

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

RIGORÓZNÍ PRÁCE

2013

Mgr. Tereza Kučerová Tvardíková

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

**PRÁVNÍ PRINCIPY OCHRANY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

*LEGAL PRINCIPLES OF
ENVIRONMENTAL PROTECTION*

Rigorózní práce

Konzultant: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Zpracovatel: Mgr. Tereza Kučerová Tvardíková

Datum odevzