situace:

1. V první z nich stojí na počátku norma mezinárodní. Státu, který ji dobrovolně za pro sebe závaznou uznal (nejčastěji formou uzavření mezinárodní smlouvy či přistoupení k ní), vzniká povinnost dodržovat svůj mezinárodní závazek, což činí prostřednictvím svého vlastního národního právního řádu. Tak norma práva mezinárodního ovlivňuje právo národní. Odlišný je případ mezinárodních dokumentů pro státy právně nezávazných a nevynutitelných (*soft law*), které jsou však někdy také schopny dosáhnout podobného efektu jako normy závazné. Nejen že mohou později být podnětem k uzavření mezinárodní smlouvy nebo přerůst v pravidlo obyčejové, ale mohou ovlivnit vnitrostátní právo i přímo, a to na dobrovolném základě díky síle své přesvědčivosti, kdy mohou posloužit jako zdroj inspirace státu při tvorbě národního práva životního prostředí.

Podobný mechanismu platí i pro situace, kdy na začátku stojí norma práva komunitárního, předpokládáme-li samozřejmě, že státem je stát členský. V tomto případě ovšem závisí do značné míry, o jaký pramen komunitárního práva se jedná. Prameny komunitárního práva upravuje článek 249 Smlouvy o založení Evropského společenství²¹. Na úseku komunitárního environmentálního práva je nejčastěji se vyskytujícím pramenem směrnice. Nařízení se uplatňují v míře podstatně omezenější. Směrnice je podle výše zmiňovaného článku závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba

²¹ Dále v textu jen SES

forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Směrnice tedy poskytuje členským státům určitou volnost a prostor pro národní legislativu. Naopak nařízení má obecnou závaznost, je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě. Nesmíme zapomenout ani na možnost, že Společenství samotné může být subjektem mezinárodního závazku, podle článku 174 odst. 4 SES může uzavírat dohody s třetími stranami (tj. jedním nebo více státy nebo s mezinárodní organizací) a to v souladu s režimem stanoveným v článku 300 téže smlouvy. Jako příklad lze uvést Úmluvu CITES²², jejíž pravidla pro povolování vývozu a dovozu ohrožených druhů zvířat a rostlin a regulace obchodu a držby uvnitř EU jsou upravena Nařízením Rady 338/97/ES o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi z 9. prosince 1996.

2. Druhý případ je představován situací, kdy na počátku stojí norma vnitrostátní, a to státu s vysokou úrovní ochrany životního prostředí, která je v odborných kruzích považována za krok dobrým směrem a u které je považováno za žádoucí, aby se stala standardem i pro ostatní státy mezinárodního společenství. Je-li pro takovou normu nalezen potřebný konsensus mezi státy, stane se součástí práva mezinárodního a tak ovlivňuje národní právní řády států, které jsou dotyčným pramenem mezinárodního práva vázány.

A opět, podobným způsobem může být národní právo zdrojem inspirace pro komunitární právo životního prostředí. Úlohu států s vysokou úrovní ochrany životního prostředí hrají v Evropské unii tradičně především státy skandinávské, dále například Německo a Rakousko.

Přes veškerou zdůrazňovanou teoretičnost výše zmiňovaného členění principů lze vysledovat určitá specifika na různých úrovních práva životního prostředí, která budou zdůrazněna níže při rozboru jednotlivých principů ochrany.

²² ČR zákon č. 16/1997 Sb. o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, vyhláška MŽP č. 82/1997 Sb., která provádí některá ustanovení z. č. 16/1997

4. KONKRÉTNÍ PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

4. 1. Princip nejvyšší hodnoty

Princip nejvyšší hodnoty spočívá v chápání kvalitního životního prostředí jako bohatství a dědictví celého lidstva a zároveň jako základní podmínky jeho existence a přežití, jako nenahraditelné hodnoty podmiňující nejen lidstvo samotné, ale současně i veškerý život na naší planetě ve všech jeho různorodých podobách. Z těchto skutečností vyplývá nevyhnutelná potřeba zacházet s životním prostředím jako s nejvyšší hodnotou zasluhující si nejvyšší možný stupeň ochrany, protože logicky nemá smysl chránit hodnoty ostatní, nebude-li tu nikoho, kdo by je vyznával. Existenci této zásady můžeme spatřovat nejen v samotné existenci práva životního prostředí jako samostatného oboru, ale také v pronikání požadavků na ochranu životního prostředí do ostatních právních odvětví (např. právní regulace zemědělství, dopravy, energetiky atd.). Tato zásada je duchem práva životního prostředí, což vyplývá již ze samotného názvu a předmětu právní úpravy tohoto odvětví.

4. 1. 1. Mezinárodní úroveň

V mezinárodním právu můžeme zárodky této zásady vysledovat zřejmě již v Stockholmské deklaraci z roku 1972²³, která stanovila mimo jiné základní katalog principů ovládajících právo životního prostředí. S ohledem na zásadu nejvyšší hodnoty bych zmínila princip 1 stanovící právo na příznivé životní prostředí každého jedince, které chápe jako jedno ze základních lidských práv. Postupem času nabývá chápání životního prostředí jako nejvyšší hodnoty na intenzitě, především v souvislosti se stupňujícím se tlakem globálních problémů.

4. 1. 2. Komunitární úroveň

V právu komunitárním se mi výslovné zakotvení principu nejvyšší hodnoty nalézt nepodařilo, nicméně mám zato, že je opět implicitně vlastní celému environmentálnímu právu

²³ Stockholmská deklarace (Závěrečná deklarace o životním prostředí člověka) byla přijata na první celosvětové mezinárodní konferenci o životním prostředí konané pod záštitou OSN, která se uskutečnila ve dnech 5. – 15. června 1972 ve švédském Stockholmu. Hlavním přínosem deklarace je, že ačkoliv se jedná o dokument právně nezávazný, stala se základem a odrazovým můstkem ve vývoji moderního mezinárodního práva životního prostředí (to platí především pro část formulující základní principy tohoto odvětví). Na konferenci byly kromě deklarace přijaty i další dokumenty, Akční plán a Rezoluce o institucionálních a finančních ujednáních.

Společenství. Při pokusu o jeho odvození bychom však mohli vycházet z článku 6 SES, který upravuje princip jiný, a to princip integrace. Stanoví totiž, že „požadavky na ochranu životního prostředí musí být zapracovány do stanovení a provádění všech politik Společenství zejména s ohledem na podporu trvale udržitelného rozvoje“. Z formulace této zásady bychom mohli odvodit, že životní prostředí je chápáno jako speciální hodnota, která musí být chráněna v rámci veškeré lidské činnosti, že má tedy mezi ostatními hodnotami určité zvláštní postavení.

4. 1. 3. České právo

V českém právu vysledujeme princip nejvyšší hodnoty v právních pramenech nejvyšší právní síly. V preambuli Ústavy je vyjádřeno odhodlání občanů České republiky společně střežit a rozvíjet kromě jiného i zděděné přírodní a kulturní bohatství²⁴. Adresátem těchto úkolů je sice celá občanská společnost, neboť jejich úspěšné plnění přesahuje možnosti státu, přesto však preambule na tomto místě vyjadřuje i povinnost státu přijímat takové zákony a činit taková opatření, aby těchto cílů bylo dosahováno. Předpoklady k tomu vytváří např. ustanovení článku 35 Listiny základních práv a svobod²⁵ zakotvující právo každého na příznivé životní prostředí. Toto právo je řazeno, jak samotný pramen napovídá, mezi práva lidská, má ale i druhou stránku, zahrnuje totiž zároveň i povinnost každého jedince předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí. Je realizováno státem prostřednictvím stanovení povinností a kladením mezí hospodářské činnosti subjektů. „Právo každého na příznivé životní prostředí zavazuje stát, aby je zajistil, tedy aby podřídil svou činnost této své povinnosti odpovídající uvedenému lidskému právu a vytvořil dostatečné zábrany před škodlivými zásahy a aby působil kontrolními a sankčními opatřeními k jeho naplnění.“²⁶ Praktickým omezením práva na příznivé životní prostředí je fakt, že se ho lze domáhat ve smyslu článku 41 odst. 1 Listiny pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Podmínkou však je, že obsah těchto zákonů musí být takový, aby reálně toto právo zajistil.

Dalším ustanovením vytvářejícím předpoklady pro realizaci práva na příznivé životní prostředí je pak článek 11 odst. 3 Listiny zakládající do míry stanovené zákonem přednostní postavení hodnoty životního prostředí před výkonem vlastnických práv, a to před výkonem jakýmkoliv,

²⁴ ú. z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dále v textu jen „Ústava“.

²⁵ usnesení předsednictva ČNR č. 2/1991 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, dále v textu jen „Listina“.

²⁶ Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád ČR, Komentář, 2. díl – Práva a svobody, Linde, Praha, 1999, str. 282.

nejen takovým, který je ve skutečnosti zneužitím vlastnického práva. „V případě zneužití vlastnického práva i v případě jeho výkonu zakázaným způsobem soud takovému zdánlivému výkonu práva odepře právní ochranu, tj. odmítne státní donucení k takovému výkonu práva, popř. jej zakáže a vznikla-li by takových chování škoda, postihne vlastníka na návrh poškozeného, popř. státního zástupce, právem stanovenou sankcí (civilní a popř. i trestní).“²⁷

Na tomto místě je třeba si připomenout jistou problematičnost diskutované základní zásady. Uvědomíme-li si, že vlastně téměř jakákoli lidská činnost a při současné velikosti populace již pouhá existence lidstva zatěžuje životní prostředí, vedla by absolutizace principu nejvyšší hodnoty v zásadě k zákazu veškeré lidské činnosti, což je pochopitelně výsledek nejen nechtěný, ale i nesmyslný. Odraz těchto úvah nacházíme v článku 35 odst. 3 Listiny, který připouští určité ohrožování a poškozování životního prostředí, ke kterému nevyhnutelně dochází při výkonu práv, ovšem jen do míry stanovené zákonem. Ustanovení totiž sice stanoví, že „nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat mimo jiné životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody“, ale jen nad míru stanovenou zákonem. Přesto však citovaný článek stanoví určité nepřekročitelné meze výkonu především vlastnického práva a práv mu příbuzných, které mohou být vnímány jako významné zásahy především do svobody podnikání a dalších obdobných práv. Tyto zásahy a omezení jsou ale plně ospravedlněny zájmem na zachování práv a svobod pro ostatní (především jejich lidského práva na příznivé životní prostředí).

4. 1. 4. Charakter zásady

Jak jsem již uvedla v předcházející obecné části, domnívám se, že zásadu nejvyšší hodnoty nelze považovat za zásadu právní, a to i přesto, že v určité podobě našla svůj odraz v pozitivním právu.

Co se vlivu zmiňované zásady na praxi týče, nelze ho rozhodně přeceňovat. Do určité míry může fungovat jako určitá interpretační pomůcka, ovšem s vědomím limitů, které představují platné zákony (viz. výše zmiňovaný čl. 35 odst. 3 Listiny). Zůstává tak tedy spíše principem teoretickým, vyjadřujícím samotný charakter a podstatu právního odvětví práva životního prostředí.

²⁷ Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád ČR, Komentář, 2. díl – Práva a svobody, Linde, Praha, 1999, str. 125

4. 2. Princip trvale udržitelného rozvoje

Zásada trvale udržitelného rozvoje je bezesporu jedním z nejčastěji citovaných konceptů na poli práva životního prostředí, je všeobecně považována za určitý rámec zastřešující zbývající principy ochrany životního prostředí.

Při jejím rozboru bychom mohli vycházet z rozšířování jejího samotného názvu, ve kterém se spojují dva prvky, a to jednak prvek dynamický reprezentovaný pojmem rozvoj (ekonomický, sociální), jednak prvek kvalitativní, určující povahu tohoto rozvoje a současně implicitně odkazující do sféry ochrany životního prostředí. Tento princip se tak pokouší najít východisko ze situace, kdy trendy současného rozvoje vedou do záhuby, avšak rozvoj je procesem nevyhnutelným a zároveň ze situace, kdy jistý rozvoj jisté kvality je současně nutný, z důvodu závislosti účinné ochrany životního prostředí na dosažení určité (dosti vysoké) úrovně prosperity. Zdravé životní prostředí totiž můžeme označit za tzv. postmateriální hodnotu, která se ve společnosti uplatňuje zřejmě až poté, kdy jsou uspokojeny ostatní potřeby materiální. Jedině po dosažení určitého stupně prosperity si společnost uvědomí hodnoty přírody a rozhodne se investovat nikoli do uspokojování svých materiálních potřeb, ale do ochranných opatření a čistších technologií, do ochrany životního prostředí obecně.

Mezi nejznámější definice konceptu trvale udržitelného rozvoje patří ta formulovaná ve zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj „*Our common future*“²⁸: „*Trvale udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby.*“ Jinými slovy řečeno je to snaha o zajištění takového současného růstu, který neohrozí možnosti růstu budoucích generací. Míří k dosažení stavu dlouhodobé rovnováhy na naší planetě. Tento koncept tak zavádí rovnost nejen v rámci generací ale zároveň i mezi nimi a přináší tak do práva nový způsob myšlení založený na ochraně budoucích hodnot.

Již od svého vzniku a své první definice je však trvale udržitelný rozvoj provázen určitými problémy majícími svůj původ v obecnosti a vágnosti svého pojmu. Ani po téměř dvaceti letech od zveřejnění „*Our common future*“ naplněných diskusí není jasný přesný obsah jeho konceptu. Základní potíží spočívající v určení, který hospodářský rozvoj je trvale udržitelný,

²⁸ „*Naše společná budoucnost*“, komise zprávu přijala za předsednictví Gro Harlem Brundtlandové v roce 1987

zůstává aktuální i nadále. Některé produkty rozvoje zůstávají totiž po léta skryty a vycházejí najevo až o mnoho let později, což samozřejmě znesnadňuje klasifikaci určité činnosti jako neslučitelné s trvale udržitelným rozvojem. Pro demonstraci lze uvést například stupňující se znečišťování podzemních vod, využívání jaderné energie, proces urbanizace apod. Navíc co je či není trvale udržitelné se někdy liší země od země, region od regionu. Přesto i bez pregnantní definice intuitivně chápeme, že dosavadní hospodářský a civilizační vývoj trvale udržitelnou povahu nemá a často i dokážeme popsat, co tuto neudržitelnost způsobuje. Nepopíratelným a v současnosti již neoddiskutovatelným faktem tedy zůstává, že ač se jedná o pojem velmi těžko definovatelný, je zřejmé, že politika ekonomického růstu, která nebere v potaz otázku ochrany životního prostředí, nesplňuje požadavky trvale udržitelného rozvoje. Obecně je třeba ale přiznat, že určit přesně, jestli a kdy budou či nebudou budoucí generace schopny uspokojit své potřeby, je úkolem téměř nemožným.

4. 2. 1. Mezinárodní úroveň

Koncept trvale udržitelného rozvoje vznikal postupně a to právě na poli práva mezinárodního, je výsledkem dlouhodobé diskuse a mezinárodní spolupráce. K jeho formulování docházelo především na půdě OSN. Již v roce 1969 tehdejší generální tajemník OSN U Thant naléhavě vyzýval světovou veřejnost, aby podnikla neodkladné akce k odvrácení hrozící ekologické krize. První zárodky konceptu trvale udržitelného rozvoje můžeme hledat ve Stockholmské deklaraci z roku 1972 (viz. výše). Tato deklarace zakotvila, jak již bylo zmíněno, katalog principů. Zejména princip 2, stanoví, že: *„Přírodní zdroje Země včetně vzduchu, vody, půdy, flóry a fauny, a zejména reprezentativní vzorky přírodních ekosystémů, musí být náležitě ochráněny odpovědným plánováním a hospodařením pro současné a budoucí generace.“*, obsahuje určité aspekty později formulovaného principu trvale udržitelného rozvoje. Dalším důležitým mezníkem byla opět již zmiňovaná zpráva vydaná Světovou komisí pro životní prostředí a rozvoj nazvaná *„Our common future“* z roku 1987, která zmíněnou zásadu poprvé výslovně definuje. Tato zpráva se následně stala východiskem pro Mezinárodní konferenci o životním prostředí a rozvoji konané v roce 1992 v brazilském Riu de Janeiru²⁹, na které byl koncept trvale udržitelného rozvoje konečně přijat, a to v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji, zejména v jejím principu 3 (*„právo na ekonomický rozvoj musí být naplňováno tak, aby mohly být spravedlivě uspokojovány potřeby rozvoje i ochrany životního prostředí“*

²⁹ dále v textu jen „konference UNCED“ – *United Nations Conference on Environment and Development*

současných a budoucích generací“) a principu 4 („ochrana životního prostředí se musí stát integrální součástí ostatních politik“). Dalším dokumentem přijatým na konferenci v Riu, významným hlavně z hlediska uplatňování principu trvale udržitelného rozvoje v praxi, je Agenda 21 - akční plán rozvoje pro 21. století - který podrobně rozpracovává, jak trvale udržitelného rozvoje dosáhnout. V roce 1997 byla v New Yorku na zvláštním Valném shromáždění OSN zhodnocena dosavadní realizace přijaté strategie (tzv. konference Rio+5). Bylo zde konstatováno, že i přes jisté dílčí úspěchy, nebyly negativní trendy zvládnuty a byla přijata doporučení pro další postup. V roce 2002 proběhl Světový summit o udržitelném rozvoji v jihoafrickém Johannesburgu³⁰. Závěry summitu jsou deklarace a implementační plán pro naplňování Agendy 21.

Velké úsilí je na mezinárodní úrovni věnováno formulování indikátorů trvale udržitelného rozvoje, poskytujícím nám měřítko v souhrnném hodnocení pokroku k trvalé udržitelnosti. Mezníkem se v tomto ohledu stala opět konference UNCED. Hlavní práce v rozvoji informací pro trvale udržitelný rozvoj se odehrává především pod záštitou OSN, zejména prostřednictvím Komise OSN pro trvale udržitelný rozvoj. Na svém třetím zasedání v dubnu 1995 schválila tato instituce pracovní program v oblasti indikátorů, jehož součástí je seznam přibližně 130 těchto ukazatelů, rozříděných do kategorií sociální, ekonomické, environmentální a institucionální. Velmi důležitou roli sehrál v této oblasti projekt SCOPE „Indikátory pro trvale udržitelný rozvoj“, který byl posléze začleněn do pracovního programu Komise OSN pro trvale udržitelný rozvoj a ukončen v roce 1997 vydáním publikace nabízející široký pohled na danou problematiku. Na vývoji indikátorů se v současnosti podílejí i některé mezinárodní nevládní organizace, například IUCN (*International Union for Conservation Nature*) a WRI (*World Resources Institute*).

4. 2. 2. Komunitární úroveň

Ve sféře práva komunitárního nalézá princip trvale udržitelného rozvoje rovněž svůj odraz, je v něm chápán především - spolu s principem vysoké úrovně ochrany - jako základní obecný cíl ochrany životního prostředí na úrovni Společenství.

³⁰ dále v textu jen „summit WSSD“ – *World Summit on Sustainable Development*

V primární legislativě je zmiňován v článku 2 SES, jež stanoví, že „*hlavním úkolem Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie, stejně jako prováděním společných politik nebo činností kromě jiného podporovat harmonický, vyvážený a trvale udržitelný rozvoj hospodářského života, trvale udržitelný a neinflační růst a vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí*“. Dalším místem SES, na kterém se na koncept trvale udržitelného rozvoje odkazuje, je její článek 6, zakotvující v komunitárním právu princip integrace. Stanoví, že: „*Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zapracovány do stanovení a provádění politik Společenství zejména s ohledem na podporu trvale udržitelného rozvoje.*“ V obou těchto ustanovením vystupuje princip jako zamýšlený výsledek, konečný cíl, kterého má být Společenstvím dosaženo, v článku 6 navíc hraje roli jakéhosi vodítka pro stanovení a provádění politik Společenství. Současné znění SES je výsledkem dlouhodobého a postupného vývoje odrážejícího vývoj samotného konceptu trvale udržitelného rozvoje na mezinárodní úrovni. Prvním krokem bylo zavedení pojmu „trvale udržitelný a neinflační růst“ Maatrichtskou smlouvou v roce 1992, samotný pojem trvale udržitelného rozvoje byl do komunitárního práva zaveden Amsterdamskou smlouvou v roce 1997. Problematičnost diskutovaného konceptu tkví v tom, že žádné ustanovení primárního práva nedefinuje, co se trvale udržitelným rozvojem myslí. Můžeme se domnívat, že mlčky odkazuje ke klasické definici obsažené ve zprávě „*Naše společná budoucnost*“.

V sekundární legislativě se zásada trvale udržitelného rozvoje objevuje v úvodních ustanoveních opět jako cíl dané právní úpravy, Nařízení 2494/2000³¹ ho dokonce ve svém článku 2 odst. 4 definuje jako „*zlepšení standardu života a blahobytu pro populaci v rámci limitů kapacity ekosystémů, při zachování přírodních zdrojů a jejich biologické rozmanitosti pro současnou i budoucí generace*“. Ani tato definice však nepřispěla k zpřesnění definovaného pojmu.

Dalším místem, kde se zásada trvale udržitelného rozvoje uplatňuje, jsou akční programy Společenství na ochranu životního prostředí, které až do přijetí Jednotného evropského aktu nahrazovaly chybějící úpravu problematiky životního prostředí v primární legislativě. Prvně je koncept trvale udržitelného rozvoje zakotven v Pátém akčním programu z roku 1993, zejména s ohledem na zacházení s přírodními zdroji. Šestý akční program z roku 2002 se z hlediska

³¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2494/2000/ES o opatřeních na podporu zachování tropických a jiných lesů v rozvojových zemích a jejich trvale udržitelného obhospodařování ze dne 7. listopadu 2000

trvalé udržitelnosti věnuje taktéž přírodním zdrojům a dále pak navíc i odpadovému hospodářství.

Princip se stal také, byť dodatečně, součástí tzv. Lisabonské strategie přijaté na zasedání Evropské rady na jaře 2000. Tato komplexní strategie je formulována tak, že se Evropská unie má nejpozději do roku 2010 stát „nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností“. O svůj environmentální pilíř byla Lisabonská strategie obohacena na zasedání Evropské rady ve Stockholmu v březnu 2001 a hlavně v Götteborgu v červnu téhož roku. Na tomto zasedání byla současně přijata i Strategie udržitelného rozvoje EU, posléze doplněna na zasedání Evropské rady v Barceloně v březnu 2002 a znovu ještě jednou po uskutečnění summitu WSSD v Johannesburgu. V současné době je připravována její další revize reagující zejména na přijetí nových členů. V návaznosti na celoevropskou strategii jsou členské státy povinny formulovat svoje vlastní národní strategie udržitelného rozvoje. Česká republika již tu svoji vypracovala.

I na evropské úrovni probíhají snahy o vypracování indikátorů trvale udržitelného rozvoje, jejichž počátek byl spojen s činností Agentury pro životní prostředí. Na konci roku 2001 byl Komisí a Radou přijat soubor 42 indikátorů, na základě kterých má být udržitelný rozvoj ohodnocován. Sedm z nich je environmentálních (mezi nimi např. skleníkový efekt, objem dopravy atd.). Konkurenční seznam 63 sociálních, ekonomických, environmentálních a institucionálních indikátorů byl zveřejněn Eurostatem v roce 2002.

4. 2. 3. České právo

V českém právním řádu je trvale udržitelný rozvoj definován v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“³² Zákon trvale udržitelný rozvoj nejen definuje, na několika místech se na něj též odvolává, a to jako na vůdčí princip prostupující celou jeho materií.³³ V době přijetí zákona o životním prostředí se zřejmě

³² § 6 z. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

³³ Preambule zákona mimo jiné stanoví, že zákonodárce se usnesl na tomto zákoně „respektující právo člověka přetvářet přírodu v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje.“

Co není zákon?
Co stavební, přírodních?

předpokládalo, že proklamace o trvalé udržitelnosti se z obecné a akademické roviny rámcového, ostatní zákony týkající se životního prostředí zastřešujícího zákona, přenesou do oblasti realizační, a to zejména cestou složkových zákonů, v nichž budou respektovány ekonomické, sociální a etické aspekty trvalé udržitelnosti. K zamýšlené konkretizaci obecných ustanovení zákona o životním prostředí však nakonec nedošlo, což jistě ubírá konceptu trvale udržitelného rozvoje na zamýšleném efektu, kterého měl v našem právním řádu dosáhnout.

Dalším zdrojem, ve kterém ^{7 volitelný dokument} nachází koncept uplatnění, je vedle zákona č. 17/1992 Sb. usnesení vlády č. 235/2004 Sb., Státní politika životního prostředí pro léta 2004 – 2010. Mezi základní zásady ochrany životního prostředí, které uvádí ve svém úvodu, řadí kromě jiných i princip udržitelné spotřeby a výroby. Česká republika také splnila své závazky vyplývající pro ni z členství v EU a vypracovala národní Strategii udržitelného rozvoje ČR, která byla schválena vládou usnesením č. 1242/2004 Sb.

4. 2. 4. Charakter zásady

Odpověď na otázku, zda se u konceptu trvale udržitelného rozvoje jedná o princip právní či nikoli, není jednoduchá. Jeho pojem je sice určitým způsobem zakotven ve formálních pramenech práva, avšak deklaruje se zde spíše jako cíl (a to dosti vágně stanovený), kterého má být prostřednictvím práva dosaženo, než jako princip, kterým by se právo mělo řídit. Formální postavení cíle - nikoli principu - má trvale udržitelný rozvoj v celém komunitárním právu (viz. výše). Na druhou stranu mu nelze upřít vliv, který může mít na tvorbu, interpretaci a aplikaci právních norem. I přesto se domnívám, že se v případě principu trvale udržitelného rozvoje o princip právní nejedná. ^{nože}

Hovoříme-li o praktickém působení konceptu trvale udržitelného rozvoje, určitou negativní tendencí, kterou můžeme v posledních letech ve spojení s tímto pojmem vysledovat, je jeho určitá inflace způsobená sklonem k jeho nadměrnému užívání, zejména pak v právu komunitárním. Bývá používán jako zaručená ingredience, formulka, přidávaná do právních norem za účelem jejich „nabarvení na zeleno“, přívlastek „trvale udržitelný“ je spojován

§ 1 mezi hlavní účely zákona řadí mimo jiné i „stanovení povinností právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů, vychází přitom z principu trvale udržitelného rozvoje.“

§ 16 proklamuje, že „výchova, osvěta a vzdělávání se provádějí tak, aby vedly k myšlení a jednání, které je v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje.“

A konečně podle § 32 „zvláštní předpisy stanoví, kdy mohou být právnické nebo fyzické osoby, které chrání životní prostředí nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů nebo poskytováním úvěru a dotací.“

s téměř veškerými obory lidské činnosti k navození dojmu, že při jejich výkonu jsou brány do úvahy otázky životního prostředí (např. trvale udržitelná doprava, turismus). Takové zacházení pochopitelně není vhodné, protože nenávratně degraduje obsah celého konceptu, profanuje ho v očích veřejnosti a činí z něj prázdnou bezobsažnou skořápku.

4. 3. Princip odpovědnosti státu

Tato zásada má své kořeny ve zjištění, že životní prostředí je hodnota takového druhu a významu, vyžadující ochranu takového charakteru a rozsahu a přístup natolik komplexní a integrovaný, že jediným subjektem disponujícím dostatečným množstvím nástrojů a prostředků k zajištění a uskutečňování jeho celkové ochrany je právě stát. Těmito zmiňovanými nástroji a prostředky jsou míněny především právě ty mající právní povahu. Z výše řečeného pak logicky vyplývá následná obecná odpovědnost státu za stav životního prostředí, protože se jednak k jeho ochraně zavázal (většinou tak učinil ve svém základním zákoně, ústavě³⁴) a jednak proto, že za životní prostředí jako celek, vzhledem k jeho charakteru, nemůže převzít plnou odpovědnost žádný jiný subjekt. Vzhledem k jednotlivým formulacím ustanovení upravujícím tento princip v jednotlivých národních právních řádech, jež mají obecně spíše proklamativní povahu, se ale jedná zřejmě spíše o odpovědnost politickou než-li právní. I přesto je formulování tohoto principu důležité z hlediska přihlášení se k určitým hodnotám, které se stát zavázal chránit i z hlediska určení jistých priorit, které se rozhodl sledovat.

Jak z výše řečeného vyplývá, princip odpovědnosti státu v sobě bezesporu zahrnuje i povinnost státu zajistit všemi jemu dostupnými nástroji celkovou ochranu životního prostředí. Princip však už nestanoví nic o tom, jaké intenzity a úrovně by tato jím poskytovaná ochrana měla dosahovat. Odpověď na tuto otázku se snaží poskytnout související princip vysoké úrovně ochrany. Obsah této zásady však není zcela jasný a její výklad se nevyhne určitým interpretačním úskalím. Jistým zůstává jen fakt, že princip vysoké úrovně ochrany nezakládá ani maximální ani minimální standard ochrany životního prostředí a že tedy ve svých požadavcích zůstává na těžko definovatelné pozici kdesi při horní hranici úrovně ochrany. S jistou mírou nepřesností by se snad dalo konstatovat, že se jedná o úroveň v daných podmínkách reálně dosažitelnou, čemuž by nasvědčovala i vazba principu vysoké úrovně ochrany na další zásadu, a to princip užití nejlepších dostupných technik³⁵. Původ principu

³⁴ Článek 7 ú. z. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR stanoví, že: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“

³⁵ BAT – „best available techniques“

vysoké úrovni ochrany nalézáme v právu komunitárním, proto mu bude věnována větší pozornost právě v oddíle věnovaném právu Společenství.

Alternativou k výše popsanému principu je zásada sdílené odpovědnosti nebo také ochrany jako všeobecné povinnosti. Východiskem tohoto konceptu je chápání ochrany životního prostředí jako věci veřejné, z něhož následně vyplývá přesvědčení, že každý občan má nejen právo na příznivé životní prostředí, ale také povinnost toto životní prostředí dle vlastních možností a schopností chránit, neohrožovat a nepoškozovat. Již z formulace je patrné, že aplikace této povinnosti v praxi se neobejde bez problémů (posouzení co je „dle vlastních možností a schopností“). A i přesto, že tato povinnost našla svoje explicitní vyjádření v některých zákonech, např. v zákoně o ovzduší nebo v zákoně o odpadech³⁶, zůstává nadále jen morálním apelem a proklamací, za jejíž porušení nejsou zákonem stanoveny žádné konkrétní sankce. Věcný záměr nového zákona o životním prostředí výslovně tento princip zakotvuje, když stanoví, že: „Každý je povinen chránit životní prostředí. Zvláštní povinnosti jednotlivým subjektům ukládá tento zákon a další právní předpisy. Ochrana životního prostředí se uskutečňuje ve vzájemné součinnosti všech subjektů, kterým tento zákon stanoví práva a ukládá povinnosti.“³⁷

Na první pohled bychom se mohli mylně domnívat, že dalším konkurujícím principem je zásada odpovědnosti původce. Není tomu tak. Tato zásada vytváří spolu s principem odpovědnosti státu jakousi hierarchickou strukturu odpovědných subjektů, jejímž prvním článkem je vždy původce. V případě, že původce ztráty na životním prostředí nelze zjistit, následuje jako odpovědná osoba vlastník, existuje-li, a teprve v případě, že se neuplatní ani tento subjekt, nastupuje obecná odpovědnost samotného státu.

³⁶ Např. § 3 odst. 1 z. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, stanoví: „Každý je povinen omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek stanovených podle zákona a prováděcích právních předpisů.“

§ 3 odst. 8 téhož zákona stanoví: „Právnícké a fyzické osoby jsou povinny, je-li to pro ně technicky možné a ekonomicky přijatelné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít centrálních zdrojů tepla, popřípadě alternativních zdrojů, pokud je jejich provozování v souladu s tímto zákonem a předpisy vydanými k jeho provedení.“

§ 10 odst. 1 z. č. 185/2001 Sb., o odpadech, stanoví: „Každý má při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti povinnost předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti...“

§ 11 odst. 1 téhož zákona stanoví: „Každý má při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti povinnost v mezích daných tímto zákonem zajistit přednostně využití odpadů před jejich odstraněním. Materiálové využití odpadů má přednost před jiným využitím odpadů.“ Následuje však odstavce 2 téhož paragrafu, který říká: „Splnění povinnosti stanovené v odstavci 1 se nevyžaduje, jestliže v daném čase a místě neexistují technické nebo ekonomické předpoklady pro její splnění a postupuje-li se v souladu s plány odpadového hospodářství podle části sedmé tohoto zákona.“

³⁷ Věcný záměr je dostupný na webových stránkách Ústavu pro ekopolitiku, o.p.s – www.ekopolitika.cz

4. 3. 1. Mezinárodní úroveň

Na úrovni mezinárodního práva je princip odpovědnosti státu za stav životního prostředí všeobecně přijímán a podle mého názoru získal hodnotu mezinárodního obyčejového pravidla. Stát jako základní, nejdůležitější subjekt mezinárodního práva disponuje suverenitou ohledně svého území a všech svých záležitostí. Koncept suverenity je sice v oblasti ochrany životního prostředí modifikován – zúžen - hovoříme o principu omezené teritoriální suverenity (viz. níže), tato odchylka však neznamená změnu v subjektu odpovědném za životní prostředí, kterým i nadále zůstává jednotlivý stát. I na poli práva mezinárodního se můžeme setkat s principem sdílené odpovědnosti, na této úrovni však získává poněkud jiný obsah, než jak byl vyložen výše. V této souvislosti ho zmiňuje i Státní politika životního prostředí České republiky ve vztahu k řešení globálního problému změny klimatu. Dokument vysvětluje, že v těchto a podobných případech mezinárodní společenství volí postupy založené na rozdělení mezinárodněprávních závazků mezi jednotlivé státy v závislosti na jejich podílu na vzniku, trvání, popřípadě i zhoršování globálního problému (například v závislosti na velikosti ekonomik, na objemu emisí škodlivých látek, v konkrétním případě skleníkových plynů atd.).³⁸

4. 3. 2. Komunitární úroveň

V komunitárním právu je princip odpovědnosti státu založen již samotnou proklamací ochrany životního prostředí jako jednoho ze základních, obecných zájmů Společenství (článek 2, 174 SES). Hovoříme-li ve Společenství o odpovědnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí, musíme se nutně dotknout otázky rozdělení působnosti mezi členské státy a Společenství. Musíme si totiž uvědomit, že environmentální politika Společenství patří do sféry tzv. sdílených či společných působností, což zjednodušeně řečeno znamená, že jsou to jak Společenství, tak jednotlivé členské státy, kdo mají v této oblasti regulační pravomoc. Navíc SES nikterak neurčuje, které konkrétní otázky ochrany životního prostředí spadají do pravomoci Společenství a které do pravomoci členských států. Ze skutečnosti, že se nejedná o působnost pro Společenství výlučnou, vyplývá určitá směrnice pro výkon těchto společných pravomocí: Podle článku 5 SES Společenství vyvíjí svou činnost v těchto oblastech „v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být

³⁸ Philippe Sands hovoří o principu společné ale rozlišené odpovědnosti („Principle of common but differentiated responsibility“), blíže v Sands, P.: Principles of International Environmental Law, University Press, Cambridge, UK, 2003, str. 285

*Autorela nemin
pochodniky*

uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinku navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím“. Dalo by se tedy říci, že z pohledu Společenství a členských států se jedná o jakousi sdílenou odpovědnost, přičemž hranice mezi odpovědností Společenství a národní odpovědností je velice flexibilní a dynamická.

Z hlediska vztahu národní a komunitární úpravy mohou v praxi nastat dvě základní situace:

I. První z nich je reprezentována stavem, kdy na komunitární úrovni neexistuje žádná právní úprava k udržování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí. V tomto případě mají členské státy volnost k přijetí vlastního, vnitrostátního opatření. Tato volnost však má své limity v podobě norem mezinárodních, kterými je daný členský stát vázán, jeho vlastních norem vnitrostátních a v neposlední řadě i ostatních norem komunitárních, kterými nepřestává být vázán. Národní opatření na ochranu životního prostředí se nejčastěji může dostat do rozporu s ustanoveními článků 28 a 29 SES upravujícími volný pohyb zboží. Tyto články shodně stanoví, že „kvantitativní omezení dovozu a vývozu jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem jsou mezi členskými státy zakázána“. Národní právní úprava v oblasti ochrany životního prostředí může právě takové opatření s rovnocenným účinkem představovat. Článek 30 SES zavádí z předchozích ustanovení výjimku tím, že stanoví, že články 28 a 29 nevylučují zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo transitu odůvodněné ochranou určitých hodnot, mezi jinými též ochranou zdraví a života lidí a zvířat a ochranou rostlin. Tyto zákazy či omezení však nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy. Pod ochranu výše zmíněných hodnot se dají zařadit i některá opatření na ochranu životního prostředí (např. opatření určující limity znečišťujících látek v pitné vodě a ve vzduchu, opatření zakazující nebo omezující používání zdraví nebezpečných látek a výrobků atd.). Velká většina environmentálních opatření však buď pod článek 30 zahrnout nejde vůbec, nebo je jejich podřazení minimálně sporné (např. opatření stanovící limity hluku, úprava informovanosti a vzdělávání veřejnosti v environmentálních věcech atd.). Navíc Evropský soudní dvůr mnohokrát zdůraznil, že článek 30 stanoví vyčerpávající výčet a - majíc charakter výjimky - nesmí být rozšiřován, musí být tedy vykládán restriktivně. V roce 1979 rozhodl Evropský soudní dvůr v případě *Cassis de Dijon*³⁹, že za podmínky absence komunitární úpravy jsou národní překážky volnému pohybu zboží přípustné (bez ohledu na článek 30) v rozsahu, v jakém jsou nezbytné k uspokojení „povinných požadavků“ stanovených národním právem (např. ochrana spotřebitele), za předpokladu, že

³⁹ Rozsudek ESD ve věci 120/78 Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (*Cassis de Dijon*) z 20. 2. 1979.

tato národní opatření nejsou diskriminační a jsou proporcionální, tj. že se jedná o opatření co možná nejméně omezující. Další důležitý mezník v rozhodovací praxi Evropského soudního dvora přišel v roce 1988 v *Danish bottle case*⁴⁰, ve kterém bylo rozhodnuto, že právě ochrana životního prostředí je takový „povinný požadavek“, který může ospravedlnit národní omezení volného pohybu zboží. Takové národní opatření na ochranu životního prostředí však musí být nediskriminační, proporcionální, aplikované rovně ve vztahu k tuzemským a importovaným výrobkům a založené na mimoekonomických základech. Navíc Evropský soudní dvůr stanovil, že stupeň ochrany životního prostředí zavedený národním opatřením představujícím omezení volného pohybu zboží, musí být přiměřený. Tato přiměřenost má být posuzována podle komunitárního práva, zřejmě ve vztahu k faktoru volného pohybu zboží. V tomto ohledu se rozhodnutí jeví být poněkud problematické, protože vede k závěru, že volný pohyb zboží je pro Společenství důležitější prioritou a v případě konfliktu s environmentální politikou převládá. Tento závěr však nelze podepřít žádným ustanovením SES, která v žádném ohledu nestanoví pořadí či důležitost svých cílů. Navíc tento požadavek zavádí nesrovnalost s článkem 30, který nepožaduje, aby rozsah ochrany životního prostředí poskytovaný národním opatřením byl přiměřený. Z výše uvedeného vyplývá, že každý členský stát by měl před přijetím národního environmentálního opatření vážít velmi pečlivě výhody plynoucí z ochrany životního prostředí na jedné straně a omezení volného pohybu zboží na straně druhé. V případě sporu se Společenstvím je to Evropský soudní dvůr, který rozhoduje o legalitě takového opatření, přičemž mu kriteria pro toto hodnocení ponechávají značný rozsah diskreční pravomoci a Soud hodnotí individuálně případ od případu.

Závěrem tedy můžeme shrnout, že existují dvě možná ospravedlnění pro národní opatření na ochranu životního prostředí představující omezení volného pohybu zboží: Jednak podle článku 28, na základě potřeby uspokojit „povinný požadavek“ a jednak podle článku 30, na základě potřeby chránit hodnoty zdraví a života lidí, zvířat a rostlin. Požadavky a limity na tato národní opatření jsou v obojím případě prakticky stejné a vyplývají ze SES a z rozhodovací praxe Evropského soudního dvora.

II. Druhá situace logicky nastává za již existující komunitární environmentální právní úpravy. Ani v tomto případě však členské státy neztrácejí právo na zachování původní či na zavádění nové národní právní úpravy v oblasti ochrany životního prostředí, rozsah této jejich legislativní

⁴⁰ Rozsudek ESD ve věci 302/86 *Commission v. Denmark* („Danish Bottle Case“) z 20. 9. 1988.

pravomoci je však limitován jednak vlastními ustanoveními daného komunitárního opatření, jednak právním základem, na kterém bylo komunitární opatření přijato.

1. Tam, kde je tímto právním základem článek 175 SES, řídí se vztah mezi legislativní pravomocí členských států a Společenství článkem 176 SES. Ten stanoví, že „ochranná opatření přijatá podle článku 175 nebrání tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření“. Taková opatření ale musí být slučitelná se SES a oznamují se Komisi. Jak vyplývá z jeho znění, toto ustanovení se vztahuje pouze na tzv. „ochranná opatření“, v souvislosti s touto formulací vyvstává otázka, zda jsou pod „ochranná opatření“ zahrnuta i ta, jejímž cílem není ochrana, nýbrž udržování a zlepšování kvality životního prostředí (viz. 174 SES). Rozlišování environmentálních opatření podle jejich cíle na ta směřující k ochraně, k udržování nebo k zlepšování kvality životního prostředí nedává podle Ludwiga Krämera⁴¹ smysl a současně je prakticky nemožné. Proto se podle něj článek 176 SES vztahuje na veškerá opatření Společenství přijatá podle článku 175 SES. Další kritérium, které musí národní úprava splňovat, se týká její přísnosti. Článek 176 SES požaduje, aby národní ochranné opatření bylo přísnější než stávající ochranné opatření komunitární. Z tohoto požadavku se vyvozuje, že se nesmí jednat o opatření odlišné („*aliud*“). Národní ochranné opatření musí jít stejným směrem jako ochranné opatření komunitární a současně navíc musí v tomto směru zajít dále, směrem k širší ochraně životního prostředí. Další charakteristika národního opatření spočívá v jeho slučitelnosti se SES, což znamená nejen fakt, že nesmí kolidovat s ostatními ustanoveními SES (zejména těmi upravujícími volný pohyb zboží a hospodářskou soutěž), ale zároveň i jeho slučitelnost se sekundární legislativou Společenství, neboť i ta odvozuje svůj původ přímo ze SES. Posledním požadavkem článku 176 je notifikace dotyčného národního environmentálního opatření Komisi. Pro toto oznámení není stanovena žádná časová lhůta, ostatně stejně jako nejsou určena žádná procedurální pravidla týkající se řízení před Komisí.

2. Je-li právním základem komunitárního opatření článek 95 SES, řídí se právo členských států ponechávat původní nebo zavádět novou národní právní úpravu ustanoveními článku 95 (4) – (8) SES. Na rozdíl od článku 176 SES, který upravuje zachovávání a zavádění přísnějších ochranných opatření shodně, stanoví úprava podle článku 95 SES pro tyto dva případy odlišné podmínky.

⁴¹ Krämer, Ludwig: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, UK, 2003, str. 117.

A) Problematikou ponechání vlastních vnitrostátních předpisů se zabývá článek 95 (4) SES, který stanoví, že pokládá-li členský stát, poté co Rada nebo Komise přijaly harmonizační opatření, za nutné ponechat si vlastní vnitrostátní předpisy, a to z důvodů vztahujících se kromě jiného k ochraně životního prostředí, uvědomí o nich Komisi a sdělí důvody pro jejich ponechání. Aplikace tohoto ustanovení požaduje splnění řady podmínek:

a) Společenství přijalo harmonizační opatření

Harmonizačním opatřením se rozumí opatření přijaté podle článku 95 SES. Formulace, že toto opatření má být přijato Radou nebo Komisí, je zavádějící, protože opatření podle článku 95 SES jsou přijímána procedurou podle článku 251 SES. Článek 254 SES následně stanoví, že opatření podle článku 251 SES jsou přijímána Radou a Evropským parlamentem společně. Ustanovení článku 95 (4) SES je proto třeba vykládat tak, že předpokládá existenci harmonizačního opatření přijatého Společenstvím obecně.

b) Členský stát musí takové ponechání si vlastního vnitrostátního předpisu pokládat za nutné z důvodu vztahujícímu se k ochraně životního prostředí.

V tomto ohledu mají členské státy jistou nezanedbatelnou míru diskrece.

c) Členský stát oznámí takové vnitrostátní předpisy společně s důvody pro jejich ponechání Komisi.

Pro tuto notifikaci není stanovena žádná časová lhůta. Obecně lze však poznamenat, že ve vlastním zájmu členských států je, aby ji uskutečnily co nejdříve. Komise však v žádném případě nesmí schválení odeprít výhradně z důvodu, že notifikace proběhla pozdě. V této souvislosti vyvstává také otázka, zda členský stát může aplikovat svůj odlišující se vnitrostátní právní předpis předtím, než obdrží jeho schválení Komisí. Evropský soudní dvůr se ve svém rozhodnutí C – 41/93⁴² vyjádřil, že nikoli. Je ale třeba mít na paměti, že rozhodnutí pochází ještě z doby, kdy článek 95 SES nerozlišoval mezi ponecháním původního a zavedením nového vnitrostátního předpisu. Vzhledem k potížím, ke kterým by aplikace takového výkladu se vši pravděpodobností vedla (nutnost dočasně suspendovat účinnou normu), je zřejmě správné se domnívat, že se v současnosti toto zmiňované rozhodnutí vztahuje pouze na případy zavádění nového vnitrostátního opatření. Co se důvodů pro ponechání týče, měly by být

⁴² Rozsudek ESD ve věci 41/93 French Republic v Commission ze 17. 5. 1994 ,

*Musí to poslouhat
převážně jako vědecké
nové státy z. 8*

předloženy jejich právní i faktické aspekty, a to v takovém zpracování a formě, aby Komisi umožnily rozhodnout ve lhůtě stanovené v SES (viz níže).

d) Komise národní opatření schválí.

Toto schválení má formu rozhodnutí podle článku 249 SES a musí být vydáno ve lhůtě šesti měsíců od oznámení členským státem. Tento časový limit může být za určitých okolností prodloužen až o dalších šest měsíců (např. z důvodu nedostatečného doložení důvodů k ponechání). V případě, že Komise nerozhodne ve stanovené lhůtě, považují se vnitrostátní předpisy za schválené. Rozhodnutí o schválení musí být vydáno, pokud Komise zjistí, že dotyčný vnitrostátní předpis neslouží jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy a nebrání fungování vnitřního trhu. Poslední z jmenovaných kritérií, vliv na fungování vnitřního trhu, je problematické, protože prakticky každé národní opatření bez rozdílu brání v určitém rozsahu fungování vnitřního trhu. Požadavek je proto třeba vykládat tak, že národní opatření nesmí bránit fungování vnitřního trhu nepřiměřeně. Národní předpisy musí tedy být proporcionální, to znamená co nejméně omezující. Při jejich zavádění musí každý členský stát pečlivě zvažovat a hledat rovnováhu mezi zájmy na ochraně životního prostředí a na fungování vnitřního trhu. Závěrem můžeme shrnout, že národní úroveň ochrany životního prostředí by neměla být harmonizačním opatřením snižována, současně ale národní opatření nesmí zajít dále, než je nezbytně nutné k dosažení odpovídající úrovně ochrany.

B) Článek 95 (5) SES řešící problematiku zavádění nových vnitrostátních předpisů stanoví, že „*pokládá-li členský stát, poté co Rada nebo Komise přijaly harmonizační opatření, za nutné zavést vnitrostátní předpisy, opírající se o nové vědecké poznatky mimo jiné k ochraně životního prostředí, z důvodu specifického problému, který se objeví v tomto státě po vydání harmonizačního opatření, uvědomí o zamýšlených předpisech Komisi a sdělí důvody pro jejich zavedení*“. Podmínky pro aplikaci jsou zde stanoveny ještě přísněji než u předešlého ustanovení, proto k aplikaci článku 95 (5) SES dochází jen zřídka. Ustanovení požaduje navíc tyto podmínky:

a) Nové národní opatření musí být založeno na nových vědeckých poznatcích.

Tuto podmínku není snadné splnit. Vědecké poznatky musí být dostatečně doloženy, například studiemi, zprávami, další dokumentací, které prokazují, že je zde reálná hrozba pro životní

prostředí. Tyto vědecké poznatky musí být „nové“, což znamená, že v době přijímání harmonizačního opatření nemohly být Společenstvím brány v potaz.

b) Problém, který je důvodem zavádění nového národního opatření, musí být pro daný členský stát specifický.

Splnění tohoto kritéria se jeví jako nejobtížnější, jeho hodnocení vyžaduje ze strany Komise vysoce individuální přístup ke každému konkrétnímu případu. Pro ilustraci lze uvést příklad dánského opatření stanovícího přísnější podmínky pro užívání PCP. Komise ho schválila a ve svém rozhodnutí⁴³ vysvětlila důvody přípustnosti odlišného dánského opatření. PCP jako látka, která se velmi snadno dostává do podzemních vod, ohrožuje tento prakticky jediný zdroj pitné vody v Dánsku. Specifikum, že zdrojem téměř veškeré pitné vody v Dánsku jsou právě vody podzemní, ospravedlnilo jejich přísnější národní ochranu.

c) Problém se musí objevit v příslušném členském státě až po vydání harmonizačního opatření.

Tento požadavek zahrnuje časté případy, kdy mezi příčinou problému a projevy jeho následků na životním prostředí leží určité mezidobí. Pouhá změna v orientaci a prioritách environmentální politiky členského státu tuto podmínku aplikace nesplňuje.

Procedurální pravidla jsou stanovena shodně jako pro článek 95 (4).

3. Jsou-li právním základem komunitárního opatření jiná ustanovení SES než články 175 a 95, například článek 37 SES (opatření zemědělské politiky), článek 80 SES (opatření dopravní politiky), článek 93 SES (opatření v oblasti daňové) nebo článek 133 SES (opatření společné obchodní politiky), panují pochybnosti, zda-li je možné, aby členský stát ponechal či zavedl vlastní environmentální opatření. Část autorů se přiklání k názoru, že členské státy disponují právy podle článku 176 SES, ať již je právní základ komunitárního opatření jakýkoli. *Ludwig Krämer* naopak zastává stanovisko, že na články 176 a 95 SES musí být nahlíženo jako na výjimky z obecného pravidla, že komunitární opatření nemůže být zrušeno členským státem, pokud tak komunitární právo výslovně nestanoví. Proto není aplikace článků 176 a 95 SES na opatření, která byla přijata na základě jiných ustanovení SES než článků 175 a 95, vůbec možná⁴⁴.

⁴³ Rozhodnutí Komise 96/211/EC z 26. 2. 1996.

⁴⁴ Krämer, Ludwig: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, UK, 2003, str. 131, 132.

4. Poslední možností dovolující odchýlení členského státu od komunitárního opatření představují práva podle ochranných doložek, upravená v článku 174 (2) a 95 (10) SES, která se však uplatňují pouze tam, kde sekundární legislativa obsahuje výslovné ustanovení, které umožňuje, aby členské státy přijímaly dočasná ochranná opatření. Článek 95 (10) SES to umožňuje z jednoho či více důvodů neekonomické povahy uvedených v článku 30 SES, článek 174 (2) SES obecně z důvodů ekologických, mimoekonomických. Tato opatření ovšem také podléhají kontrole Společenství z hlediska jejich slučitelnosti s komunitárním právem. Jako příklad ochranné doložky podle článku 174 (2) SES lze uvést ustanovení Směrnice Rady 67/548/EHS o sblížování právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek z 27. června 1967, které stanoví, že v případech, kdy vzhledem k novým informacím má členský stát oprávněné důvody přepokládat, že látka, která splňuje požadavky směrnice, přesto představuje nebezpečí pro člověka nebo životní prostředí, z důvodu klasifikace, balení nebo označení, jež už nejsou vhodné, může ji dočasně překlasifikovat nebo, je-li to nezbytné, zakázat její uvedení na trh anebo ji podrobit na svém území zvláštnímu režimu.⁴⁵

→ k článku 174(2) SES
zavazuje

Jak bylo zmíněno výše, princip vysoké úrovně ochrany, obsahově rozvíjející zásadu odpovědnosti státu za stav životního prostředí, nalézá svůj původ právě v právu komunitárním, byť zde bývá teorií řazen spíše mezi základní cíle environmentální politiky Společenství nežli mezi její principy⁴⁶. Za jeho prameny můžeme v primárním právu označit článek 2 SES stanovící mimo jiné, že „*úkolem Společenství je podporovat vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí*“, dále článek 174(2) SES deklarující, že „*politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany*“ a konečně článek 95(3) SES činící vysokou úroveň ochrany základem, z kterého vycházejí návrhy Komise mimo jiné též v oblasti ochrany životního prostředí. Přestože je pojem vysoké úrovně ochrany zmiňován hned v několika ustanoveních SES, žádné z nich se ani nepokouší o definici tohoto konceptu. Tento fakt přispívá k tomu, že charakter cíle/zásady vysoké úrovně ochrany může být vnímán jako čistě proklamativní. Jisté interpretační vodítko poskytuje ustanovení článku 174(3) SES stanovící obecná východiska při tvorbě a přípravě komunitární environmentální politiky. Další vodítko poskytl Evropský soudní dvůr v jednom ze svých

⁴⁵ Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství-Praktický průvodce, Linde, Praha, 2003, str. 304

⁴⁶ Společně s principem trvale udržitelného rozvoje – např. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C.H. Beck, Praha, 2003, str. 136an nebo Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, UK, 2003, str. 7 - 12

rozhodnutí, kdy položil na jisto skutečnost, že vysoká úroveň ochrany není úrovní nejvyšší⁴⁷. Obecně je teorií též přijímán názor, že formulace principu vysoké úrovně ochrany nedovoluje na komunitární úrovni přijímat opatření zakládající minimální standard ochrany⁴⁸ s tím, že ponechávají členským státům na vůli přijímání, popř. ponechání přísnějších opatření na úrovni národní. Dalšími východisky při interpretaci zásady vysoké úrovně ochrany jsou praxe států s tradičně vysokým standardem ochrany životního prostředí, koncepční dokumenty v případech, kdy tato praxe ještě ustálena není, analýza možných přínosů a nákladů konkrétních činností a nečinností a celkový ekonomický a sociální rozvoj Společenství. Problematičnost principu vysoké úrovně ochrany vychází z již zmiňovaného faktu, že je chápán především jako cíl, kterého by mělo být dosaženo. Anglická verze SES v článku 174(2) v doslovném překladu uvádí, že dosažení vysoké úrovně ochrany je cílem environmentální politiky Společenství⁴⁹. Další problém spočívá ve formálním postoji evropských institucí - za opatření směřující k dosažení vysoké úrovně ochrany je bez řádné analýzy považován prakticky každý návrh. Úskalím principu je též, s ohledem na skutečnost, že se vztahuje k environmentální politice jako celku nikoli k jednotlivým jejím opatřením, jeho nevynutitelnost před soudy.

4.3.3. České právo

Princip odpovědnosti státu je v právním řádu České republiky zakotven v článku 7 Ústavy, který stanoví, že „stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Ustanovení tohoto článku navazuje na principy obsažené v preambuli Ústavy a souvisí též s články 35 a 11 Listiny. Komentář k Ústavě o tomto ustanovení říká, že „určuje povinnosti a odpovědnost státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti. Jen stát může komplexně řešit ochranu životního prostředí, neboť ekologické škody přesahují hranice jednotlivých států a jejich dosah postihuje i další generace. Způsob, jak stát dbá o naplnění uvedených požadavků, je stanoven především v zákonech. Zákony musí zabezpečit šetrnost při využívání přírodních zdrojů a způsob i metody ochrany životních prostředí a přírodního bohatství. Stát si proto musí vyhradit dostatek prostředků, aby takové úkoly mohl plnit jak v normotvorbě, tak i ve výkonu správy v centru, v místech i v mezinárodním měřítku. Ochrana životních zdrojů a přírodního bohatství je v životním zájmu

⁴⁷ Rozsudek ESD ve věci 233/94, Germany v Parliament and Council ze 13.5.1997.

⁴⁸ též tzv. ochrana nejnižšího možného jmenovatele

⁴⁹ „Community policy on the environment shall aim at a high level of protection...“

celá společnost a musí být zachována v zájmu současné i budoucích generací.⁵⁰ V poslední části je zcela zřetelně odkazováno na princip trvale udržitelného rozvoje. Stát plní tyto své úkoly ve vztahu k veškerým přírodním zdrojům a přírodnímu bohatství bez rozdílu.

4.3.4. Charakter zásady

Při hodnocení, jedná-li se u principu odpovědnosti státu o zásadu právní či mimoprávní, budeme vycházet z jeho zakotvení ve formálních pramenech práva. Přijmeme-li toto kritérium jako východisko pro naše hodnocení, je zřejmé že se o princip právní jedná (článek 7 Ústavy ČR, úprava odpovědnosti za staré zátěže⁵¹). Na druhou stranu jeho význam pro praxi nelze přeceňovat, jeho povaha se v této rovině zdá spíše proklamativní.

4.4. Princip odpovědnosti původce + princip znečišťovatel platí

Princip odpovědnosti původce se neuplatňuje pouze v právu životního prostředí, nýbrž je vlastní právnímu řádu jako celku, jedná se o tzv. obecný právní princip. V každém právním odvětví dochází k určité modifikaci takového obecného právního principu v závislosti na specifických potřebách vyplývajících z předmětu regulace té které právní oblasti. Nejinak je tomu i v případě práva životního prostředí. V nejobecnější rovině bychom princip odpovědnosti původce mohli vyjádřit formulací, že každý odpovídá za škodu, kterou svým jednáním způsobil. V právu životního prostředí bývá definován tak, že každý, kdo svou činností nepříznivě ovlivňuje životní prostředí, nese náklady na jeho ochranu a odpovídá za důsledky porušení povinností daných právními předpisy o ochraně životního prostředí. Zjednodušeně, každý odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí. Odpovědnost původce může tedy mít mnoho podob.

Domnívám se, že v této souvislosti je na místě poukázat na určité specifické rysy problematiky právní odpovědnosti v odvětví práva životního prostředí, které mají vliv na formulaci principu odpovědnosti původce. Tato specifika pramení především ze zvláštní povahy předmětu právní ochrany diskutovaného odvětví, kterým je - nejobecněji vyjádřeno - hodnota životního prostředí. V oblasti práva životního prostředí hovoříme o tzv. ekologicko-právní odpovědnosti, která v sobě zahrnuje jednak odpovědnost deliktní, jednak odpovědnost za ztráty na životním

⁵⁰ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, Linde, Praha, 1998,

str. 70

⁵¹ Blíže k tomu Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C.H. Beck, Praha, 2003, str. 80, 81

prostředí⁵². Delikt ní odpovědnosti je odpovědnost za protiprávní jednání, ať již má povahu trestného činu nebo správního deliktu. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v sobě spojuje klasickou odpovědnost za škodu a navíc odpovědnost za ekologickou újmu. Důvodem existence zvláštní kategorie ekologické újmy je fakt, že s pojmem škody nelze v odpovědnostních vztazích v oblasti ochrany životního prostředí vystačit, a to především s ohledem na výše zmiňovaný specifický charakter předmětu právní ochrany. Vycházíme-li z definice škody jako majetkové ztráty na věci vyjádřitelné v penězích, jeví se jako problematických hned několik oblastí omezujících použitelnost tohoto institutu v oblasti práva životního prostředí:

1. problematika nemajetkové újmy
2. obtížná vyčíslitelnost a uhraditelnost ztrát na životním prostředí v penězích
3. ne všechny složky životního prostředí jsou věcmi v právním slova smyslu, ne všechny složky životního prostředí jsou/mohou být vlastněny

Pro ilustraci můžeme uvést definici životního prostředí, jak ji stanoví ve svém § 2 z. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „*Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“

4. princip volné dispozice ve vztahu k uplatňování náhrady škody a ve vztahu k absenci účelového vázání získaných finančních prostředků

Důsledkem těchto výše naznačených nedostatků v aplikaci klasického pojetí škody je zavedení zvláštního institutu ekologické újmy.

Z této stručně naznačené struktury ekologicko-právní odpovědnosti vyplývá, že odpovědnost původce může v právním řádu nabývat různých podob. Projevuje se jako zmiňovaná delikt ní odpovědnost za protiprávní jednání, náhrada způsobené škody, náprava ekologické újmy, ale také třeba v podobě stanovení speciálních povinností při nakládání s některými produkty (např. odpady) nebo zaváděním ekonomických nástrojů jako jsou různé poplatky, odvody, daně za jednání, která jsou právem povolena atd. Uplatňování těchto ekonomických nástrojů odráží

⁵² detailněji k tomu v monografii Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999.

odvozený princip ekonomické odpovědnosti původce - častěji označovaný za zásadu znečišťovatel platí (*PPP – polluter pays principle*). Tato zásada stanoví požadavek, že náklady znečištění mají být neneseny osobou, která je za způsobení tohoto znečištění a jeho následných nákladů odpovědná. Vyjadřuje tak úsilí o internalizaci externalit, tedy požadavek, aby náklady znečištění nebyly přenášeny cestou daní na společnost jako celek, ale aby je hradila osoba, která je svou, byť povolenou činností, způsobila. Na princip je v poslední době brán stále větší zřetel zejména s ohledem na stále větší pozornost, která je věnována vzájemnému vztahu mezi ochranou životního prostředí a hospodářským rozvojem. Aplikace PPP principu v praxi je však velice obtížná a přináší s sebou velké množství výkladových i praktických problémů, proto zůstává jeho konkrétní obsah a jeho aplikace na konkrétní situace otevřená interpretaci případ od případu, zejména ve vztahu k povaze a rozsahu nákladů a k zvláštním okolnostem jednotlivých případů. Ve výjimečných situacích může dokonce dojít k vyloučení jeho platnosti. Další vývoj týkající se tohoto principu by tak měl směřovat především k objasnění, kdo má být považován za znečišťovatele, ve vztahu k jakým nákladům má princip platit a k přesnějším stanovení výjimek z jeho aplikace. Mezi praktické důsledky používání PPP principu patří například stanovení ekonomických povinností ve vztahu k aktivitám poškozujícím životní prostředí, zejména ve vztahu k odpovědnosti, zavádění ekonomických nástrojů a důsledná aplikace pravidel regulujících hospodářskou soutěž a režim subvencí. Podrobněji se PPP principu budu věnovat na jednotlivých úrovních práva životního prostředí!

Dalším souvisejícím principem je zásada nápravy škody u zdroje. Zatímco se princip odpovědnosti původce zabývá hledáním odpovědi na otázku, kdo je odpovědným subjektem, princip nápravy škody u zdroje z určitého hlediska blíže specifikuje způsob, jakým by k nápravě mělo docházet, aby dosáhla nejvyšší možné efektivity. V zásadě vychází z myšlenky, že v zájmu zmírnění následků a zabránění rozšiřování škody na životním prostředí je třeba se touto škodou zabývat co nejbližší zdroji, který ji způsobil. Princip nápravy škody u zdroje tak představuje odklon od dříve aplikovaného přístupu, který škodu řešil tam, kde se projevívaly její důsledky („*end-of-pipe approach*“). Hlavní problém této zásady spočívá v jejím teoretickém charakteru – nemožnosti její absolutní aplikace, která by v mnohých případech vedla k společensky nepřijatelným následkům⁵³. Zřejmě nejdůležitější oblastí, kde tento princip nachází své uplatnění, jsou odpady. Protože původ zásady nápravy škody u zdroje

⁵³ např. oblast automobilové dopravy – blíže Krämer, L.: *EC Environmental Law*, Sweet and Maxwell, London, UK, 2003, str. 23 - 25

pramení z komunitárního práva, další pozornost jí bude věnována právě v části zabývající se tímto právním systémem.

4. 4. 1. Mezinárodní úroveň - princip odpovědnosti původce

I. Deliktní odpovědnost

Na mezinárodní úrovni se zásadou odpovědnosti původce ve formě deliktní odpovědnosti zabývá např. nezávazné Doručení Rady Evropy 77(28) o úloze trestního práva při ochraně životního prostředí, nejdůležitějším dokumentem však zcela jistě zůstává Evropská (též Štrasburská) konvence o trestněprávní ochraně životního prostředí, přijatá Radou Evropy 4. listopadu 1998, kdy ji podepsalo prvních sedm států - Dánsko, Finsko, Francie, Island, Německo, Řecko a Švédsko. Dosud však nevstoupila v platnost (mělo by se tak stát okamžikem uložení třetí ratifikační listiny). Úmluva si klade za cíl stanovit určitou úroveň společného standardu uplatňující se v této oblasti. Především požaduje důslednou kriminalizaci každého poškození v konvenci vyjmenovaných složek životního prostředí, v jehož důsledku by byla způsobena smrt či vážná újma na zdraví, anebo by vzniklo velmi vážné riziko těchto následků. V jiných případech ohrožení života a zdraví vznikajících v souvislosti s určitými činnostmi požaduje porušení zvláštních předpisů anebo povinností vyplývajících z rozhodnutí příslušných orgánů. Forma zavinění může být jak úmyslná, tak nedbalost, státy si mohou v některých případech vyhradit kriminalizaci jen úmyslných anebo pouze hrubě nedbalostních činů. U protiprávních činů ohrožujících či poškozujících životní prostředí, z nichž nevznikly škodlivé následky, mají státy také na výběr, zda je budou stíhat jako trestné činy či správní delikty. Specialitou konvence je, že zná trestněprávní odpovědnost právnických osob. Ohledně trestů stanoví úmluva požadavek, aby byly přiměřené závažnosti deliktu, a počítá s tresty odnětí svobody, propadnutí majetku či věcí použitých při spáchání trestného činu, peněžitými tresty a tam, kde je to možné, i s povinností uvedení prostředí do původního stavu.

II. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Problematika odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je na úseku mezinárodního práva řešena dvojným způsobem. Chronologicky první postup spočíval v úpravě mezinárodními úmluvami, které se odpovědností zabývaly jen v rámci určité specifické činnosti, specifického sektoru průmyslu nebo určitého zdroje ohrožení životního prostředí, na které bylo mezinárodním společenstvím nahlíženo jako na zvláště nebezpečné a riskantní. Jako příklad

lze uvést Pařížskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie (1960), Vídeňskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody (1963), Bruselskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škodu způsobenou únikem ropy (1969). Postupně byl nastartován trend pokusit se formulovat obecná pravidla odpovědnosti bez ohledu na sektor, ve kterém ke ztrátě na životním prostředí došlo. Tato snaha je reprezentována Úmluvou o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí uzavřenou v roce 1993 Radou Evropy v Luganu (též tzv. Luganská úmluva). Úmluva definuje základní pojmy jako „nehoda“, „provozovatel“ nebo „škoda“. Škoda je chápána širěji než je běžné, míní se jí smrt, újma na zdraví, škoda na majetku, náklady na preventivní opatření, škoda způsobená těmito preventivními opatřeními a také tzv. „ekologická újma“, která je taktéž definována. Konstrukce smlouvy je založena na objektivní odpovědnosti provozovatele činnosti nebezpečné pro životní prostředí. Provozovatel také nese důkazní břemeno. Pro uplatnění náhrady škody jsou stanoveny relativně dlouhé lhůty. Od přijetí smlouvy uplynulo sice již více než deset let, úmluva však dosud nevstoupila v platnost a její vyhlídky v tomto ohledu nejsou nikterak pozitivní. Zavádí totiž značně progresivní úpravu, která narazila na tuhý odpor některých států a zdá se, že počet států ochotných k její ratifikaci nebude dostatečný.

4. 4. 2. Mezinárodní úroveň - princip znečišťovatel platí

Princip znečišťovatel platí (jako odraz zásady odpovědnosti původce v ekonomické rovině) je také součástí mezinárodního práva. První mezinárodní instrument odkazující na tento princip byl přijat na půdě OECD⁵⁴. Jednalo se o Doporučení Rady OECD o řídicích principech mezinárodních ekonomických aspektů environmentální politiky z roku 1972⁵⁵, princip je v něm ovšem definován dosti omezeně. Podle *Philippa Sandse*⁵⁶ je sporné, jestli již PPP princip dosáhl statusu mezinárodního obyčeje jako výrazu obecné praxe uznávané za právo celosvětově. V mezinárodním společenství existuje totiž nezanedbatelná skupina států (a to jak vyspělých, tak rozvojových), které zastávají názor, že princip znečišťovatel platí je sice aplikovatelný na národní úrovni, nemůže ale ovládat vztahy a pravidla odpovědnosti mezi jednotlivými státy na úrovni mezinárodní. Mají tak silné námitky proti jeho dalšímu vývoji a aplikaci, a to právě hlavně v mezinárodních vztazích. Tento odpor se projevil například i v kompromisním znění PPP zásady v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji z Ria de Janeira

⁵⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

⁵⁵ OECD Council Recommendation C(72)128(1972), 14 ILM 236 (1975)*

⁵⁶ Sands, P.: Principles of International Environmental Law, University Press, Cambridge, UK, 2003, str. 280 *

(1992). Její zásada 16 totiž stanoví, že „státní úřady by měly usilovat o to, aby výdaje na životní prostředí braly v úvahu mezinárodní souvislosti, aby byly využívány ekonomické nástroje a aby bylo dodržováno pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel; přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by být narušovány mezinárodně obchodní vztahy a investiční aktivity.“ Zvolená formulace tak do značné míry limituje rozsah povinností, které by měly být znečišťovateli podle PPP principu ukládány a omezuje jeho použitelnost v mezinárodním měřítku. Zásada znečišťovatel platí je také obsažena v mnohých mezinárodních smlouvách, byla již součástí prvních instrumentů mezinárodního práva zavádějících minimální pravidla občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené nebezpečnými činnostmi, například výše zmiňované Pařížské a Vídeňské úmluvy, dalším příkladem může být Úmluva o ochraně moří severovýchodního Atlantiku (OSPAR, 1992, článek 2(2) písm. b)).

4. 4. 3. Komunitární úroveň - princip odpovědnosti původce

I. Deliktní odpovědnost

Na úrovni Evropské unie se otázkami deliktní odpovědnosti zabývají dva dokumenty: Rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/JHA o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva z 27. ledna 2003 a dřívější stejnojmenný Návrh směrnice COM (2001)139 z 26. června 2001⁵⁷. Stojí za zmínku, že se vzájemný vztah těchto dvou dokumentů a ochrana životního prostředí prostřednictvím trestního práva vůbec stala předmětem vyhrcovaného kompetenčního konfliktu mezi Radou a Komisí, který dokonce vyvrcholil u Evropského soudního dvora. Jádrem problému spočívalo ve sporu, pod jaký pilíř Evropské unie má být ochrana životního prostředí prostřednictvím trestního práva zařazena: zda-li pod první (Evropská společenství), tak jak to navrhuje Komise nebo pod třetí (Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech), tak jak to navrhuje Rada. Vznik takového kompetenčního konfliktu ukázal na nedostatky a mezery ve Smlouvě o Evropské unii⁵⁸ a vynutil si potřebu její revize. Další impuls přinesla 19. listopadu 2002 havárie tankeru Prestige nedaleko španělských břehů, která upozornila na nezbytnost zavedení trestních sankcí v podobných případech.⁵⁹

⁵⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva, [COM (2001) 139 final - Official Journal C 180 E of 26.6.2001]

⁵⁸ dále v textu jen SEU

⁵⁹ blíže k tomu v The Yearbook on European Environmental Law, Volume 4, Oxford University Press, Oxford, UK, 2005, str. 209 an.

Rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/JHA je založeno na tzv. „dánské iniciativě“ z února 2000 a je odrazem výše zmiňované Evropské konvence o trestněprávní ochraně životního prostředí. Jak již bylo zmíněno dříve, je řazeno do třetího pilíře Evropské unie – svůj právní základ našlo v ustanoveních článků 29, 31(e) a 34(2)(b) SEU.

Návrh nové směrnice, který je založen na článku 174 SES (první pilíř Evropské unie) a důvodem jehož vypracování je podle důvodové zprávy problematické vymáhání environmentálních zákonů v zemích EU, si klade za cíl stanovit minimální standard platný v dané oblasti na komunitární úrovni prostřednictvím určení těch oblastí evropské environmentální legislativy, jejichž porušení bude napříště znamenat spáchání trestného činu. Mezi tyto oblasti patří například znečišťování vod uhlovodany, odpadovými oleji či kanalizačními látkami; vypouštění určitých znečišťujících látek do vzduchu, půdy nebo vody či neoprávněné nakládání s nebezpečnými odpady; vypouštění odpadů kamkoli, včetně neoprávněného zřizování skládek; neoprávněné vlastnění či obchodování se zvláště chráněnými druhy živočichů a rostlin nebo jejich částmi a samozřejmě jakékoli jejich poškozování nebo zabíjení; významnější poškozování chráněných stanovišť; obchodování s látkami poškozujícími ozónovou vrstvu; neoprávněné provozování zařízení, kde se pracuje s nebezpečnými látkami, nebo kde jsou tyto látky skladovány. Trestné má být i napomáhání těmto trestným činům a podněcování k nim; a dokonce i vážnější ekologické škody, způsobené pouhou nedbalostí se mají posuzovat jako nedbalostní trestný čin. Tresty mají být podle návrhu směrnice efektivní, přiměřené a odstrašující, je počítáno s jejich širokou škálou od peněžitých pokut až po soudní odebrání licence k podnikání nebo dokonce k soudem nařízené likvidaci firmy v případě právnických osob, či k trestům odnětí svobody u konkrétních jednotlivců. Konkrétní výběr druhu a výše trestu pro konkrétní skutkovou podstavu je ponechán na jednotlivých členských státech. Návrh směrnice také připouští přísnější národní právní úpravu. Klíčovým principem, který ovládá celý text, je právě princip odpovědnosti původce a princip znečišťovatel platí.

II. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Oblast odpovědnosti za ztráty na životním prostředí nově upravuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí z 21. dubna 2004⁶⁰. Otázky ekologicko-právní

⁶⁰ Termín transpozice pro členské státy je stanoven do 30. dubna 2007.

Neodstředění
citace

odpovědnosti byly na půdě evropských institucí předmětem dlouhodobých debat. Důkazem je mnohaletý vývoj, v jehož průběhu došlo k přijetí hned několika přípravných koncepčních textů: V roce 1993 byla Komisí vydána Zelená kniha o nápravě škod na životním prostředí. Na tento základní dokument navázala v roce 2000 již konkrétnější, též Komisí vydaná, Bílá kniha o ekologicko-právní odpovědnosti. Konečným vyvrcholením dlouholetého úsilí o založení společného evropského režimu odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je již výše zmiňovaná směrnice, jejíž návrh byl výsledkem debaty, která následovala po vydání Bílé knihy a během které dostala prostor také odborná veřejnost. Směrnice se omezuje na tři druhy ztrát na životním prostředí:

1. ztrátu na biodiverzitě (na volně žijících živočiších a planě rostoucích rostlinách nebo jejich přírodních stanovištích jak je definuje Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin z 21. května 1992 a Směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků z 2. dubna 1979)
2. ztrátu na vodách podle Rámcové směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES o vodní politice z 23. října 2000
3. ztrátu na půdě

Směrnice vychází z principu znečišťovatel platí, proto je osobou odpovědnou provozovatel, který svou provozní činností ekologickou újmu nebo bezprostřední nebezpečí jejího vzniku způsobil. Příloha č. III Směrnice obsahuje seznam provozních činností, na které se Směrnice vztahuje, pokud jde o jimi způsobenou ekologickou újmu nebo bezprostřední nebezpečí jejího vzniku. Směrnice se vztahuje i na újmu způsobenou chráněným druhům a přírodním stanovištím jinými provozními činnostmi, než jsou uvedeny v příloze č. III, pokud tuto újmu nebo bezprostřední nebezpečí jejího vzniku způsobil provozovatel úmyslně nebo z nedbalosti. Směrnice stanoví případy, kdy je možné ze zprostit odpovědnosti za ekologickou újmu (tzv. liberační důvody). Jedná se o případy, kdy byla ekologická újma nebo bezprostřední nebezpečí jejího vzniku způsobené ozbrojeným konfliktem nebo neodvratitelnou přírodní událostí. Směrnice se nevztahuje ani na některé další případy ekologických škod uvedené v článku 4, např. na škody související s provozem jaderných zařízení, škody způsobené činnostmi, jejichž hlavním účelem je sloužit potřebám obrany státu nebo mezinárodní bezpečnosti, nebo na škody způsobené činnostmi, jejichž jediným účelem je ochrana před přírodními katastrofami. Směrnice rozlišuje dva druhy opatření, která je provozovatel nebezpečné činnosti povinen

neprodleně přijmout, resp. provedení kterých mu může být příslušným orgánem uloženo, a to preventivní opatření, pokud ekologická újma ještě nevznikla, ale existuje bezprostřední riziko jejího vzniku, a nápravná opatření, pokud ke vzniku ekologické újmy došlo. Směrnice zakotvuje též informační povinnost provozovatele ve vztahu k příslušnému orgánu, právo příslušného orgánu vyžádat si potřebné doplňující informace, právo tohoto orgánu provést potřebná opatření, uložit jejich provedení provozovateli nebo dát provozovateli instrukce ohledně řešení konkrétní situace. V souladu s principem znečišťovatel platí stanoví Směrnice primární povinnost provozovatele odpovědného za vznik nebo bezprostřední hrozbu vzniku ekologické újmy nést náklady na preventivní a nápravná opatření. Ve stanovených případech však provozovatel není povinen hradit náklady na tato opatření, například pokud prokáže, že ekologická újma byla způsobena třetí osobou a k jejímu vzniku došlo i přes provádění vhodných bezpečnostních opatření.

Diskutovaná směrnice by měla být do českého právního řádu transponována prostřednictvím nového zákona o životním prostředí, konkrétně jeho ustanoveními upravujícími odpovědnost za ekologickou újmu a nápravná opatření.

2% To je možná chyba?

4. 4. 4. Komunitární úroveň - princip znečišťovatel platí

Princip znečišťovatel platí patří v komunitárním právu k jednomu z prvně formulovaných zásad evropské politiky životního prostředí. Byl vyjádřen již v roce 1973 v Prvním akčním programu ochrany životního prostředí⁶¹. V roce 1975 mu byla věnována značná pozornost v Doporučení Rady týkajícím se rozdělení nákladů a činností prováděných veřejnými orgány v záležitostech ochrany životního prostředí⁶². Jeho definice zde obsažená byla širší než ta přijatá na půdě OECD, zejména ohledně nákladů, které mají být podle principu hrazeny. V současné době ho můžeme nalézt i v primárním právu, kam byl ale zaveden až v roce 1987. Článek 174 (2) SES stanoví, že politika Společenství v oblasti životního prostředí je založena mimo jiné na zásadě náhrady škody znečišťovatelem. Princip našel svůj odraz i v sekundární legislativě Společenství, jako příklad lze uvést Směrnici 75/442/EHS o odpadech⁶³, Směrnici 99/31/ES o skládkách odpadů⁶⁴ nebo Rámcovou směrnicí 2000/60/ES, která stanoví rámec pro činnost

⁶¹ OJ C112, 20. prosinec 1973, 1.

⁶² Council Recommendation 75/436/EUROATOM, ECSC, EEC z 3. března 1975, Dodatek, odst. 2, OJ L169, 29. června 1987, 1.

⁶³ preambule a článek 11 Směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech z 15. 7. 1975,

⁶⁴ bod (5) preambule Směrnice Rady 99/31/ES o skládkách odpadů z 26. 4. 1999,

Společenství v oblasti vodohospodářské politiky⁶⁵. Jeho nejdůležitějším zdrojem v oblasti sekundárního práva však zůstává výše diskutovaná Směrnice 2004/35/ES, která svou koncepcí na PPP principu staví své základy⁶⁶. I přes své explicitní vyjádření v mnohých pramenech komunitárního práva nemá Společenství zatím k dispozici nástroje, které by vedly k širší a přísnější aplikaci této zásady v praxi. Jak bylo naznačeno již výše, přetrvávajícím problémem provázejícím tento princip na všech jeho úrovních je jeho samotná definice, ani komunitární právo nevnáší do určení jeho přesného obsahu jasnějšího světla. Žádný komunitární text například neobsahuje výslovné ustanovení stanovící, kdo má za co platit nebo jiná ustanovení, která by obecný koncept zásady konkretizovala a uváděla tak do praxe. Dalším zpochybněním praktických dopadů PPP principu je fakt, že ve všech členských státech - i na komunitární úrovni - je na odstraňování znečištění životního prostředí nahlíženo jako na úkol primárně dopadající na veřejné orgány, který existuje nezávisle na otázkách typu, může-li být znečišťovatel v praxi identifikován a žádán, aby nesl náklady tohoto znečištění. V některých případech je navíc jeho zjištění prakticky nemožné. Tak tomu je například u znečištění podzemních nebo přímořských vod, u starých zátěží, zde jsou pak veřejné orgány jediné, které mohou zabezpečit odstranění znečištění nebo provedení jiných nápravných či preventivních opatření. Tuto praxi by zajisté bylo možné považovat za neslučitelnou se striktním uplatňování principu znečišťovatel platí. Další problematickou oblastí v tomto ohledu se jeví režim státní pomoci a subvencí, který opět odporuje přísné aplikaci diskutovaného principu. Například prostředky z Fondu soudržnosti lze financovat také opatření k odstraňování znečištění životního prostředí. Odrazem těchto výše naznačených nedostatků je to, že se zatím nikdo přímo tohoto principu nedovolal a nedomáhal se jeho prostřednictvím náhrady škody. Obecně lze tedy konstatovat, že zásada znečišťovatel platí dovoluje institucím Společenství přijímat opatření, která činí odpovědnými osoby, které znečištění životního prostředí způsobily a která stanoví, že tyto osoby nesou náklady tohoto jimi způsobeného znečištění. Pravdou však zůstává, že přijímání takových opatření bylo možné i bez výslovné formulace principu znečišťovatel platí, již na základě plnění úkolů směřujícím k dosažení cílů stanovených v článku 174(1) SES.

Komunitární původ má i výše zmiňovaná zásada nápravy škody u zdroje. Do primárního práva byla vtělena v roce 1987 a nalézt ji můžeme v článku 174(2) SES, který stanoví, že „politika

⁶⁵ bod (38) preambule a článek 9 Rámcové směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky ze 23. 10. 2000^e

⁶⁶ bod (2), (18) preambule a článek 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí

Společenství v oblasti životního prostředí je založena i na zásadě nápravy ohrožení životního prostředí především u zdroje“. Jak již bylo řečeno výše, jistý problém vyvstává v souvislosti s nemožností aplikace této zásady na určité oblasti, reprezentovaný samotnou formulací použitou v SES (slovo „*především*“, v originále pak „*as priority*“). Komunitární instituce proto ve vztahu k této zásadě disponují značnou mírou uvážení. Aplikace principu nápravy škody u zdroje se může dostat do konfliktu s jinou základní zásadou komunitárního práva, a sice zásadou volného pohybu zboží. V této souvislosti se jím zabýval i Evropský soudní dvůr, když o jeho aplikaci opřel svou argumentaci, na jejímž základě dovedl slučitelnost zákazu dovozu odpadů se SES⁶⁷. Jiným důsledkem aplikace diskutované zásady je preference zavádění emisních limitů pro jednotlivé znečišťovatele před stanovování limitů imisních. Závěrem lze poznamenat, že formulace principu nápravy škody u zdroje případná výše jmenovaná opatření ospravedlňuje, v zásadě je však nepožaduje.

4. 4. 5. České právo – princip odpovědnosti původce

Jak již bylo řečeno dříve, princip odpovědnosti původce je obecným právním principem, který prostupuje celý právní řád. Nejinak je tomu v právu českém. Proto se následující výklad člení do několika oddílů v závislosti na odvětví, ve kterém se princip ve vztahu k ochraně životního prostředí uplatňuje.

I. Deliktní odpovědnost

Deliktní odpovědnost jako odpovědnost subjektu za protiprávní jednání, tj. jednání, kterým jsou porušovány konkrétní normy určené k ochraně životního prostředí, můžeme dále rozčlenit na odpovědnost trestní a odpovědnost správní.

1. Trestní odpovědnost

Ochrana hodnot životního prostředí prostřednictvím trestního práva v sobě odráží zvyšující se zájem veřejnosti na ochraně tohoto statku vyvolaný především stále rostoucím počtem a závažností útoků proti němu. Prostředky správního práva přestaly postačovat a prostor tedy dostalo právo trestní se svými specifickými nástroji působení. Trestní odpovědnost je vybudována na principu subjektivním, tj. pachatel, kterým může být jen fyzická osoba, odpovídá za zavinění (ať už úmyslné nebo nedbalostní).

⁶⁷ Rozsudek ESD ve věci 2/90 Commission v Belgium z 9.7.1992 („Valonské odpady“), rozsudek ESD ve věci 422/92 Commission v Germany z 10.5.1995.

Trestní zákon⁶⁸ obsahuje ustanovení aplikovatelná na případy útoků proti životnímu prostředí na několika místech, nepokouší se tak o jejich sjednocení do jedné hlavy, která by obsahovala skutkové podstaty spojené společným objektem, tj. životním prostředím. Relevantní ustanovení se vyskytují např. v hlavě třetí (trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných), čtvrté (trestné činy obecně nebezpečné), páté (trestné činy hrubě narušující občanské soužití), deváté (trestné činy proti majetku). Princip odpovědnosti původce se odráží ve formulacích subjektu jednotlivých skutkových podstat, tak např. pachatelem trestného činu podle § 181a je ten, kdo úmyslně znečistí nebo jiným způsobem poškodí...atd. Skutkové podstaty použitelné k postihování trestných činů proti životnímu prostředí lze třídit do tří skupin na⁶⁹:

A) obecné skutkové podstaty

Ohrožení a poškození životního prostředí podle §§ 181a (zavinění ve formě úmyslu), 181b (zavinění ve formě nedbalosti) trestního zákona

B) zvláštní skutkové podstaty

Do této skupiny patří např. Pytláctví podle § 178a, Poškození lesa těžbou podle § 181c, Nakládání s nebezpečnými odpady podle § 181e, Neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami podle §§ 181f, 181g, 181h, Poškození a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení podle § 182, 183, 184, Nedovolená výroba a držení radioaktivního materiálu a vysoce nebezpečné látky podle § 186, Nedovolená výroba a držení omamných a psychotropních látek a jedů podle §§ 187, 187a, 188, Šíření nakažlivých nemocí u zvířat a rostlin podle §§ 191, 192, Týrání zvířat podle § 203 trestního zákona.

C) ostatní skutkové podstaty

Do této skupiny patří např. Zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158, Obecné ohrožení podle §§ 179, 180, Poškození cizí věci podle § 257, Zneužívání vlastnictví podle § 258 trestního zákona.

Do budoucnosti můžeme očekávat, že role trestního práva na úseku ochrany životního prostředí stále poroste. Tomu odpovídá i pozornost věnovaná ochraně životního prostředí ve

⁶⁸ Z. č. 140/1961 Sb., trestní zákon

⁶⁹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C.H. Beck, Praha, 2003, str. 66, 67,

věcném záměru nového trestního zákona⁷⁰, který počítá mimo jiné se zavedením zvláštní kategorie trestných činů proti životnímu prostředí⁷¹, s doplněním nových skutkových podstat aplikovatelných v této oblasti⁷² a s trestní odpovědností právnických osob. Česká republika touto cestou plní své závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva⁷³.

2. Správní odpovědnost

Odpovědnost za správní delikty patří k tradičním nástrojům ochrany životního prostředí. Správní delikty jsou obecnou sběrnou kategorií zahrnující veškerá protiprávní jednání porušující povinnosti stanovené normami správního práva na úseku práva životního prostředí. Správní odpovědnost proto můžeme dále členit na:

A) Odpovědnost za přestupky

Odpovědnost za přestupky je založena na subjektivní principu, tj. subjekt odpovídá za zavinění. Odpovědným subjektem může být jen fyzická osoba. Skutkové podstaty přestupků jsou částečně kodifikovány v zákoně o přestupcích⁷⁴, najdeme je však i v některých dalších speciálních zákonech upravujících problematiku ochrany životního prostředí⁷⁵. Tyto zákony jsou k úpravě obsažené v zákoně o přestupcích ve vztahu speciality, což znamená jejich aplikační přednost pro případ, že stanoví jinak (např. ohledně sankcí, příslušných orgánů atd.). Skutkové podstaty přestupků postihujících útoky proti životnímu prostředí lze řadit do tří skupin⁷⁶:

a) Speciální skutkové podstaty

Jedná se o skutkové podstaty obsažené ve výše zmiňovaných speciálních (složkových) zákonech.

b) Základní skutkové podstaty

⁷⁰ dostupný na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti – www.justice.cz,

⁷¹ hlava osmá věcného záměru nového trestního zákona

⁷² např. Odnímání nebo ničení živočichů a rostlin podle budoucího § 280, Neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivy a jinými látkami ovlivňujícími užitek hospodářských zvířat

⁷³ Evropská konvence o trestněprávní ochraně životního prostředí (ČR dosud neratifikovala), Doporučení Rady Evropy (77)28 o úloze trestního práva při ochraně životního prostředí (nezávazné)

⁷⁴ z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích

⁷⁵ např. § 87 z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 53 z. č. 289/1995 Sb., o lesích atd.

⁷⁶ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C.H.Beck, Praha, 2003, str. 70

V tomto případě jde o skutkové podstaty obsažené v přestupkovém zákoně, např. přestupky na úseku zdravotnictví podle § 29, přestupky na úseku vodního hospodářství podle § 34, přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství podle § 35 přestupkového zákona.

c) Zbytkové skutkové podstaty

Zde se jedná o obecné, sběrné kategorie obsažené v zákoně o přestupcích: Přestupky na úseku ochrany životního prostředí podle § 45 a ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 přestupkového zákona.

B) Odpovědnost za jiné správní delikty fyzických osob

Tato kategorie se jeví v současné době jako přežitá a postupně dochází k jejímu odstraňování.⁷⁷

C) Odpovědnost za správní delikty právnických a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti

Tento typ odpovědnosti je založen na objektivním principu, tj. subjekt odpovídá bez ohledu na své zavinění. Jak ze samotného názvu kategorie vyplývá, odpovědným subjektem jsou v tomto případě právnické osoby a fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti. Tyto správní delikty nejsou ani částečně kodifikovány, nalezneme je ve velkém množství speciálních složkových zákonů, většinou jako „pokuty“ nebo „sankce“⁷⁸.

Obecně lze k problematice správní odpovědnosti poznamenat, že její největší problematičnost spočívá především v roztržitosti a nejednotnosti její právní úpravy.

II. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

1. Odpovědnost za škodu

Problematika odpovědnosti za škodu je obecně upravena občanským zákoníkem⁷⁹. Jak bylo již vyloženo, možnosti použití občanského práva pro řešení ztrát na životním prostředí jsou z výše vysvětlených důvodů značně omezeny. Aplikace občanskoprávní úpravy dopadá jen na případy vzniku materiálních škod na těch složkách životního prostředí, které jsou věcmi a které někdo vlastní.

⁷⁷ blíže k tomu např. Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, C.H.Beck, Praha, 2001, str. 152, 153.

⁷⁸ např. § 88 z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 54 – 56 z. č. 289/1995 Sb. o lesích atd.

⁷⁹ z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Životní prostředí je v občanském zákoníku zmiňováno v souvislosti se stanovením generální prevenční povinnosti v § 415, podle kterého „je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí“, dále však již zákon mlčí⁸⁰. Na rozdíl od újmy na zdraví, pro kterou stanoví mimo náhrady majetkové škody i přiměřené zadostiučinění za vytrpěné bolesti a ztížené společenské uplatnění⁸¹, občanský zákoník přiměřené zadostiučinění za nemajetkové újmy na přírodě a životním prostředí nezná. Nutno však přiznat, že si lze jen těžko představit systém, podle kterého by se stanovoval rozsah tohoto přiměřeného zadostiučinění. Bodový systém používaný pro účely újmy na zdraví se pro potřeby ochrany životního prostředí jeví jako nevyhovující. Pro tento a pro další důvody spočívající mimo jiné v problematickém prokazování příčinné souvislosti, v případě subjektivní odpovědnosti též v prokazování zavinění, a v dosti krátkých lhůtách k uplatňování nároků z odpovědnosti za škodu, je úprava obsažená v občanském zákoníku pro ochranu životního prostředí v širší míře prakticky nepoužitelná⁸².

Věcný záměr nového občanského zákoníku⁸³ proto počítá jednak s rozšířeným pojetím škody, jednak se zvláštní částí věnovanou odpovědnosti za nemajetkové újmy obecně. Úprava nároku na přiměřené zadostiučinění tak bude pojata jako jednotná, tj. na úrovni obecného právního institutu. Zbývá jen dodat, že tento druh odpovědnosti bude budován na objektivním principu.

2. Odpovědnost za ekologickou újmu

Reakcí na nedostatečnost klasického pojetí škody v oblasti práva životního prostředí bylo v českém právním řádu zavedení nového veřejnoprávního institutu ekologické újmy. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí ji ve svém § 10 definuje jako „ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikajících poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“. Z této definice vyplývají následující poznatky: Může se jednat i o újmu nemajetkovou, která by jinak nemohla být cestou klasické odpovědnosti za škodu nahrazena. Tato újma může vzniknout i na těch složkách životního prostředí, které nejsou věcmi v právním slova smyslu a nemohou tedy být vlastněny. Nutným předpokladem vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu není protiprávní jednání.

⁸⁰ stejně tak mlčí i komentář, Jehlička, Švestka, Škárová a kol., Občanský zákoník, komentář, 6. vydání, C.H.Beck, Praha, 2001, str. 571 an.

⁸¹ Právní režim újmy na zdraví je obsažen v §§ 444 až 449 občanského zákoníku. Přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu na zdraví se podle § 444 stanovuje podle vyhlášky Ministerstva zdravotnictví ČR č. 440/2001 Sb. (bodový systém)

⁸² Podle Milana Damohorského lze do jisté míry použít ustanovení §§ 420, 420a, 421a, 427 nebo 432 občanského zákoníku, blíže k tomu v Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C.H.Beck, Praha, 2003, str. 76

⁸³ dostupný na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti – www.justice.cz

V neposlední řadě se zde neuplatňuje princip volné dispozice, tj. nároky z této odpovědnosti můžou být uplatněny i vůči vlastníkovvi postižené věci.

V současné době je praktická aplikace institutu ekologické újmy, tak jak je doposud upravena, dosti problematická. V této souvislosti se jedná zejména o nedostatečné řešení její nápravy. Ustanovení § 27 sice zavádí hierarchii jednotlivých forem náhrady, na první místo klade naturální restituci následovanou kompenzací jako jiným náhradním plněním a možnosti nápravy uzavírá relativním plněním. Dále stanoví i to, že oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát a že o uložení povinnosti k nápravě rozhodne příslušný orgán státní správy. Stanoví tak sice základní východiska, ta jsou však pro praxi zcela nepostačující. Dalším nedostatkem je fakt, že zákon odpovědnost za ekologickou újmu spojuje výlučně s protiprávním jednáním (tím se odchyluje i od výše uvedené definice samotné ekologické újmy). Přitom si velice snadno lze představit situace, kdy ekologická újma vzniká v důsledku lidské činnosti právem aprobované, což by rozhodně nemělo znamenat, že subjekt, v důsledku jehož činnosti poškození životního prostředí vzniklo, nebude povinen k jeho nápravě. Jak je z výše zmíněného patrné, uplatnění institutu ekologické újmy v praxi je za stávajícího stavu takřka nemožné.

4. 4. 6. České právo – princip znečišťovatel platí

S jistou dávkou nepřesnosti lze shrnout, že princip PPP se uplatňuje všude tam, kde právo ukládá za jednání nebezpečná životnímu prostředí, která však současně z důvodu jejich nezbytnosti povoluje, určité poplatky, odvody, daně a jiná finanční znevýhodnění. Snaží se tak o to, aby náprava ztrát na životním prostředí byla nesena subjekty, kteří mají z činností, při kterých k těmto ztrátám došlo, prospěch a aby nedocházelo k přenášení těchto nákladů na ostatní subjekty, resp. společnost jako celek. Z tohoto pohledu se tento princip v českém právní řádu jistě uplatňuje např. v zákoně o ochraně ovzduší v podobě poplatků za znečišťování ovzduší a poplatků za spotřebu látek poškozujících ozónovou vrstvu Země⁸⁴, ve vodním zákoně v podobě poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a poplatků za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních⁸⁵ a v zákoně o odpadech v podobě poplatků za uložení odpadů⁸⁶. Výslovně jej zmiňuje i Státní politika životního prostředí ČR.

⁸⁴ § 19 an., § 33 z. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

⁸⁵ § 89 an. a § 100 z. č. 254/2001 Sb., vodní zákon

⁸⁶ § 45 an. z. č. 185/2001 Sb., o odpadech

PPP nesprávně používán
o celkovitosti
míroce

4. 4. 7. Charakter zásad

Jak už bylo napsáno výše, princip odpovědnosti původce je nepochybně obecným právním principem uplatňujícím se napříč celým právním řádem. Princip znečišťovatel platí je naopak zásadou vztahující se čistě k odvětví práva životního prostředí a lze ho považovat do určité míry za specifický aspekt obecného principu odpovědnosti původce v tomto právním odvětví. Hodnocení, jedná-li se o princip právní či nikoli, není zcela jednoznačné, dle mého názoru se však vzhledem k jeho výslovnému vyjádření v právních předpisech a vzhledem k tomu, že představuje modifikaci principu právního, o zásadu právní jedná. S oběma principy výslovně počítá i věcný záměr nového zákona o životním prostředí, když stanoví, že: „Každý, kdo svou činností nepříznivě ovlivňuje životní prostředí, nese náklady na jeho ochranu a odpovídá za důsledky porušení povinností stanovených tímto zákonem a dalšími právními předpisy o ochraně životního prostředí.“

4. 5. Princip komplexní a integrované ochrany

Tato zásada vyjadřuje nový přístup k ochraně životního prostředí. Její obsah můžeme rozvrstvit do celkem čtyř úrovní.

I. První dimenzi představuje komplexnost a integrovanost z hlediska objektu ochrany. Znamená překonání původní roztržité právní regulace složkové a její nahrazení právní úpravou založenou na principu komplexního nadsložkového pojetí ochrany. Tento posun pramení z poznání, že životní prostředí tvoří jeden komplexní funkční celek, ve kterém stav jedné jeho složky přímo či nepřímo ovlivňuje stav jeho složky jiné. Proto izolovaná ochrana jednotlivých částí životního prostředí, byť by byla sebestřísnější, neberoucí v potaz vzájemné vztahy vznikající mezi těmito částmi navzájem, nezaručuje efektivní ochranu životního prostředí jako celku. Je totiž docela dobře možné, že snaha o absolutní ochranu určité složky životního prostředí může kolidovat se snahou o ochranu jeho složky jiné. V zájmu co možná největší efektivity ochrany životního prostředí celkově je proto nezbytně nutné být si vědomi těchto vzájemných zákonitých relací vznikajících mezi jednotlivými složkami životního prostředí a následně najít takové kompromisní řešení, které je co nejvyváženější ve vztahu k protichůdným zájmům na ochraně daných složek. Podobně to platí v případech nerovnováhy v úrovních ochrany jednotlivých složek. Chráníme-li jednu složku životního prostředí více a druhou méně a současně mezi těmito složkami existuje vztah vzájemné podmíněnosti, je pravděpodobné, že špatný stav té méně chráněné bude mít za následek zhoršování stavu složky

druhé, a to i přes vysokou úroveň její ochrany, která tak zcela ztrácí na své účinnosti. Totéž samozřejmě platí v případě, kdy ochrana některé části životního prostředí absentuje zcela. Tato dimenze principu se tedy projevuje převážně v procesu tvorby vlastních právních předpisů práva životního prostředí.

II. Druhou dimenzi můžeme spatřovat v požadavku, aby ochrana životního prostředí nebyla chápána izolovaně, tzn. pouze jako předmět speciálního právního odvětví práva životního prostředí, ale aby požadavky na ni byly brány v úvahu v právních regulacích všech relevantních lidských aktivit a tvořily tak její integrální součást. Jedině tak lze zajistit funkční systém ochrany, protože k ohrožování a poškozování životního prostředí dochází právě při provozování lidské činnosti. Tato dimenze se projevuje zejména v úpravě vydávání povolení k určitým činnostem, ve stanovení povinností při výkonu určitých činností apod.

III. Třetí dimenzi představuje hledisko subjektu vztahující se k otázkám odpovědnosti za ochranu životního prostředí. Reprezentuje stanovisko, že všechny osoby bez výjimky tuto odpovědnost určitou měrou nesou. Tento postoj vychází ze skutečnosti, že každý subjekt svou činností nebo dokonce svou pouhou existencí ovlivňuje stav životního prostředí, a proto by současně měl mít jistou - od tohoto svého vlivu na něj odvozenou - míru odpovědnosti za jeho ochranu. Všichni životní prostředí s různou intenzitou využívají, proto i jeho ochrana by měla být komplexní a integrovaná z hlediska subjektů na ochraně zúčastněných (viz výše – princip sdílené odpovědnosti).

IV. Poslední dimenze diskutovaného principu spočívá ve využívání celé široké palety nástrojů a prostředků ochrany, které svým komplexním a koordinovaným působením přispívají k dosažení co možná největší účinnosti celého systému ochrany životního prostředí. Jako příklad lze uvést kombinování různých nástrojů při regulaci ochrany určité složky, například nástrojů administrativních s nástroji ekonomickými, nástrojů právních s nástroji mimoprávními apod.

4. 5. 1. Mezinárodní úroveň

Na mezinárodní úrovni není zásada komplexní a integrované ochrany v pramenech zmiňována. Budeme-li o ní uvažovat z hlediska I. dimenze, je tomu tak zřejmě kvůli samotné povaze mezinárodního práva životního prostředí. Na rozdíl od národní právní úpravy netvoří ucelený systém. Předmět úpravy na této úrovni je takový, jaký jednak mezinárodní regulaci umožňuje

to znamená že existuje!

(těžko si lze představit například ochranu půdy) a jaký současně našel v mezinárodním společenství států dostatečný konsensus k tomu, aby vůbec upraven byl. Za daných okolností se tedy nedá mluvit o komplexní a integrované ochraně, ale spíše o úpravě zatím útržkovitě, která je dlouhodobým vývojem postupně doplňována. Ohlasy II. dimenze principu již v mezinárodním právu nacházíme. Jako příklad může posloužit již princip 4 Stockholmské deklarace z roku 1972 stanovící, že „ochrana přírody musí být zohledněna při plánování hospodářského rozvoje“. O 20 let mladší ustanovení principu 4 Deklarace o životním prostředí a rozvoji říká, že „v zájmu dosažení trvale udržitelného rozvoje musí ochrana životního prostředí tvořit nedílnou součást procesu rozvoje a nemůže být chápána odděleně.“ Jak bylo již popsáno výše, tento aspekt nachází uplatnění při vydávání povolení k určitým činnostem – důležitým nástrojem v této oblasti je EIA⁸⁷ – upravená na mezinárodní úrovni Úmluvou o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států z roku 1991. EIA je též následně zmiňovaná v principu 17 Deklarace o životním prostředí a rozvoji. Dalším příkladem může být nezávazné Doporučení Rady OECD ze dne 31. ledna 1991⁸⁸. III. dimenze, tj. otázky spojené s odpovědností za ochranu životního prostředí, byly již diskutovány výše. IV. dimenze principu komplexní a integrované ochrany nachází na mezinárodní úrovni své uplatnění bezesporu, za příklad může posloužit uplatňování různých nástrojů ekonomické stimulace na této úrovni (viz dále – princip ekonomické stimulace).

4. 5. 2. Komunitární úroveň

V komunitárním právu se zásada komplexní a integrované ochrany projevuje hned v několika směrech:

I. Článek 6 SES stanoví, že „požadavky na ochranu životního prostředí musí být zapracovány do stanovení a provádění politik Společenství uvedených v článku 3 zejména s ohledem na podporu trvale udržitelného rozvoje“. Tento článek, jehož současné znění se datuje Amsterdamskou smlouvou, zavádí do komunitárního práva tzv. princip integrace. Ten bývá označován za nejdůležitější řídicí zásadu environmentální politiky Společenství, neboť vlastně vytváří spojnicí mezi ekologickou politikou a všemi ostatními politikami na komunitární úrovni. Je založen na stejné úvaze jako princip komplexní a integrované ochrany - totiž, že se na ekologické požadavky nelze dívat jako na jakousi izolovanou „zelenou“ politiku, která zastřešuje izolovanou ochranu jednotlivých složek životního prostředí, nýbrž že je třeba si

⁸⁷ *Environmental Impact Assessment*

⁸⁸ OECD Council Recommendation on Integrated Pollution and Prevention Control, C(90)164/FINAL (1991)

uvědomit, že životní prostředí je nevyhnutelně ovlivňováno i ostatními politikami Společenství (doprava, energie, zemědělství) a tudíž je třeba, aby se požadavky ochrany staly také součástí stanovení a provádění takovýchto politik (proces „*greenigu*“ ostatních politik Společenství). Princip integrace však na druhou stranu neznamená ani proklamaci priority ekologických požadavků před požadavky ostatními, všechny cíle Společenství formulované v SES jsou na stejné úrovni a o jejich dosažení musí být usilováno stejnou měrou. Dalším důvodem aplikace principu integrace je fakt, že relativně málo početná opatření Společenství na ochranu životního prostředí nemohou sama o sobě dosáhnout cílů vytčených pro oblast životního prostředí v SES, a proto je začlenění požadavků na ochranu životního prostředí do ostatních politik k dosažení těchto cílů naprostou nezbytností. Znění článku 6 SES odkazuje na politiky Společenství uvedené v článku 3 téže smlouvy, což znamená, že princip prevence se nevztahuje na stanovení a provádění politik podle Smlouvy o Evropské unii, tzn. na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku ani na spolupráci v záležitostech justice a vnitra. Požadavky na ochranu životního prostředí jsou jednak cíle vytčené v článku 2 a 174(1) SES, jednak principy uvedené v článku 174(2). Je nutné podotknout, že tyto požadavky mají být podle doslovného znění zohledněny při stanovení a provádění politik, nikoli při přijímání jednotlivých konkrétních opatření v rámci nich. Na druhou stranu je ale pravdou, že každá politika je uváděna do praxe (tj. je prováděna) právě pomocí jednotlivých konkrétních opatření, a proto je sporné tvrdit, že se princip prevence na přijímání vlastních opatření nevztahuje. K uvedení zásady prevence do každodenního chodu Společenství byly podniknuty některé kroky. Tento proces byl nastartován zasedáním Rady v Cardiffu v roce 1998 (tzv. Cardiffský proces), které položilo základy ke koordinovanému procesu integrace požadavků na ochranu životního prostředí do ostatních politik. Na dalších zasedáních Rady v průběhu dalších let došlo k přijetí strategií integrace v rámci jednotlivých politik (zemědělství, doprava, energetika atd.)⁸⁹. Dalším důležitým krokem bylo přidání environmentálního pilíře k Lisabonské strategii na zasedání Rady v Göttingenu v roce 2001. Na zasedání Rady v Barceloně v roce 2002 bylo zdůrazněno, že strategie trvale udržitelného rozvoje mimo jiné znamená, že všechny politiky Společenství musí být v souladu s dlouhodobými cíly Společenství, čímž došlo k potvrzení důležitosti principu integrace při plnění této strategie. Faktem ale zůstává, že instituce Společenství mají ohledně aplikace článku 6 SES široké uvážení a že jeho uplatnění závisí

⁸⁹ Blíže k tomu též v Evropská environmentální kancelář: Jak vážně bere Evropská unie trvale udržitelný rozvoj?, Společnost pro trvale udržitelný rozvoj, Praha, 2000, str. 9, 10

téměř zcela na jejich politické vůli, proto lze princip prevence považovat spíše za požadavek politický.

II. Směrnice Rady 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění z 24. září 1996 (IPPC) také zajišťuje integrovaný přístup k ochraně životního prostředí, sleduje ochranu všech složek životního prostředí komplexně, jejím cílem je ochrana životního prostředí jako celku. Vlastní náplní integrované prevence a omezování znečištění jsou pravidla pro povolování výrobních činností velkých průmyslových a zemědělských provozů a vymezení požadavků na úroveň provozovaných zařízení. Při aplikaci těchto pravidel se neposuzuje dopad činnosti na jednotlivé složky životního prostředí odděleně, ale vychází se ze široké škály možných vlivů činnosti na kvalitu životního prostředí a lidské zdraví. Integrovaný přístup k ochraně životního prostředí se projevuje nejen v tom, že provoz zařízení má splňovat komplexní podmínky péče o životní prostředí, hospodárně využívat energie a zdroje surovin, ale dále i v tom, že integrované povolení je vydáváno jako jediné, tj. na základě spolupráce více orgánů státní správy (pokud je tato spolupráce nutná), na místní úrovni a tudíž se znalostí místních podmínek.

III. Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí z 27. června 1985 (EIA) integruje požadavky na ochranu životního prostředí do rozhodovacích procesů o těchto projektech.

IV. Směrnice Rady a Evropského parlamentu 2001/42/ES o posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí z 27. června 2001 (SEA⁹⁰) ještě zřetelněji vychází z článku 6 SES a činí požadavky na ochranu životního prostředí integrální součástí procesu formulování politik, programů a plánů všeobecně.

V. Poslední projev principu komplexní a integrované ochrany v komunitárním právu můžeme spatřovat ve využívání bohaté škály různorodých i netradičních nástrojů ochrany životního prostředí. V tomto ohledu můžeme zmínit například aplikaci evropského systému environmentálního řízení EMAS⁹¹ nebo finanční nástroj ochrany životního prostředí LIFE. EMAS byl poprvé v praxi uplatněn v roce 1995, a to na základě Nařízení Rady 1836/93/EHS. V této své původní podobě byl určen především pro podniky výrobní nebo průmyslové sféry. Na základě revize z roku 2001, ke které došlo na základě nabytých zkušeností a která byla

⁹⁰ *Strategic Environmental Assessment*

⁹¹ Eco-management and audit scheme, Systém řízení podniku a auditů z hlediska ochrany životního prostředí

provedena Nařízením Evropského parlamentu a Rady 761/2001/ES, dochází k rozšíření tohoto programu a jeho otevření pro všechny formy organizací, takže participovat na něm mohou například i univerzity. EMAS je program fungující na dobrovolném základě, je na rozhodnutí a zvážení každého subjektu, zda se ho chce či nechce účastnit. Jakmile se však subjekt jednou do programu zapojí, stávají se pro něj pravidla a požadavky programu závaznými. LIFE - finanční nástroj ochrany životního prostředí - byl založen v roce 1992 a jeho účelem je podpora aktivit na ochranu životního prostředí. Jedná se vlastně o fond, v němž jsou shromažďovány prostředky, jejichž využití je účelově vázáno právě na environmentální oblast. Jednotlivé projekty jsou předkládány členskými státy, hodnoceny speciálním Výborem a nakonec povolovány Komisí.

4. 5. 3. České právo

Za náznak jednoho z aspektů principu komplexní a integrované ochrany můžeme považovat ústavní pravidlo vyjádřené v článku 35 odst. 3 Listiny integrující požadavky na ochranu životního prostředí do výkonu subjektivních práv. Projevem tohoto principu jsou také bezesporu snahy o přijetí komplexního zákona o životním prostředí, který by do sebe ve své zvláštní části pojal ochranu všech hlavních složek životního prostředí a nahradil tak nejen zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí ale i jednotlivé složkové zákony.⁹² Z členství České republiky v Evropském Společenství vyplývá, že české prameny diskutovaného principu kopírují prameny evropské. Jako příklady lze tedy uvést zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, transponující do českého právního řádu výše zmíněnou IPPS směrnici, dále zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, transponující EIA a SEA směrnici. V neposlední řadě můžeme vystopovat princip integrované a komplexní ochrany i v stále častějším používání méně tradičních způsobů ochrany, např. využíváním ekonomických nástrojů nebo nástrojů založených na dobrovolnosti⁹³. Výše zmíněný věcný záměr připravovaného zákona o životním prostředí jej vyjadřuje hned na dvou místech, jednak jako zásadu integrace („Požadavky ochrany životního prostředí se musejí promítat do všech odvětvových politik, plánů, programů a hospodářských činností, a to jak při jejich přípravě, tak uskutečňování.“), jednak jako princip integrovanosti ochrany životního prostředí („Opatření

⁹² Podle věcného záměru zákona o životním prostředí by jeho zvláštní část měla zahrnovat ochranu ovzduší, vody, půdy, lesů, přírody a krajiny, horninového prostředí, dále by se měl zabývat i nakládáním s odpady, chemickými látkami a chemickými přípravky, geneticky modifikovanými organismy, dále by se měl věnovat i prevenci závažných havárií a hluku.

⁹³ např. zavedení projektu EMAS v ČR na základě usnesení vlády ČR č. 466/1998 Sb., o schválení Národního programu zavedení systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí

k ochraně životního prostředí musejí brát v úvahu dopady na životní prostředí jako celek.“).

Důležitost principu integrace zdůrazňuje i Státní politika životního prostředí ČR.

4. 5. 4. Charakter zásady

I přes zakotvení principu komplexní a integrované ochrany ve formálních pramenech práva se domnívám, že se spíše než o princip právní jedná o zásadu environmentální politiky udávající směr, jakým by se měl vývoj práva životního prostředí do budoucna odvíjet.

4. 6. Princip prevence + princip předběžné opatrnosti

Zásada prevence se - stejně jako princip odpovědnosti původce - řadí mezi obecné principy práva, které prostupují napříč všemi právními odvětvími. V nejobecnější rovině bychom ji mohli vyjádřit konstatováním, že všechny subjekty si mají počínat tak, aby nedocházelo ke škodám. Představuje tak promítnutí římskoprávní zásady „*neminem laedere*“ (nikomu neškodit) do současného práva.

V odvětví práva životního prostředí má tento princip zvláštní význam s ohledem na specifický předmět právní úpravy, a to jednak z hlediska efektivity nápravy ztrát, jednak z hlediska její hospodárnosti. První aspekt zohledňuje skutečnost, že charakteristickým znakem ztrát vzniklých na životním prostředí je často jejich obtížná, popřípadě vůbec nemožná napravitelnost. Z tohoto faktu vyplývá přesvědčení, že je bezesporu více žádoucí vzniku ztrát předcházet, než je posléze napravovat, neboť tato jejich náprava je buď obtížnější nebo zcela nemožná. Princip prevence tedy požaduje, aby opatření bylo přijato v počáteční fázi, předtím, než ztráta vůbec vznikla (pokud je to možné). Druhý aspekt vychází ze zkušenosti, že včasné provádění opatření, které zabrání ohrožení nebo poškození životního prostředí, je prakticky vždy nejen účinnější, ale i levnější než dodatečná náprava ztrát. Jak je patrné z výše zmíněného, souvisí princip prevence úzce s problematikou odpovědnostních vztahů. V pozitivním právu se projevuje v mnoha směrech a může na sebe brát mnoho podob, je zohledněn při stanovování environmentálních cílů, je součástí různých povolovacích procesů a řízení (EIA, SEA, IPPC), úpravy přístupu k informacím o životním prostředí, ale projevuje se i obecně například v používání pokut a realizaci odpovědnostních vztahů.

Hlavním cílem a přínosem aplikace diskutovaného principu je vyloučení, popř. alespoň minimalizace, nevratných nežádoucích změn na životním prostředí. Princip prevence tak představuje negaci a odklon od v minulosti zastávaného postoje, který řešil otázky související

→ to není
tohle 17

s ochranou životního prostředí až poté, co skutečně došlo k jeho poškození („end-of-pipe“ přístup), který se svou praktickou aplikací sám usvědčil z neefektivity a neekonomičnosti.

S principem prevence úzce souvisí princip předběžné opatrnosti, který je považován za vůbec nejmladší zásadu environmentální politiky. Někdy je také označován za jeden z aspektů a komponentů konceptu trvale udržitelného rozvoje. Ve své podstatě je modifikací principu prevence v právu životního prostředí, která opět vyplývá ze specifčnosti životního prostředí jako předmětu ochrany. Jedním z hlavních problémů vznikajících při ochraně životního prostředí je totiž fakt, že účinky antropogenního působení na něj se zpravidla projevují až po uplynutí určité, často i značně dlouhé doby. Mnohdy tak dochází k nežádoucím situacím, při kterých nám tyto nepříznivé účinky zůstávají v reálu skryty a ani vědecké poznatky nejsou schopny s naprostou určitostí a jistotou prokázat, že časem skutečně nastanou a současně, že jsou následkem právě určitého konkrétního lidského působení. I přesto však existují jisté vědecké studie, které napovídají - byť ne s naprostou jistotou - že právě určitá lidská aktivita by mohla být zdrojem ohrožení či poškození životního prostředí v budoucnosti. Uplatňování principu předběžné opatrnosti tak ztělesňuje snahu o minimalizaci nebezpečí vyplývajícího z této skutečnosti, totiž z toho, že používání nových technologií a výrobků (zejména pak nových chemických látek) ani jejich dlouhodobý účinek na životní prostředí nejsou a ani ^{nechtějí} nemůžou být stoprocentně prověřeny a stanoveny s jistotou. Jeví se proto jako rozumné předpokládat ty nejhorší potenciální dopady. Aplikace principu předběžné opatrnosti tak umožňuje, aby preventivní opatření bylo uskutečnitelné i za těchto výše popsanych okolností relativní nejistoty, kdy chybí jednoznačné vědecké důkazy. Důležité je také časové hledisko, někdy je totiž provedení definitivní vědecké analýzy rizik v praxi možné, ale je časově velice náročné a preventivní opatření na druhou stranu naopak vyžaduje ke své účinnosti rychlou realizaci.

Jak je vidět, princip vychází ze stejných východisek jako zásada prevence. Ze zkušenosti, že předcházení ztrátám na životním prostředí je z hlediska jeho ochrany efektivnější a ekonomičtější a ze zjištění, že valná většina již vzniklých ztrát je zcela nenapravitelná. Současně však snižuje požadavky, které musí být splněny k ospravedlnění realizace preventivního opatření. Jeho aplikace také zasahuje do sféry právní odpovědnosti, kde uvolňuje vztahy příčinné souvislosti tím, že požadavek jistoty ohledně vzniku ztráty nahrazuje požadavkem pravděpodobnosti.

V koncentrované podobě by mohl být princip předběžné opatrnosti vystižen tvrzením, že existuje-li hrozba závažné nebo nevratné ztráty, nejistota hrozby nemůže být důvodem k odkladu konání směřujícího k předejití takové hrozby, tedy preventivní opatření musí být uskutečněno i tehdy, nejsou-li zcela známé příčinné souvislosti. Za možné nejkonzentrovanejší vyjádření můžeme považovat sousloví „*in dubio pro natura*“, vystihující současně jeden z aspektu zásady předběžné opatrnosti, totiž jeho promítnutí do procesního práva obrácením důkazního břemene ohledně nepříznivých důsledků na toho, kdo danou činnost provádí.

Hlavním problémem týkajícím se principu předběžné opatrnosti jsou opět - stejně jako například u zásady znečišťovatel platí - interpretační problémy. Přesný význam a znění principu totiž nejsou zcela jasné, stejně tak ani šířka jeho interpretace. Navíc se jedná o zásadu do značné míry kontraverzní, která si našla velké množství svých zastánců i odpůrců. Mezi hlavní argumenty zastánců patří především to, že bez důsledné aplikace principu předběžné opatrnosti by nemohlo být čeleno takovým globálním problémům jako je změna klimatu nebo ztenčování ozónové vrstvy, které patří přesně do té skupiny problémů, kde chybí jednoznačné vědecké důkazy a jistota ohledně jejich dalšího vývoje a jejich příčin. Odpůrci argumentují především přehnaným bezdůvodným omezováním lidských aktivit a jejich přílišnou regulací, které jsou spatřovány právě jako následek aplikace zásady předběžné opatrnosti.

4. 6. 1. Mezinárodní úroveň – princip prevence

Na mezinárodní úrovni bývá princip prevence někdy označován též jako princip preventivní akce. *Philippe Sands* naznačuje jeho úzkou souvislost s principem omezené suverenity státu v oblasti ochrany životního prostředí.⁹⁴ Podle této důležité zásady se sice každý stát těší suverenitě ohledně svých přírodních zdrojů, na druhou stranu však není oprávněn využívat ani povolit využívání svého území a svých přírodních zdrojů způsobem, jakým může dojít ke ztrátám na životním prostředí jiného státu nebo území mimo jeho vlastní jurisdikci, a v případě vzniku takové škody za ni nese odpovědnost.⁹⁵ Podle *Philippe Sandse* spočívá rozdíl mezi oběma zásadami ve dvou bodech. Za prvé, u zásady omezené suverenity vyplývá prevence škod z jeho aplikace, kdežto princip prevence ji stanoví jako svůj hlavní cíl. A za druhé, zásada omezené suverenity se vztahuje k prevenci škod mimo území suverénního státu, na druhou stranu princip prevence ukládá státu povinnost předcházet škodám na životním prostředí v rámci jeho vlastní jurisdikce. Počátky principu prevence v mezinárodním právu můžeme

⁹⁴ Sands, P.: *Principles of International Environmental Law*, University Press, Cambridge, UK, 2003, str. 246,

⁹⁵ Trail Smelter case, United States vs. Canada, 3 RIAA 1907 (1941).

vysledovat již ve třicátých letech minulého století, kdy začal být začleňován do jednotlivých mezinárodních smluv týkajících se ochrany jednotlivých složek životního prostředí.⁹⁶ V současné době je součástí velkého počtu těchto mezinárodních smluv, jako příklady lze uvést mimo jiné Úmluvu o ochraně ozónové vrstvy Země (Vídeň, 1985, článek 2(2)(b)), Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo, 1991, preambule a článek 2(1)), Úmluvu o změně klimatu (Rio de Janeiro, 1992, článek 2). Princip prevence byl také začleněn do jiných mezinárodněprávních dokumentů, je například součástí Stockholmské deklarace (1972, zejména v principech 6, 7, 15, 18, 24), Světové charty přírody (1982) a Deklarace o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992, zejména zásada 15). O princip prevence se také přímo či nepřímo, výslovně či implicitně, opírala mnohá rozhodnutí mezinárodního významu, ku příkladu arbitrážní rozhodnutí v případě *Trail Smelter* nebo *Lac Lanoux*⁹⁷. Často se ho také zúčastněné strany dovolávají a opírají o něj své nároky. Tak tomu bylo například ve sporu *Gabčíkovo – Nagymaros* řešeném před Mezinárodním soudním dvorem. Vezmeme-li v úvahu celou masu těchto mezinárodněprávních pramenů, nezbývá než konstatovat, že princip prevence je v mezinárodním právu pevně zakotven a těší se široké podpoře v celém mezinárodním společenství.

4. 6. 2. Mezinárodní úroveň – princip předběžné opatrnosti

Princip předběžné opatrnosti se v pramenech mezinárodního práva začal objevovat až v polovině osmdesátých let. K jeho zakotvení došlo již předtím v některých národních právních řádech.⁹⁸ Původně byl i na mezinárodní úrovni zastáván tradiční přístup dovolující přijmout opatření až v případě, kdy je k dispozici dostatečný vědecký důkaz hrozící škody. Jednou z prvních mezinárodních smluv rozpoznávajících limity tohoto přístupu byla tzv. *Intervention Convention* z roku 1969, zabývající se ropným znečištěním moří. Postupně se začal přístup z hlediska předběžné opatrnosti stávat stále zřetelnější. K jeho většímu rozšíření a podpoře přispěla zejména pozornost věnovaná v polovině osmdesátých let objevenému problému ztenčující se ozónové vrstvy. Prvním mezinárodněprávním pramenem, který použil termín principu předběžné opatrnosti („*precautionary principle*“), byla Vídeňská úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země (1985, preambule). Od té doby byl použit v mnoha dokumentech mezinárodního práva, zejména v těch zabývajících se ochranou ovzduší a mořského prostředí,

⁹⁶ Londýnská konvence z roku 1933, článek 12(2).

⁹⁷ Bližší k oběma případům v editoři Robb, C.: *International Environmental Law Reports, Volume 1 – Early Decisions*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1999, str. 231 an. a 332 an.

⁹⁸ např. bývalá SRN

například v Montrealském protokolu o látkách, které porušují ozónovou vrstvu (1987, preambule), v Úmluvě o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992, preambule), v Úmluvě o změně klimatu (Rio de Janeiro, 1992, článek 3(3)), v Úmluvě o ochraně moří severovýchodního Atlantiku (OSPAR, 1992, článek 2(2) písm. b)), v Protokolu o biologické bezpečnosti (Cartagena, 2000, článek 10(6)), v Úmluvě o persistentních organických znečišťujících látkách (Stockholm, 2001) atd. Samotné jádro principu bylo formulováno v principu 15 Deklarace o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992), v originále není však použito slovo princip, ale přístup („*precautionary approach*“): „*Státy musí za účelem ochrany životního prostředí přijímat podle svých schopností preventivní přístupy. Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí.*“ Široké pole působnosti má princip předběžné opatrnosti při řešení mezinárodních sporů, kde se ho strany ve sporu často dovolávají jako mezinárodněprávního obyčeje. Stalo se tak například před Mezinárodním soudním dvorem v případě týkajícím se francouzských nukleárních testů nebo v případě *Gabčíkovo-Nagymaros*, před Mezinárodním tribunálem pro mořské právo v případě *MOX*, před Evropským soudem pro lidská práva v případě *Balmer Schafroth v. Switzerland* nebo před Odvolacím orgánem WTO v případě *Beef Hormones*. Ve všech těchto případech - ať již byl výsledek soudního řízení jakýkoli - se soudy zdráhaly zaujmout k argumentu aplikace principu předběžné opatrnosti jako mezinárodního obyčeje vyhraněné stanovisko a ve svých rozhodnutích se na něj neodvolávaly. Princip předběžné opatrnosti tedy nebyl nikdy jako obyčej výslovně akceptován. Důvodem je patrně to, že ohledně jeho přesného významu a znění nepadá v mezinárodním společenství shoda. Již zmiňované velké množství mezinárodněprávních dokumentů obsahuje také velké množství různých definic a přístupů k tomuto principu, což k jeho jednotnému chápání na mezinárodní úrovni rozhodně nepřispívá. Druhým důvodem může být skutečnost, že princip je sice pevně zakotven, na druhou stranu se ale v čase neustále vyvíjí a vyvíjet bude. Těžko tedy odhadovat, jaký právní status v dané době již získal. Některé subjekty mezinárodního společenství, mezi nimi například Evropská společenství, zastávají názor opřený především o stávající praxi států, že princip předběžné opatrnosti již dosáhl úrovně mezinárodního obyčejového pravidla. Jiné ho považují za jednu z obecných právních zásad uznávaných civilizovanými národy.⁹⁹ Další mu přiznávají pozici budoucí zásady mezinárodního práva, která se zatím jen vyvíjí. A konečně některé státy, mezi nimi například USA, ho nechápou ani jako princip, spíše jako jakýsi přístup, který vůbec svůj

⁹⁹ článek 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora

relevantní odraz v právu nemá. Je proto velice těžké analyzovat právní význam tohoto principu na mezinárodní úrovni a je zřejmě třeba vyčkat dalšího vývoje.

4. 6. 3. Komunitární úroveň – princip prevence

Princip prevence se v komunitárním právu objevil jako první, do primárního práva byl začleněn v roce 1987. V současné době nacházíme jeho znění v článku 174 (2) SES, který stanoví, že „politika Společenství v oblasti životního prostředí je mimo jiné založena na zásadě prevence“. Jak již bylo podotknuto výše, obsah obou souvisejících principů, tj. principu prevence a principu předběžné opatrnosti, se překrývá a nejinak je tomu i v právu Společenství. Situaci dále ztěžuje fakt, že SES neobsahuje výstižnou definici ani jednoho z nich. Historie jejich začlenění do komunitárního práva však napovídá, že oba principy jsou v něm v podstatě chápány totožně, že se prakticky používají synonymicky. Důkazem toho je skutečnost, že bychom zřejmě nenašli akt Společenství založený jen na jednom a přitom ne na druhém principu, v praxi se totiž skoro vždy používají a je na ně odkazováno společně. Článek 174 (2) SES nespecifikuje, jakou konkrétní formu má preventivní opatření mít, a ponechává tak široké pole pro uplatnění diskutovaného principu. Mezi nejdůležitější oblasti sekundárního komunitárního práva, kde princip prevence nachází své uplatnění, bezesporu patří procedury spojené s EIA, SEA, zohledněn je také v postupech podle IPPC směrnice (viz výše), dále jej nacházíme v opatřeních k prevenci emisí škodlivých látek do vzduší, vody a půdy, v požadavcích na testování výrobků před jejich uvedením na trh, ve stanovení pravidel pro předcházení závažným haváriím, v oblasti regulace odpadů a obalů, v úpravě nakládání s geneticky modifikovanými organismy a na mnohých dalších místech.¹⁰⁰ Principu také často ve své argumentaci používá Evropský soudní dvůr.¹⁰¹

4. 6. 4. Komunitární úroveň – princip předběžné opatrnosti

Princip předběžné opatrnosti byl do primárního práva zařazen až později, v roce 1993. Jeho současná formulace je spatřována, stejně jako u principu prevence, v článku 174(2) SES, a to konkrétně v konstatování, že politika Společenství v oblasti životního prostředí je založena mimo jiné na zásadě obezřetnosti. Princip se potýká se stejnými praktickými problémy jako princip prevence, nejistota panuje především kolem jeho přesné definice, rozsahu jeho působnosti a jeho praktické aplikace. K těmto nejasnostem přibývají navíc určité tlaky snažící

¹⁰⁰ např. čl. 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech z 20. 12. 1994

¹⁰¹ Rozsudek ESD ve věci 157/96 z 5. 5. 1998, rozsudek ESD ve věci 180/96 z 5. 5. 1998 – oba rozsudky se týkají nemoci šílených krav

se prosadit jeho restriktivní výklad tak, aby nedocházelo k omezování ekonomické aktivity lobujících subjektů. Nutno zdůraznit, že tyto tlaky jsou výhradně politického charakteru a že nedisponují korektním právním podkladem.¹⁰² I z těchto důvodů Komise vydala v roce 2000 své Sdělení o principu předběžné opatrnosti¹⁰³, ve kterém zdůraznila, že „*zásada předběžné opatrnosti je součástí přístupu k analýze rizik právě tak, jako je relevantní pro řízení rizik jako takové. Jde o případy, kdy vědecké důkazy jsou nedostatečné, neprůkazné nebo nejisté a kdy předběžné vědecké hodnocení ukazuje, že existují rozumné důvody pro obavy, že možné nebezpečné důsledky pro životní prostředí, zdraví lidí, zvířat nebo rostlin mohou být neslučitelné se zásadou vysoké úrovně ochrany životního prostředí, jež je další zásadou politiky a práva životního prostředí ES.*“¹⁰⁴ Sdělení dále stanoví požadavky na opatření přijímaná na základě principu předběžné opatrnosti. Tato opatření by měla být přiměřená, nediskriminační, v souladu v dřívějšími podobnými opatřeními, měla by být založena na bilanci možných přínosů a nákladů jejich realizace nebo nerealizace a v neposlední řadě by měla podléhat pravidelné revizi s ohledem na nové vědecké poznatky. Mezi oblastí, ve kterých se princip uplatňuje, patří především nakládání s geneticky modifikovanými organismy, nakládání s chemickými látkami a chemickými přípravky, problematika klimatické změny, dále například oblast integrovaná prevence a snižování znečištění atd. Výmluvným příkladem aplikace zásady předběžné opatrnosti v praxi jsou některá ustanovení sekundární legislativy Společenství: např. článek 5(4) Směrnice 98/81/ES, kterou se mění Směrnice 90/219/EHS o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy z 23. dubna 1990¹⁰⁵. Zásada předběžné opatrnosti je, stejně jako princip prevence, často citována v odůvodněních rozhodnutí evropských soudů. Soud první instance ji dokonce v jednom ze svých rozhodnutí označil za obecný princip komunitárního práva¹⁰⁶.

I přes výše popsané nejasnosti hrají principy prevence a předběžné opatrnosti v komunitárním právu vysoce důležitou roli, umožňují a zároveň striktně požadují přijetí opatření v počáteční fázi, tj. přijetí takových opatření, která nesledují nápravu škody poté, co k ní došlo, nýbrž

¹⁰² Jako příklad takových tlaků lze uvést požadavek stanovící, že pro přijetí opatření založeného na principu předběžné opatrnosti je vždy třeba provést vědeckou analýzu rizik, blíže k tomu Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, UK, 2003, str. 22.

¹⁰³ COM(2000) 1 final, Brussels, 2. 2. 2000,

¹⁰⁴ Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství-Praktický průvodce, Linde, Praha, 2003, str. 44.

¹⁰⁵ Toto ustanovení říká, že: „*Jestliže existují pochybnosti o tom, která třída je pro navrhované uzavřené nakládání vhodná, musí být použita přísnější ochranná opatření, dokud nebudou ve shodě s příslušným orgánem k dispozici dostatečné informace, které použití méně přísných opatření dostatečně odůvodní.*“

¹⁰⁶ Spojené případy T – 74/00, T – 76/00 a další, Artegodan GmbH a ostatní v Commission [2002] E.C.R. z 26. 11. 2002.

takových, která jsou přijímána dříve, aby k poškození životního prostředí vůbec nedošlo. V tomto postoji se odráží rozumný a ekonomický postoj zmiňovaný výše, totiž že je všestranně výhodnější škodě předcházet, než ji posléze nahrazovat.

4. 6. 5. České právo – princip prevence

Princip prevence nalézá v českém právním řádu jakožto obecný právní princip široké uplatnění. Jako jeho nejobecnější odraz můžeme chápat již samotnou existenci odvětví práva životního prostředí, jehož základním posláním je primárně předcházet ohrožení nebo poškození životního prostředí. Další stopou diskutované zásady je její uplatnění v oblasti odpovědnostních vztahů, konkrétně stanovení generální prevenční povinnosti podle § 415 občanského zákoníku (viz. výše). Pro odvětví práva životního prostředí existuje samostatná obecná definice, obsažená v ustanovení § 17 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „Každý je povinen, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.“ Dále ve svém § 18 stanoví, že „každý, kdo svou činností znečišťuje nebo poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, je povinen na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho možné důsledky“. Oblasti práva životního prostředí, ve kterých se prevenční princip uplatňuje, kopírují úpravu komunitární, nejzřetelněji se odráží v zákoně č. 200/1991 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který v sobě zahrnuje procesy EIA a SEA, dále v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Zcela jistě nachází svůj odraz i v jakémkoliv povolenacím řízení, jehož základním posláním je zabránit takovým činnostem, které odporují určitým předem formulovaným společenským zájmům, mezi které může patřit právě ochrana životního prostředí¹⁰⁷. Další oblastí, ve které hraje princip prevence vůdčí roli, je regulace odpadů a obalů upravená zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a zákonem č. 477/2001 Sb., o obalech. Koncepce těchto právních úprav se zakládá na myšlence, že primární snahou by mělo být vzniku odpadů a odpadů z obalů předcházet. Prevenční roli hraje i úprava účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí, zahrnující problematiku přístupu veřejnosti k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (viz. dále). O důležitosti principu prevence svědčí i to, že ve

¹⁰⁷ např. řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon – požadavky na ochranu životního prostředí jsou stanoveny v § 126

věcném záměru nového zákona o životním prostředí obsadil mezi základními zásadami první místo¹⁰⁸. Zmiňuje ho i současná Státní politika ochrany životního prostředí ČR.

4. 6. 6. České právo – princip předběžné opatrnosti

Obecnou definici principu předběžné opatrnosti nalezneme v ustanovení § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „*Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“ O tuto zásadu se opírají především tyto zákony: zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a to především ve svých hlavách III a IV věnujících se ochraně ozónové vrstvy Země a ochraně klimatického systému Země, zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty. Společné všem těmto úpravám je to, že chrání životní prostředí před takovými zdroji ohrožení, jejichž negativní působení na životní prostředí není dostatečně vědecky prokázáno, byť k němu se vši pravděpodobností dochází. V této souvislosti o něm pojednává i Státní politika ochrany životního prostředí ČR. Ve věcném záměru připravovaného zákona o životním prostředí zaujímá zásada předběžné opatrnosti druhé místo, hned za principem prevence, její znění zůstává téměř totožné se současným, výše citovaným¹⁰⁹.

4. 6. 7. Charakter zásad

Princip prevence zcela nepochybně principem právním je. Jisté rozpaky vyvolává, a to především na mezinárodní úrovni (viz. výše), princip předběžné opatrnosti. Vzhledem k jeho pevnému zakotvení v právu komunitárním a českém, jeho všeobecnému uznávání a vzhledem k tomu, že se jedná o modifikaci principu právního, se domnívám, že i v tomto případě se o princip právní jedná.

¹⁰⁸ Formulace principu prevence ve věcném záměru zákona o životním prostředí je následující: „*Ohrožování nebo poškozování životního prostředí se musí předcházet, a to především opatřeními přímo u zdroje. Činnost, která by mohla ohrozit nebo poškodit životní prostředí, může být proto zahájena jen po splnění podmínek stanovených tímto zákonem a jinými právními předpisy o ochraně životního prostředí.*“

¹⁰⁹ Aktualizované znění stanoví, že: „*Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být nedostatek vědeckých důkazů o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“

4. 7. Princip informovanosti a účasti veřejnosti

Princip informovanosti a účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí vychází z práva na účast na správě věcí veřejných a z obecného práva na informace, jakožto jedněch ze základních ústavně garantovaných politických práv. Bývá řazen mezi principy preventivního charakteru, které motivují subjekty k dobrovolnému chování žádoucímu z hlediska ochrany životního prostředí a vůbec vytvářejí předpoklady a podmínky pro fungování účinného systému ochrany tohoto statku.

Nejprve se zaměříme na úlohu informací v právu životního prostředí obecně. Informace zde totiž hrají z mnoha důvodů klíčovou roli. Jedním z takových důvodů je samotný předmět tohoto právního odvětví, který nelze monitorovat jinak než vědeckými metodami, většinou dosti nedostupnými, vzdálenými a nesrozumitelnými široké laické veřejnosti. Proto má zajišťování dostupnosti a popularizace informací o stavu životního prostředí takový význam. Správně analyzované informace dále umožňují – byť i jen do určité míry - rozpoznávat příčiny nežádoucích jevů a následně dovolují přijímat preventivní opatření a opatření zmírňující tyto škodlivé dopady. Jen na jejich základě lze analyzovat, zda jsou dodržovány právní předpisy a plněny případné mezinárodněprávní závazky. Výměna informací vztahujících se k ochraně životního prostředí je důležitou složkou mezinárodní spolupráce v této oblasti. Dostupné informace též ovlivňují individuální, celospolečenské i spotřebitelské chování informovaných subjektů. Jak je z tohoto příkladného výčtu patrné, oblast uplatnění informací o stavu životního prostředí a o činnostech mu nepříznivých je velmi široká. Jednou z nich je právě oblast účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

Ústřední myšlenka zásady informovanosti a účasti veřejnosti spočívá v konstrukci, spojující právo každého na příznivé životní prostředí a povinnost každého k ochraně životního prostředí nějakým způsobem přispívat (viz. výše). Základním předpokladem k tomu, aby mohl jakýkoliv subjekt vyvíjet určitou aktivitu v oblasti ochrany životního prostředí nebo třeba jen upravit své chování žádoucím směrem, je jeho informovanost o dané problematice, tj. o stavu životního prostředí a o činnostech, které jej poškozují. Informovanost veřejnosti je tedy chápána jako předpoklad realizace její účasti na ochraně životního prostředí.

4. 7. 1. Mezinárodní úroveň

Otázka informací obecně byla z výše nastíněných důvodů vždy středem zájmu mezinárodního práva životního prostředí. Již nejstarší smlouvy obsahovaly povinnosti smluvních stran vztahující se k poskytování informací ohledně opatření přijatých za účelem plnění konkrétních závazků z těchto smluv (ať už depozitáři nebo ostatním smluvním stranám). Stockholmská deklarace z roku 1972 se této problematice věnovala ve svých člancích 19 a 20, ve kterých mimo jiné vyzývá k „vzdělávání mladších generací stejně jako dospělých ve věcech životního prostředí“ a k „volnému pohybu aktualizovaných vědeckých informací a výměně zkušeností“.¹¹⁰ Světová charta přírody přijatá o deset let později tento požadavek dále rozšířila požadujíc „rozšiřování poznatků získaných výzkumem, sledování přírodních procesů a ekosystémů a účast všech na přijímání opatření s přímým dopadem na životní prostředí“¹¹¹. Impulsem k dalšímu rozvoji byly velké ekologické havárie, které se staly v průběhu sedmdesátých a osmdesátých let minulého století.¹¹² Důležitá ustanovení vztahující se k poskytování informací se tak stala součástí velkého množství mezinárodních smluv. Deklarace o životním prostředí a rozvoji přijatá na konferenci UNCED v Riu de Janeiru v roce 1992 se zlepšení obstarávání a přístupu k informacím věnovala hned v několika svých člancích¹¹³. Další dokument přijatý na této konferenci - Agenda 21 - zasvětila otázkám spojeným s přístupem k informacím v rozhodovacích procesech celou svou 40. kapitolu. Informacemi, účastí veřejnosti na ochraně životního prostředí a vzděláváním v této oblasti se též ve své činnosti zabývá Program pro životní prostředí (UNEP)¹¹⁴. V roce 1998 došlo k přijetí Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí¹¹⁵, která se stala v této oblasti klíčovým mezinárodněprávním dokumentem (v platnost vstoupila 30. října 2001). Pozornost diskutované problematice byla věnována i na summitu WSSD konané v roce 2002 v Johannesburgu, kde byla zohledněna v klíčovém dokumentu nazvaném Implementační plán.

¹¹⁰ Sunkin, M., Ong, M. D., Wight, R. : Sourcebook on environmental law, Covendish Publishing, London, UK, 2001, str. 66

¹¹¹ Sands, P.: Principles of International Environmental Law, University Press, Cambridge, UK, 2003, str. 827

¹¹² např. únik dioxinu v severoitalském Sevesu v roce 1976 nebo jaderná havárie v Černobylu v roce 1986

¹¹³ zejména články 9 (požadavek výměny vědeckých a technických vědomostí), 10 (účast veřejnosti - přístup k informacím na národní úrovni a účast na rozhodování na národní úrovni), 17 (EIA), 18 (požadavek oznámení přírodních katastrof a jiných nehod), 19 (požadavek včasného oznámení a poskytování informací ohledně činností, která mohou nepříznivě působit na životní prostředí v přeshraničním měřítku)

¹¹⁴ UNEP je speciální orgán OSN, založený na základě rezoluce generálního shromáždění OSN, kterému je také bezprostředně podřízen.

¹¹⁵ Dále jen Aarhuská úmluva

Budeme-li analyzovat jednotlivé relevantní mezinárodněprávní instrumenty, rozpoznáme několik základních postupů a technik při nakládání s informacemi ohledně životního prostředí. Toto rozdělení je však spíše teoretického charakteru, v praxi se jednotlivé kategorie často překrývají. Podle *Philippe Sandse*¹¹⁶ jsou to:

I. Výměna informací

Je chápána jako generální povinnost jednoho státu poskytnout obecné informace ohledně jedné nebo více záležitostí druhému státu, mezinárodní organizaci, popř. jinému nestátnímu subjektu *ad hoc*. Obecnými informacemi jsou zamýšleny především vědecká a technická data. Tuto povinnost najdeme v různých formách téměř ve všech mezinárodních smlouvách vztahujících se k životnímu prostředí¹¹⁷. Na obecné úrovni můžeme zmínit již výše citované články 20 Stockholmské deklarace a 9 Deklarace o životním prostředí a rozvoji. Pochybnosti lze mít ohledně účinnosti této obecné povinnosti, často zatlačované do pozadí zájmy na ochraně důvěrných informací vztahujících se k obchodním aktivitám nebo k duševnímu vlastnictví.

II. Podávání zpráv a poskytování informací

Od obecné výměny informací se tato technika odlišuje tím, že k ní dochází pravidelně, periodicky, nikoli tedy *ad hoc*. Stejně jako výměna informací tvoří podávání zpráv a poskytování informací pravidelnou součást mezinárodních smluv. Celkem rozeznáváme čtyři základní způsoby:

1. Poskytování pravidelných zpráv mezinárodní organizací smluvním stranám smlouvy¹¹⁸
2. Poskytování pravidelných zpráv smluvní stranou smlouvy instituci ustanovené smlouvou nebo jiné smluvní straně¹¹⁹
3. Poskytování informací smluvní stranou jiné smluvní straně v případě určité události nebo aktivity (zde se nejedná o případy nehod)¹²⁰

¹¹⁶ Sands, P.: *Principles of International Environmental Law*, University Press, Cambridge, UK, 2003, str. 828

¹¹⁷ např. články 61, 143, 200 a 244 Úmluvy OSN o mořském právu (UNCLOS, 1982), články 17(1) a 17(2) Úmluvy o biologické rozmanitosti (1992), článek 4 (1)(h) Úmluvy o změně klimatu (1992), atd.

¹¹⁸ např. článek XII(2)(f) a (g) Úmluvy o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES, 1973)

¹¹⁹ např. článek 7(a) a (b) Úmluvy o biologické rozmanitosti (1992), článek 4 (1)(a) Úmluvy o změně klimatu (1992)

¹²⁰ např. článek 3 Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (1991)

4. Poskytování informací nevládnímu subjektu nebo předložení zprávy nevládního subjektu smluvní straně¹²¹

III. Konzultace

Předpokladem každé konzultace je vždy poskytnutí relevantních informací. Povinnost vést konzultace byla již mnohokrát vyslovena v rozhodnutích mezinárodních soudů a tribunálů¹²², je součástí velkého množství mezinárodních smluv¹²³ a byla dokonce mnohými státy uznána za povinnost vyplývající pro ně z mezinárodního obyčejového práva. Některé mezinárodní smlouvy počítají se vznikem speciálních orgánů, na jejichž půdě má ke konzultacím docházet. Povinnost vést konzultace vzniká z obecných důvodů („při provádění smlouvy“, „při řešení problémů obecného zájmu“, „při smírném řešení sporů“ atd.), v případě, kdy činnost jednoho státu s vysokou pravděpodobností ovlivní životní prostředí nebo práva a zájmy státu druhého, při řešení využívání společných přírodních zdrojů nebo v případě naléhavých situací.

IV. Monitorování a dozor

Tato technika zahrnuje shromažďování relevantních informací, ke kterému dochází především z důvodu provádění vědeckého výzkumu a rozpoznání trendů ve vývoji stavu životního prostředí, popř. z důvodů zajištění dodržování závazků vyplývajících z mezinárodní smlouvy. Je prováděna především mezinárodními organizacemi, mezi nejznámější programy tohoto druhu patří *Earthwatch* a *Infoterra* v rámci UNEPu a *World Weather Watch* v rámci WMO¹²⁴. Povinnost monitorování stavu životního prostředí je též součástí mnoha mezinárodních smluv (především v oblasti ochrany Antarktidy, mořského prostředí, vodních zdrojů, změny klimatu a biologické rozmanitosti)¹²⁵.

V. Oznamování nehod

Včasné oznamování nehod je nezbytným předpokladem k přijetí opatření k minimalizaci ztrát na životním prostředí. Závazky tohoto druhu jsou častou součástí mezinárodních smluv, zejména v oblasti znečištění moří, přepravy nebezpečného odpadu, průmyslových nebo

¹²¹ např. ustanovení 3(h) UNGA Res. 47/191 (1992) zmocňující Komisi pro udržitelný rozvoj přijímat a analyzovat při provádění Agendy 21 zprávy od příslušných nevládních organizací

¹²² např. případ *Lac Lanoux*

¹²³ např. článek 165(2)(c) Úmluvy OSN o mořském právu (UNCLOS, 1982)

¹²⁴ *World Meteorological Organisation*

¹²⁵ např. článek VII Úmluvy o Antarktídě (1959)

*celková nepřítomnost
upřesnění, co do jeho
rozsahu*

jaderných nehod ¹²⁶. Tato notifikační povinnost je dokonce mnohými autory považována za mezinárodní obyčej. Zvýšená pozornost byla této oblasti věnována zvláště po jaderné katastrofě v ukrajinském Černobylu. Reakcí na ní bylo přijetí Úmluvy o včasném oznamování jaderných havárií (Vídeň, 1986). Významným krokem bylo přijetí Úmluvy o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice státu (Helsinky, 1992). Na obecné úrovni je požadavek notifikace v případě nehod stanoven též ve výše zmíněném principu 18 Deklarace o životním prostředí a rozvoji.

VI. Přístup k informacím o životním prostředí

Tato problematika je v mezinárodním právu životního prostředí relativně novým jevem. Je zde chápána nejen jako právo nejširší veřejnosti, nýbrž i jako právo určitých zvláštních užších kategorií osob (např. pracovníků). Nejdůležitějšími prameny zabývajícími se touto oblastí jsou např. Úmluva o ochraně moří severovýchodního Atlantiku (OSPAR, 1992)¹²⁷, Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (1993)¹²⁸, Úmluva o zaměstnanecké zdravotní péči (1985) a především Aarhuská úmluva (1998). S ohledem na důležitost tohoto dokumentu budeme této úmluvě věnovat větší pozornost. Jak sám její název napovídá, úmluva je vybudována na třech pilířích:

1. Přístup veřejnosti k informacím

Přístup k informacím je upraven v článku 4 (o přístupu k environmentálním informacím) a článku 5 (o shromažďování a šíření environmentálních informací) Úmluvy. Článek 4 stanoví obecné právo osob získat přístup k stávajícím informacím na základě žádosti, což je případ tzv. "pasivního" přístupu k informacím. Podle Úmluvy mají všechny osoby právo na informace. Tento článek tak vytváří rámec, jehož prostřednictvím může veřejnost získat přístup k environmentálním informacím u orgánů veřejné správy a - v některých případech - u soukromých zdrojů. Kromě pravidel pro poskytování informací upravuje i postupy pro jejich odmítnutí s tím, že tyto výjimky mají být vykládány restriktivně. Článek 5 stanoví povinnosti veřejné správy shromažďovat a šířit informace ze své vlastní iniciativy, což je případ tzv. "aktivního" přístupu k informacím. Tato aktivní povinnost se týká definovaných typů informací: stavů nouze, výroby a výrobků, emisí a přenosů znečišťujících látek, právních předpisů v environmentálních záležitostech, strategických a politických informací. Úmluva v

¹²⁶ např. článek 198 Úmluvy OSN o mořském právu (UNCLOS, 1982)

¹²⁷ Článek 9

¹²⁸ Kapitola III - „Přístup k informacím“

zásadě rozšiřuje a zobecňuje práva již dříve založená předcházejícími smlouvami. Definice environmentálních informací je oproti předchozím dokumentům značně rozšířena.

2. Účast veřejnosti na rozhodování

Úmluva nestanovuje jednotný vzorec pro zapojení veřejnosti, ale jako minimum požaduje účinné oznamování, přiměřené poskytování potřebných informací a zavedení vhodných postupů pro zapojení veřejnosti do rozhodování a pro zohledňování jejích připomínek. Zapojení veřejnosti do rozhodování může nabývat různé formy od přímého spolurozhodování, přes spoluúčast a konzultace, až po pouhé právo být informován. Kromě toho mají různé osoby různé právní postavení v rozhodovacích procesech. Problematika je upravena v článcích 6, 7 a 8 Úmluvy. Článek 6 pokrývá zapojení veřejnosti na rozhodování o konkrétních činnostech s potenciálně významným vlivem na životní prostředí např. rozhodování o navrženém umístění budov, výstavbě a činnosti velkých zařízení či o povolování produktů pro trh, nejznámějším procesem při rozhodování spadajícím pod tento článek je EIA. Článek 7 pokrývá spoluúčast veřejnosti na vypracování plánů, programů a politik se vztahem k životnímu prostředí, které zahrnují sektorové či územní plány, environmentální akční plány a environmentální politiky na všech úrovních. Jednou z metod implementace článku 7 je SEA rozvojových plánů, programů a politik. Článek 8 pokrývá zapojení veřejnosti do příprav zákonů a nařízení týkajících se ochrany životního prostředí.

3. Přístup k právní ochraně

Třetí pilíř úmluvy je upraven v jejím článku 9. Pojem "*přístup k právní ochraně*" znamená, že jednotlivcům z řad veřejnosti je k dispozici právní mechanismus, který mohou využít k dosažení přezkumu možných porušení ustanovení Úmluvy ohledně přístupu k informacím a účasti veřejnosti na rozhodování, jakož i porušení tomu odpovídajících ustanovení vnitrostátního práva. Smluvní strany jsou proto povinny svou vnitrostátní legislativou zajistit, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace byla ignorována, neprávem zamítnuta, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nezaujatým orgánem zřízeným ze zákona.

Jen pro úplnost na závěr doplnění, že na obecné úrovni formuluje požadavek volného přístupu k informacím princip 10 Deklarace o životním prostředí a rozvoji, který je dále rozveden v Agendě 21.

VII. Vzdělávání a vytváření/prohlubování veřejného povědomí

Závazky tohoto charakteru tvoří širší kontext k předchozímu bodu, tj. k přístupu k informacím vztahujícím se k ochraně životního prostředí. Jsou opět obsaženy ve velkém množství jednotlivých mezinárodních smluv¹²⁹. Obecně je zastřešuje výše zmiňovaný princip 10 Deklarace o životním prostředí a rozvoji, dále v tomto ohledu rozpracovaný v kapitole 36 Agendy 21, a článek 5 Aarhuské úmluvy.

VIII. Ekoznačení

Ekoznačení (ecolabelling) jsou certifikační systémy řízené třetí nezávislou stranou, tzn. ani výrobcem ani spotřebitelem. První centrálně řízený certifikační systém ekoznačení byl uveden v roce 1978 ve Spolkové republice Německo. Jeho rychlé rozšíření a úspěch vedl k založení dalších programů – v Kanadě, Japonsku, USA, Skandinávských zemích, Novém Zélandě. Tato opatření jsou důležitá především proto, že umožňují veřejnosti provádět v rámci jejího spotřebitelského chování vědomou volbu založenou právě na informovanosti ohledně jednotlivých produktů a služeb. Na mezinárodní úrovni se jim věnují např. Protokol o biologické bezpečnosti (2000, a to ve vztahu ke geneticky modifikovaným organismům)¹³⁰ a Aarhuská úmluva (1998, a to na obecné úrovni).¹³¹ Za zmínku rozhodně stojí i *Global Ecolabelling Network* (GEN) - nezisková nevládní organizace - založená roku 1994. Jedná se vlastně o světovou síť označování ekologicky šetrných výrobků, ve které jsou sdruženy jednotlivé národní i nadnárodní programy z celého světa. V současné době ji tvoří 26 členů a další 4 přidružené – spolupracující - organizace.

IX. Systémy ekologického managementu (EMS)

Primární funkcí zavádění těchto dobrovolných systémů je prosadit do řídicích procesů ve firmách určité postupy příznivé z hlediska životního prostředí. Neopominutelná je však jejich navazující funkce informační spočívající v tom, že dávají ostatním subjektům (ať už se jedná o obchodní partnery, spotřebitele, finanční instituce nebo pojišťovny) najevo, že se daný subjekt chová ekologicky, a tím jim umožňují uskutečnit informovanou volbu, zda s takovým subjektem vstupovat do vzájemných vztahů. Průkopníkem EMS je na mezinárodní úrovni Mezinárodní organizace pro standardizaci (ISO), v současnosti se svou normou ISO 14001. Požadavek vnesení

¹²⁹ např. článek 23(1)(a) Protokolu o biologické bezpečnosti

¹³⁰ článek 18(2)(a)

¹³¹ článek 5(7)

ekologického prvku do řízení naznačuje princip 16 Deklarace o životním prostředí a rozvoji a dále též Agenda 21. Pozornost mu ve své činnosti věnuje též Konference OSN o obchodu a rozvoji.

X. EIA, SEA – posuzování vlivů na životní prostředí

Tyto významné instituty práva životního prostředí jsou založeny především na analyzování relevantních informací. Posuzování vlivů na životní prostředí na mezinárodní úrovni upravuje článek 17 Deklarace o životním prostředí a rozvoji stanovící, že: „*Hodnocení vlivu činností na životní prostředí (EIA) jako nástroj uplatňovaný na celostátní úrovni musí být aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování odpovídajících státních orgánů.*“ Mezinárodní aspekty EIA upravuje Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států z roku 1991.

4. 7. 2. Komunitární úroveň

Evropské společenství se na základě Rozhodnutí Rady 2005/370/EC ze 17. února 2005 stalo smluvní stranou Aarhuské úmluvy. Proto komunitární právní úprava ve své větší části kopíruje tři pilíře této úmluvy, tedy přístup veřejnosti k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně.

I. Nejprve se budeme věnovat problematice přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Předně je nutno zdůraznit, že je třeba rozlišovat mezi režimem uplatňujícím se v jednotlivých členských státech a režimem fungujícím ve vztahu k jednotlivým komunitárním institucím, a to zejména ve vztahu ke Komisi a Radě.

1. Původně ovládal rozhodovací procesy na úrovni těchto institucí princip tajnosti. Postupně však docházelo k stále většímu uvolňování. Prvním krokem bylo přijetí Rozhodnutí Komise upravující přístup veřejnosti k dokumentům vzešlým z činnosti Komise a Rady¹³². Na základě Amsterdamské smlouvy byl do SES vložen článek 255 stanovící ve svém prvním odstavci, že „*každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba s bydlištěm nebo sídlem v členském státu má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise s výhradou zásad a podmínek, stanovených v souladu s odstavci 2 a 3*“. Toto právo bylo dále rozvedeno

¹³² Rozhodnutí Komise 94/90/ECSC, EC, EUROATOM o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise a Rady z 8. 2. 1994.

v Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise z 30. května 2001. V návaznosti na Aarhuskou úmluvu byl vypracován návrh nařízení, zveřejněný jako COM/2003/622 final z 24. října 2003, implementující požadavky této úmluvy ve vztahu k evropským institucím. Mezi další důležité instituce hrající roli v oblasti informací vztahujících se k životnímu prostředí patří Evropská agentura pro životní prostředí¹³³ poskytující členským státům i evropské veřejnosti objektivní a spolehlivé informace o stavu životního prostředí v rámci EU a síť EIONET shromažďující informace jednotlivých členských států a zahrnující i některé státy nečlenské.

2. Přístup veřejnosti k informacím vztahujícím se k životnímu prostředí v jednotlivých členských státech byl ve středu zájmu evropské environmentální politiky již od jejích počátků. Touto problematikou se například v jistých ohledech zabýval již První akční program. Původně byla přístup k informacím ohledně konkrétního předmětu úpravy věnována samostatná ustanovení jednotlivých směrnic, takže úprava byla roztržena a chyběl generální rámec zastřešující celou problematiku. Základy obecného režimu byly prvně položeny Směrnicí Rady 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí z 7. června 1990. Směrnice rozhodně nezaváděla ideální právní úpravu a bylo jí možno vytknout mnoho nedostatků, především vágnost a nejasnost definic výchozích pojmů¹³⁴ vedoucí k častým právním sporům na vnitrostátní i evropské úrovni¹³⁵. Přestože Evropský soudní dvůr zaujal stanovisko snažící se tyto problémy překlenout širokou interpretací, bylo především po uzavření Aarhuské úmluvy zcela zřejmé, že bude nutno právní regulaci výraznějším způsobem změnit. Stalo se tak Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/EC o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí z 28. ledna 2003, kterou byla dřívější Směrnice zrušena. Směrnice - účinná od 12. února 2005 - rozšiřuje a vyjasňuje základní pojmy („*informace o životním prostředí*“, „*orgán veřejné správy*“), nově specifikuje okolnosti, za kterých bude žádost o poskytnutí informace zamítnuta. Tyto důvody musí být vykládány restriktivně, přednost musí mít především veřejný zájem na poskytnutí informací. Tento musí být v každém jednotlivém případě poměřován s konkurujícím zájmem, který vede k neposkytnutí informace. Povinné subjekty mohou za poskytnutí informace požadovat poplatky, které nepřekročí rozumnou výši. Další změnu představuje stanovení lhůt pro poskytnutí informací, k tomu má dojít co nejdříve je to možné, nejpozději do jednoho měsíce od doručení žádosti. Pokud to

¹³³ Tato instituce byla založena Rozhodnutím Rady 1210/90 z 7. května 1990

¹³⁴ Mezi další problematické oblasti této Směrnice patřilo široké vymezení výjimek, příliš vysoké poplatky za přístup, dlouhé lhůty k poskytnutí přístupu atd.

¹³⁵ Mezi neznámější rozhodnutí patří např. Rozhodnutí ESD dvora ve věci Mecklenburg v Kreis Pinneberg – Der Landrat [1998] ECR I-3809

odůvodňuje objem nebo složitost požadované informace, lhůta může být delší, o čemž je povinen povinný subjekt informovat žadatele ve lhůtě uvedené výše spolu s důvody, které k tomu vedou. Došlo též ke změnám v odvolacím řízení, jejichž cílem bylo jeho celkové urychlení a zefektivnění. Díky Aarhuské úmluvě obsahuje Směrnice podrobnější úpravu přístupu k soudní ochraně. Podstatně bylo též rozšířeno ustanovení, které se týká rozšiřování informací.

II. Další oblastí je účast veřejnosti v rozhodovacích procesech. Potřeba implementovat požadavky Aarhuské úmluvy vedla Společenství k přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/EC o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí z 26. května 2003. Směrnice požaduje, aby veřejnost měla včasné a efektivní příležitosti k účasti na přípravě a posuzování plánů a programů podle celkem šesti evropských směrnic zabývajících se nitráty, odpadem, nebezpečným odpadem, obaly, bateriemi a ochranou kvality ovzduší.

III. Poslední oblastí úpravy Aarhuské úmluvy je problematika přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Komise již vypracovala návrh implementační směrnice, který byl zveřejněn jako COM/2003/624 final z 24. října 2003.

IV. Princip informovanosti a účasti veřejnosti se však uplatňuje i na dalších polích komunitárního práva životního prostředí. Nenahraditelnou roli hraje v evropské úpravě posuzování vlivů na životní prostředí (EIA a SEA) provedené Směrnicí Rady 85/337 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí z 27. června 1985 a Směrnicí Rady a Evropského parlamentu 2001/42/ES o posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí.

V. Další oblastí, kde tento princip nachází své uplatnění je ekoznačení. Obecně můžeme rozlišovat mezi dvěma základními typy značek. První typ bychom mohli nazvat značkami ekologické kvality. Nejdůležitější mezi nimi je systém, který byl do komunitárního práva zaveden Nařízením Rady 880/92/EEC z 23. března 1992, následně revidován Nařízením Evropského parlamentu a Rady 1980/2000 ze 17. července 2000. Ekoznačkou je „*Květina – the Flower*“. Zavádění a realizace tohoto systému se neobešla bez potíží pramenících především z neochoty členských států na něj přejít. Účast v evropském systému je totiž vybudována na dobrovolném základě a mnohé členské státy již v době přijetí nařízení disponovaly vlastními environmentálními - dobře zavedenými - značkami. Třetí státy, mezi

nimi například USA nebo Brazílie, argumentovaly tím, že zavedení tohoto režimu představuje překážku mezinárodního obchodu. Hlavním problémem však bezpochyby zůstává, že se evropská značka ještě nedostala do povědomí spotřebitelské veřejnosti a tím pádem nemůže dost dobře naplňovat svoje poslání. Další značka ekologické kvality byla zavedena Nařízením Rady 2092/91/EHS o ekologickém zemědělství a k němu se vztahujícím označování zemědělských potravin a produktů z 24. června 1991. Další značkou tohoto druhu jsou energetické štítky podle Směrnice Rady 92/75/EHS o uvádění spotřeby energie a jiných zdrojů na energetických štítcích spotřebičů pro domácnost a v normalizovaných informacích o výrobku z 22. září 1992. Podle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/94/ES o dostupnosti informací pro spotřebitele o spotřebě paliva a emisí CO₂ při prodeji nových osobních automobilů z 13. prosince 1999 musí všechny osobní automobily v okamžiku prodeje nést štítek s vyznačenou oficiální spotřebou paliva a průměrnými emisemi CO₂. Společenství se též v rámci Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech z 20. prosince 1994 pokusilo zavést známku označující znovu použitelné a recyklovatelné obaly. Návrh se však nepodařilo prosadit a v současnosti je již obsoletní. Do budoucnosti se uvažuje o zavedení známky informující o původu dřeva z ekologického lesního hospodářství. Druhý typ značek má za cíl varovat před určitými riziky, které výrobky tyto značky nesoucí představují pro životní prostředí. Jedná se především o značku „*nebezpečné pro životní prostředí*“ podle Směrnice 67/548/EHS o sblížování právních a správních předpisů o týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek z 27. června 1967. Jako další příklad lze uvést značku „*oddělený sběr*“ podle Směrnice Rady 91/157/EHS o bateriích a akumulátorech obsahujících určité nebezpečné látky z 18. března 1991. Na závěr můžeme též zmínit značku informující o přítomnosti geneticky modifikovaného organismu v produktu podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady 258/97/ES o nových potravinách a nových složkách potravin z 27. ledna 1997.

VI. Princip informovanosti a účasti veřejnosti se též uplatňuje v evropském systému ekologického managementu – EMAS (viz. výše u principu komplexní a integrované ochrany).

VII. Diskutovaný princip je bezesporu významným aspektem v úpravě integrované prevence a omezování znečištění, upravené Směrnicí Rady 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC – viz. výše u principu komplexní a integrované ochrany).

VIII. Poslední důležitou oblastí, kterou zmíníme, je prevence nehod. Reakcí na nehodu v italském Sevesu bylo přijetí Směrnice Rady 82/501/EEC z 24. června 1982. Její úprava byla

posléze nahrazena Směrnicí Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek z 9. prosince 1996. Tato Směrnice ukládá kromě preventivních povinností i širokou informační povinnost pro případ samotné závažné havárie.

4. 7. 3. České právo

Uplatnění principu informovanosti a účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí v českém právním řádu vychází jednak ze samotného členství České republiky v Evropské unii a jednak z faktu, že se Česká republika stala v roce 1998 signatářem Aarhuské úmluvy, kterou konečně v roce 2004 i ratifikovala. Z těchto důvodů došlo v českém právu k novelizaci stávajících i přijetí nových právních předpisů, které měly za následek, že náš právní řád formálně splnil požadavky Aarhuské úmluvy, repektive evropské legislativy. Jak však ve své zprávě o implementaci Aarhuské úmluvy konstatuje Zelený kruh¹³⁶, „*samotná ratifikace a přijetí potřebných zákonů nejsou zárukou dobré praxe.*“ Nutno tedy přiznat, že praktická aplikace relevantních ustanovení za teorií poněkud pokulhává. Princip informovanosti a účasti veřejnosti nachází svůj odraz též v koncepčních dokumentech, jako příklad je možno uvést usnesení vlády č. 235/2004 Sb., Státní politika životního prostředí pro léta 2004 – 2010 nebo usnesení vlády č. 1048/2000 Sb., Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty. Věcný záměr nového zákona o životním prostředí ho uvádí jako svou desátou základní zásadu.¹³⁷

I. Přístup veřejnosti k informacím je v českém právu ústavně zakotven článkem 17 Listiny upravujícím obecné právo na informace a článkem 35 odst. 2 Listiny specifikujícím toto právo pro oblast životního prostředí. Listina je ve vztahu k těmto ustanovením provedena zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a obecným zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Právo na přístup k informacím je též zmiňováno v mnohých složkových a jiných speciálních zákonech¹³⁸.

¹³⁶ Zelený kruh sdružuje 26 nevládních neziskových organizací zabývajících se problematikou ochrany životního prostředí. Více informací lze získat na jeho webových stránkách www.zelenykruh.cz

¹³⁷ „Ochrana životního prostředí je prioritním veřejným zájmem. Uskutečňuje se za aktivní účasti veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí, v řízeních, která se týkají ochrany životního prostředí, při rámcovém plánování udržitelného rozvoje, při stanovování standardů podle tohoto zákona, přístupem k prostředkům právní ochrany ve věcech životního prostředí. Podrobnosti účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí stanoví tento zákon.“

¹³⁸ např. § 115 odst. 6 z. č. 254/2001 Sb., § 72 z. č. 114/1992 Sb. nebo §§ 14, 15 z. č. 353/1999 Sb.

II. Právo na účast veřejnosti naplňují zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), do jehož rámce bylo zákonem č. 93/2004 Sb. začleněno i posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí (SEA), dále zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, na jehož základě se mohou stát občanská sdružení působící v ochraně přírody účastníky správních řízení¹³⁹. Možnost veřejných konzultací a účasti občanských sdružení ve správních řízeních je zpracována také do zákona č. 254/2001 Sb., o vodách¹⁴⁰, zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií¹⁴¹ či zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC)¹⁴².

III. Právo na přístup k soudní ochraně je v České republice upraveno pouze obecně v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním. Výklad soudů o tom, kdo má právo podat podle této zákonné normy žalobu, je nejednotný. Stále převládá praxe, že žalovat mohou pouze občanská sdružení, pokud ve správním řízení, jehož se účastnily, byla porušena jejich procesní práva, a to takovým způsobem, že to podle soudu mohlo způsobit nezákonné rozhodnutí. Konzultace s veřejností při tvorbě nových zákonů nejsou u nás dostatečně zakotveny. Ministerstvo životního prostředí přijalo vnitřní směrnici, která stanovuje postup při přípravě nových zákonů, včetně konzultací s nevládními organizacemi, a která je prezentována jako příklad dobré praxe. Ostatní úřady však podobnou praxi nezavedly.

IV. Oblast ekoznačení v České republice zahrnuje Národní program označování ekologicky šetrných výrobků¹⁴³ a Program ekoznačení EU. Garantem obou programů je Ministerstvo životního prostředí, výkonným orgánem Agentura pro ekologicky šetrné výrobky (pracující v rámci informační agentury CENIA¹⁴⁴). Na řízení národního programu se dále podílí Rada pro ekologicky šetrné výrobky, která se skládá ze zástupců státních organizací, akademické sféry, neziskových organizací a dalších subjektů. Zmínit bychom také měli označení „Bio“ podle zákona č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství.


¹³⁹ § 70 an z. č. 114/1992 Sb.

¹⁴⁰ § 115 odst. 7 z. č. 254/2001 Sb.

¹⁴¹ § 13 z. č. 353/1999 Sb.

¹⁴² § 7 odst. 1 písm. d) z. č. 76/2002 Sb.

¹⁴³ Národní program označování ekologicky šetrných výrobků byl vyhlášen na základě vládního usnesení č. 159/1993 Sb. ze 7. dubna 1993. Vládním usnesením č. 720/2000 Sb. z 19. července 2000 vláda doporučila členům vlády, vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy a přednostům okresních úřadů, aby v jimi řízených organizacích byla jedním z kritérií při hodnocení nabídek veřejných zakázek ekologická šetrnost výrobku a aby upřednostnili přímý nákup takto označeného zboží a výrobků.

¹⁴⁴ Česká informační agentura životního prostředí

V. Evropská úprava ekologického auditu (EMAS – viz. výše) byla v ČR zavedena na základě usnesení vlády č. 466/1998 Sb., o schválení Národního programu zavedení systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí.

4. 7. 4. Charakter zásady

Domnívám se, že zásadu informovanosti a účasti veřejnosti lze řadit mezi zásady právní. Argumentaci pro tento závěr můžeme vystavět na několika důvodech. Vzhledem ke svému charakteru a důležitosti informací v právu životního prostředí vůbec prostupuje tento princip prakticky napříč celým tímto právním odvětvím a ovlivňuje tak úpravu většiny jeho oblastí. Navíc je všeobecně přijímán na všech výše rozebraných úrovních a je i pevně zakotven v četných formálních právních pramenech. Na mezinárodní úrovni jsou některé aspekty této zásady dokonce považovány za mezinárodní obyčejové pravidlo. Právo na informace obecně i právo na informace ohledně stavu životního prostředí bývá v demokratických státech zakotveno a garantováno na ústavní úrovni.

4. 8. Princip ekonomické stimulace

Cílem působení principu ekonomické stimulace je dosáhnout stavu, kdy chování žádoucí z hlediska ekologického je současně výhodné i z hlediska ekonomického a naopak. Problémem v reálném světě zůstává fakt, že tato situace téměř nikdy nenastává přirozenou cestou. Chování ignorující požadavky na ochranu životního prostředí je ekonomicky výhodnější, neboť nebere v úvahu náklady, které respektování těchto požadavků vyžaduje. Tyto náklady buď nese nikdo, nebo jsou cestou daní přenášeny na ostatní subjekty - potažmo celou společnost - a subjekt, který se chová neekologicky, je jich tak zcela nebo částečně ušetřen. Právo životního prostředí této situaci čelí právě aplikací principu ekonomické stimulace, konkrétně hlavně pomocí zvláštního typu nástrojů ochrany, kterými jsou nástroje ekonomické.

Ekonomické nástroje jsou v systematické nástrojů ochrany životního prostředí řazeny do kategorie nástrojů nepřímého působení, neboť motivují k ochraně tohoto statku oklikou tím, že chování žádoucí z hlediska životního prostředí činí výhodným z hlediska ekonomického. Ponechávají tak subjektům možnost volby jejich chování a výsledkem jejich působení je ideálně stav, kdy se tyto subjekty chovají v souladu s požadavky na ochranu životního prostředí dobrovolně, aniž by jim to bylo právní normou uloženo za povinnost. Z tohoto důvodu bývají též řazeny mezi nástroje mimoprávní, protože jejich působení není založeno na

jejich povinnosti stanovené právními předpisy, nýbrž na jejich těchto právními předpisy zakotvené výhodnosti. Výhodou ekonomických nástrojů je i skutečnost, že dokáží plnit více funkcí najednou. Jejich imanentní funkcí je funkce motivační (stimulační), současně však plní i funkci internalizace externalit (zde je patrná úzká souvislost diskutované zásady s principem znečišťovatel platí), fiskální funkci a v neposlední řadě i funkci kompenzační.¹⁴⁵

Existují dvě základní metody, kterými princip ekonomické stimulace motivuje k ekologicky žádoucímu chování. Těmto metodám odpovídá následné dělení ekonomických nástrojů na ekonomické nástroje pozitivní a negativní stimulace. Nástroje pozitivní stimulace jdou cestou zvýhodňování ekologičtější varianty chování, jako příklad lze uvést například určitá daňová zvýhodnění, dotace, zvýhodněné půjčky. Naopak nástroje negativní stimulace ekologicky méně vhodné chování znevýhodňují, přičemž ekologičtější variantu nijak neodměňují. Jako příklad poslouží všechny druhy poplatků a odvodů. V praxi výrazně převažuje používání právě nástrojů negativní stimulace.

Dalším způsobem uplatnění principu ekonomické stimulace je zavádění různých dobrovolných systému, které prosazují ekologický přístup v chování subjektů a přitom těmto subjektům přinášejí bonusy v podobě dobré pověsti, důvěryhodnosti pro obchodní partnery a vysoké prestiže, které následně ovlivňují jejich ekonomický potenciál a samotný ekonomický výkon. Konkrétním případům bude věnována pozornost níže.

Na závěr této úvodní části můžeme shrnout, že relativně mladý princip ekonomické stimulace v sobě uplatňuje moderní přístupy, které se vyznačují větší praktickou účinností a vyšší ekonomickou efektivností než klasické metody regulace (např. administrativně-právní nástroje).

4. 8. 1. Mezinárodní úroveň

Na tomto místě musíme rozlišit dvě roviny dalšího výkladu, první z nich se zabývá vztahem mezinárodního práva k aplikaci principu ekonomické stimulace na úrovni jednotlivých států, druhá jeho aplikací v samotném právu mezinárodním.

I. Uplatnění principu ekonomické stimulace na úrovni jednotlivých států je na mezinárodní úrovni poměrně problematickou záležitostí. Důvodem je úzká souvislost s citlivou oblastí

¹⁴⁵ blíže k tomu Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C.H. Beck, Praha, 2003, str. 42, 43

mezinárodního obchodu. V obchodních vztazích mezi jednotlivými státy může být aplikace tohoto principu na národní úrovni vnímána jako zástěrka pro zavádění nedovolených překážek mezinárodního obchodu či přinejmenším nelegitimního znevýhodňování zahraničních ekonomických subjektů oproti ekonomickým subjektům vnitrostátním¹⁴⁶. Nutno přiznat, že tato představa může v některých případech opravdu odpovídat realitě. Požadavek zavádění ekonomických nástrojů při ochraně životního prostředí na národní úrovni však formuluje již princip 16 Deklarace o životním prostředí a rozvoji z roku 1992.

II. K uplatnění principu ekonomické stimulace dochází i na samotné mezinárodní úrovni, a to konkrétně prostřednictvím některých mnohostranných mezinárodních smluv o životním prostředí (MEAs¹⁴⁷). Tyto smlouvy pracují na systému pozitivní nebo negativní stimulace tak, že zvýhodňují své členské země a naopak znevýhodňují ty nečlenské a tím motivují státy, které k nim doposud nepřistoupily, aby tak co nejdříve učinily. Pro úplnost nutno doplnit, že formy pozitivní nebo negativní stimulace jsou převážně ekonomického - obchodního charakteru. Tímto systémem si tyto úmluvy efektivně zajišťují realizaci svých cílů. Jako příklad můžeme uvést Basilejskou úmluvu o řízení pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států (1989)¹⁴⁸ nebo Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě o ochraně ozónové vrstvy (1987)¹⁴⁹. K používání ekonomických nástrojů na mezinárodní úrovni lze poznamenat, že je jich využíváno některými mezinárodními úmluvami, například v podobě různých systémů mezinárodně obchodovatelných povolení, kreditů a závazků. Konkrétně například mezinárodně obchodovatelná emisní povolení pro emise CO₂ a jiných skleníkových plynů podle Kjótského protokolu k Úmluvě o změně klimatu, obchodovatelné kredity za zalesňování nebo zachovávání lesa („*tradeable reforestation credits*“), globální systém obchodovatelných závazků vůči lesům („*tradeable forest obligations*“), tzv. uhlíková výměna („*carbon offsets*“), systém obchodovatelných kreditů na ochranu přírody („*tradeable conservations credits*“), obchodovatelné podíly za využívání vodních zdrojů („*tradeable water shares*“) nebo ekopointy pro přejezd nákladních automobilů přes Alpy.

¹⁴⁶ Daňové zvýhodnění (např. bezolovnatého benzinu) v některé zemi může "diskriminovat" výrobce a exportéry stejných produktů z jiných zemí. Rozdílné daňové sazby v jednotlivých zemích se v mezinárodním obchodu překleňují pomocí institutu „úpravy daně na hranici“ (BTA – *border tax adjustment*). Blíže k tomu též v Revesz, R., Sands, P., Stewart, R.: *Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2000, str. 127 an.

¹⁴⁷ *Multilateral Environmental Agreements*

¹⁴⁸ Jako příklad lze uvést, že obchod s nečlenskými státy není zásadně povolen.

¹⁴⁹ Jako příklad lze uvést regulaci obchodu s nečlenskými zeměmi. Ustanovení protokolu zakazují členským zemím dovoz kontrolovaných látek z nečlenských zemí, resp. vývoz regulovaných látek do těchto zemí. Pro účely zákazu dovozu protokol definuje nečlenské země pro každou kontrolovanou látku, takže země, které například specificky nepřistoupí k omezením pro určitou látku, jsou považovány za nečlenské a mohou být předmětem obchodních restrikcí.

K oblastem, ve kterých můžeme spatřovat odraz principu ekonomické stimulace, patří i výše zmiňované dobrovolné systémy zvyšující ekonomický výkon subjektů na základě zvyšování jejich prestiže u ostatních subjektů (spotřebitelů, obchodních partnerů). Jedná se o již výše zmiňované systémy ekologického managementu (EMS – na mezinárodní úrovni např. ISO 14001) a systémy ekoznačení (na mezinárodní úrovni také již výše zmiňovaný GEN).

4. 8. 2. Komunitární úroveň

Stejně jako u předchozího bodu rozlišujeme i na komunitární úrovni jednak vztah Společenství k aplikaci principu ekonomické stimulace na úrovni jeho členských států, jednak aplikaci tohoto principu v právu komunitárním.

I. Společenství velice bedlivě sleduje uplatňování tohoto principu ve svých členských státech. Důvodem jsou - stejně jako na úrovni mezinárodní - tržní aspekty jeho aplikace, a to především schopnost opatření na základě něj přijatých ovlivňovat volný pohyb zboží v rámci Společenství a tím se i v některých případech dostávat do rozporu s primárním komunitárním právem. Společenství se proti uplatňování zásady ekonomické stimulace na národní úrovni v zásadě nestaví, důsledně však požaduje, aby příslušná vnitrostátní opatření ve svém důsledku nepředstavovala překážky volnému pohybu zboží. Pro ilustraci lze uvést například komunitární opatření přijatá v důsledku zavedení určitých daňových pobídek vztahujících se k motorovým vozidlům vybaveným katalyzátory v Německu a Nizozemí¹⁵⁰, Pokyny pro poskytování státních podpor v oblasti ochrany životního prostředí stanovící, které z nich jsou podle Komise slučitelné s SES¹⁵¹ nebo Sdělení Komise o environmentálních daních a poplatcích na Jednotném trhu¹⁵².

II. Požadavek zavádění ekonomických nástrojů do environmentální politiky Společenství se objevuje již v Prvním akčním programu ochrany životního prostředí z roku 1973. Následující akční programy jej dále zdůrazňovaly a v průběhu let skutečně došlo k postupnému zavádění různých druhů těchto ekonomických nástrojů. Mezi nejdůležitější z nich patří především:

1. Finanční podpory

¹⁵⁰ Článek 3 Směrnice Rady 89/458 z 18. července 1989.

¹⁵¹ Commission, Guidelines for environmental aids [2001] O.J. L73/3. Jen pro úplnost doplním, že poskytování podpor je podle ustanovení článku 87 SES na národní úrovni zásadně zakázáno.

¹⁵² COM (97) 9 z 26. března 1997.

Není bez zajímavosti, že na úrovni Společenství doposud nedošlo k založení samostatného obecného fondu životního prostředí. Ve finální fázi legislativního procesu se v současné době nachází návrh nařízení upravující LIFE+ - finanční nástroj pro integrované financování životního prostředí - který by měl nahradit stávající roztržité způsoby poskytování finančních prostředků (například ze stávajícího programu LIFE, Forest Focus a dalších). Komunitární finanční podpory jsou i nadále poskytovány ze strukturálních fondů a z Kohezního fondu.

2. Obchodovatelná povolení

V této oblasti jsme mohli v posledních letech zaznamenat přijetí významných komunitárních opatření. Například podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2037/2000 o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu z 29. června 2000 mají výrobci nebo dovozci těchto látek možnost převést (úplatně) své právo na uvádění určitého množství takových látek na trh nebo na jejich použití na jiného výrobce či dovozce. Dále došlo ke schválení Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/EC o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů z 13. října 2003, která vytvořila ve Společenství vlastní systém pro emisní obchodování. Dalším krokem bylo dne 27. října 2004 přijetí Směrnice 2004/101/EC, kterou byla výše zmíněná směrnice novelizována s ohledem na projektové mechanismy Kjótského protokolu a umožnila tak interakci mezi těmito mechanismy a systémem evropského obchodování.

3. Koncept bublin

Tento systém je vybudován na pevně stanoveném maximálním množství znečištění určitou látkou pro určitou geografickou oblast, v tomto případě členský stát. V rámci tohoto státu pak mohou zdejší znečišťovatelé v součtu vypouštět maximálně právě jen toto množství škodlivin. Koncept bublin využívá například Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení z 23. října 2001 nebo Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší též z 23. října 2001.

4. Daně a poplatky

Již Čtvrtý akční program z roku 1987 zdůrazňoval vhodnost používání daní a poplatků pro účely zlepšování a ochrany kvality životního prostředí. Komise učinila několik pokusů o

zavedení určitých ekologických daní a poplatků¹⁵³ – vždy bez úspěchu s ohledem na chybějící konsensus napříč Společenstvím. V současnosti můžeme nalézt různé odkazy naznačující budoucí existenci těchto ekonomických instrumentů rozptýlené v jednotlivých směrnících a nařízeních¹⁵⁴. Společenství dále vyvíjí činnost směřující k harmonizaci daňových sazeb v jednotlivých členských státech, jedním z jejích motivů je i ochrana životního prostředí¹⁵⁵.

Dobrovolné systémy zmiňované v předcházejícím bodu jsou na komunitární úrovni reprezentovány evropským systémem ekologického managementu EMAS (viz. blíže u principu komplexní a integrované ochrany) a evropským systémem ekoznačení (viz. blíže u principu informovanosti a účasti veřejnosti).

4. 8. 3. České právo

Princip ekonomické stimulace je v českém právu výslovně zakotven v ustanoveních §§ 31 a 32 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Ustanovení § 31 upravuje využívání ekonomických nástrojů negativní stimulace, když stanoví, že: „*Za znečišťování životního prostředí, případně jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů platí fyzické nebo právnické osoby daně, poplatky, odvody a další platby, stanoví-li tak zvláštní předpisy.*“ Naopak ustanovení § 32 formálně zavádí ekonomické nástroje pozitivní stimulace: „*Zvláštní předpisy stanoví, kdy mohou být právnické nebo fyzické osoby, které chrání životní prostředí nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů nebo poskytováním úvěrů a dotací.*“ Státní politika ochrany životního prostředí hovoří o zásadě ekonomické efektivnosti. V novém zákoně o životním prostředí princip ekonomické stimulace zakotven podle jeho věcného záměru nebude.

Přehled ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v českém právu nabízí Michal Sobotka¹⁵⁶: „*Systém ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v České republice vytvářejí následující nástroje:*

a) *Poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí:*

¹⁵³ např. návrh Komise COM (95) 172 z 10. května 1995 (*CO₂ energy tax*)

¹⁵⁴ článek 15 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech z 20. prosince 1994

¹⁵⁵ např. Směrnice Rady 2003/96/EC kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny z 27. října 2003

¹⁵⁶ Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, C.H. Beck, Praha, 2003, str. 44, 45. Blíže k tomu též v Moldan, B. a kol.: *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*, Karolinum, Praha, 1997, str. 47 an.

- poplatky za znečišťování ovzduší
- poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (výjimečně i podzemních)
- poplatky za ukládání odpadů na skládku

b) Poplatky za využívání přírodních zdrojů:

- poplatky za odběr povrchových a podzemních vod
- odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu
- poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa
- úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů
- poplatky za kácení dřevin (upraveny pouze v obecné rovině)

c) Uživatelské poplatky:

- poplatky za spotřebu látek poškozujících ozónovou vrstvu Země

d) Daně:

7 vyjmouta

- daň k ochraně životního prostředí (tvoří součást daňové soustavy, ale není realizována z důvodu absence prováděcího právního předpisu)

e) Daňová zvýhodnění:

- v rámci DPH (např. snížená sazba daně pro bionaftu, bioplyn, výrobky z recyklovaného papíru)
- v rámci spotřebních daní (např. nulová sazba u bionafty)
- v rámci daně z příjmu (např. příjmy z provozu malých vodních elektráren, větrných elektráren, solárních zařízení)
- v rámci silniční daně (např. osvobození vozidel zabezpečujících osobní vnitrostátní linkovou dopravu)
- v rámci daně z nemovitostí (např. osvobození pozemků spadajících do I. zóny CHKO a NP)
- v rámci daně darovací a dědické (např. osvobozená bezúplatná nabytí majetku určená na financování akcí v oblasti ekologie nebo nabytí o.p.s. určená na jejich činnost)

f) Dotace, dary a jiná zvýhodnění:

- ze státního rozpočtu
- ze Státního fondu životního prostředí

g) Zvýhodněné půjčky a garance:

- ze státního rozpočtu
- ze Státního fondu životního prostředí

h) Úlevy:

- úlevy při placení poplatků

i) Depozitně refundační systémy:

- zálohování vybraných obalů (láhve)

j) Nástroje k zajištění závazků:

- environmentální (povinné) pojištění
- zajišťovací fondy (finanční rezerva při provozování skládky odpadů)

V posledních letech jsme svědky odborné diskuse o tzv. ekologické daňové reformě. Jejím charakteristickým znakem by měla být fiskální neutralita, což znamená, že vzestup jednoho typu daní musí doprovázet pokles typu jiného. Výsledkem tak není zvýšení objemu finančních prostředků putujících do státního rozpočtu, nýbrž jen restrukturalizace jejich zdrojů. Konkrétně by postupně mělo klesat sociální pojištění či daně z příjmů za současného stoupání daně z fosilních paliv a elektrické energie. Stát tak zvýhodňuje ty, kteří se chovají k životnímu prostředí šetrně a spotřebovávají taková paliva a energii, které nemají velké negativní dopady na životní prostředí. Příznivci této reformy poukazují na její pozitivní dopady v zahraničí (Německo, Skandinávie, Nizozemí) a deklarují, že přinese hned trojí zisk v podobě zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky a vzniku nových pracovních příležitostí. Ministerstvo životního prostředí dokončilo počátkem letošního roku návrh ekologické daňové reformy, kterým by se v brzké budoucnosti měla zabývat vláda.

4. 8. 4. Charakter zásady

Zásada ekonomické stimulace je podle mého názoru klasickým případem principu ochrany životního prostředí, který není současně principem právním. I přes své zakotvení v psaných pramenech práva se jedná spíše o určitý apel na zákonodárce, aby ve své normotvorné činnosti ve větším rozsahu využíval ekonomických nástrojů regulace. Nelze však vyloučit, že postupem doby bude v právu životního prostředí natolik zakotvena, že se stane jeho odvětvovým právním principem.

5. ZÁVĚR

Význam zásad ochrany životního prostředí spočívá, jak jsem se v této práci pokusila ukázat, především v jejich roli ideového vodítka v rychle se vyvíjejícím právním odvětví práva životního prostředí a zároveň pojítka stmelujícího jeho různorodé normy zabývající se různorodými oblastmi a problémy vyvstávajícími v oblasti ochrany životního prostředí. Nezanedbatelný je též jejich význam pro výklad již existujících norem a pro jejich následnou aplikaci na konkrétní případy.

Úskalím tématu mé diplomové práce byla bezesporu analýza, jedná-li se u konkrétního principu o princip právní či „pouze“ o princip environmentální politiky. Většina autorů na tomto místě mlčí. Při vyhodnocování této otázky jsem za hlavní kritérium - byť ne zcela bezproblémové - zvolila zakotvení v psaném formálním pramenu práva. Zřetel jsem však brala i na kritéria pomocná, např. jedná-li se jen o alternativu obecného principu práva uzpůsobenou specifickým potřebám práva životního prostředí¹⁵⁷. Výsledkem je vlastní pokus o analýzu, který si v žádném případě nečiní nárok na neomylnost, a je otevřen k další odborné diskusi.

Práce také dané téma nevyčerpává v plném rozsahu. Prostor k doplnění a rozšíření spatřuji především ve zpracování některých dalších zásad ochrany životního prostředí, např. na mezinárodní úrovni se uplatňující principy omezené teritoriální suverenity, předběžného informovaného souhlasu a společné ale rozlišené odpovědnosti. V komunitárním právu mají původ další principy, na které v práci nezbylo místo, např. princip subsidiarity nebo princip substituce. Některé zásady by si zasloužily podrobnější rozpracování, třeba rozšíření principu předběžné opatrnosti o jeho souvislosti s „principem“ nejlepší dostupné techniky (BAT¹⁵⁸). V neposlední řadě by bylo možné zamyslet se nad výčty základních zásad ochrany životního prostředí uvedených v jiných než v mnou zvoleném pramenu¹⁵⁹.

V českém právu by mělo v oblasti základních principů ochrany životního prostředí dojít k zásadní změně právní úpravy přijetím nového zákona o životním prostředí, který má ambici být uceleným kodexem práva životního prostředí. V něm by totiž také mělo dojít k souhrnnému vyjádření základních zásad ochrany. V současné době nalézáme vyjádření

¹⁵⁷ např. princip prevence jako obecný právní princip a princip předběžné opatrnosti jako jeho upravená varianta v právu životního prostředí

¹⁵⁸ „best available techniques“

¹⁵⁹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C.H. Beck, Praha, 2003

těchto zásad roztroušeno v jednotlivých složkových zákonech, popř. v zákoně o životním prostředí.

Při zpracování této práce jsem ocenila především průřezovost zvoleného tématu, které mi dovolovalo zkoumat mnoho různorodých oblastí práva životního prostředí.

6. SEZNAM LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ

6. 1. Použitá zahraniční literatura

1. Bell, S., McGillivray, D.: Environmental Law, Sixth Edition, Oxford University Press, Oxford, UK, 2005
2. Birnie, P., Boyle, A.: International Law and the Environment, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, UK, 2002
3. Handler, T.: Regulating the European Environment, Chichester, John Wiley, 1997
4. Hughes, D., Jewell, T., Lowther, J., Parpworth N., de Prez, P.: Environmental Law, Fourth Edition, Butterworths LexisNexis, London, UK, 2002
5. Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, UK, 2003
6. Krämer, L.: Focus on European Environmental Law, London, UK, Sweet and Maxwell, 1997
7. Pearce, D.: Economics and Environment, Essays on Ecological Economics and Sustainable Development, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999
8. Revesz, R., Sands, P., Stewart, R.: Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2000
9. edited by Robb, C.: International Environmental Law Reports, Volume 1 – Early Decisions, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1999
10. Sands, P.: Principles of International Environmental Law, Cambridge, UK University Press, Cambridge, 2003
11. Sunkin, M., Ong, D., Wight, R.: Sourcebook on Environmental Law, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London, UK, 2001
12. The Yearbook on European Environmental Law, Volume 4, Oxford University Press, Oxford, UK, 2005
13. Zito, Anthony R.: Creating Environmental Policy in the European Union, Macmillan Press Ltd., London, UK, 2000

6. 2. Použitá česká literatura

1. Boguszak, J., Čapek, J.: Teorie práva, Codex Bohemia, Praha, 1997
2. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C.H.Beck, Praha, 2003
3. Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999
4. Drobník, J., Damohorský, M.: Zákony k ochraně životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1995
5. Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004
6. Jančářová, I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002
7. Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství-Praktický průvodce, Linde, Praha, 2003
8. Kružíková, E.: Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii, Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře Petr Šauer, Praha, 1997
9. Kužvart, P., Pazderka, S.: Právo na informace o životním prostředí, 2. rozšířené vydání, Ekologický právní servis, Brno, 2000
10. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Karolinum, Praha, 1997

11. Moldan, B.: Indikátory trvale udržitelného rozvoje, Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ostrava, 1996
12. editor Moldan, B.: Summit Země 92 – Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2002
13. editor Moldan, B.: Světový summit o udržitelném rozvoji (Johannesburg 2002), Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2003
14. Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, 2. díl – Práva a svobody, Linde, Praha, 1998, 1999
15. Prokop, M.: Účastensví v řízeních na ochranu životního prostředí, Ekologický právní servis, Brno, 2001
16. redakce sborníku Průchová, I.: sborník Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2005
17. Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2001
18. Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2002
19. Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M.: Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná), Eva Rozkotová IFEC, 2004
20. Tichá, T. a kol.: Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, ABF - nakladatelství ARCH, Praha 2004
14. Tichý, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva, Linde, Praha, 2002
21. Evropská environmentální kancelář: Jak vážně bere Evropská unie trvale udržitelný rozvoj?, Společnost pro trvale udržitelný rozvoj, Praha, 2000

6. 3. Internetové zdroje

1. www.agroenvi.cz
2. www.cenia.cz
3. www.czp.cuni.cz
4. www.ekolist.cz
5. www.ekoserver.cz
6. www.env.cz
7. www.eps.cz
8. www.europa.int.eu
9. www.gen.gr.jp
10. www.ieep.cz
11. www.kodexzp.cz
12. www.themes.eea.int.eu
13. www.udrzitelnyrozvoj.cz
14. www.zelenykruh.cz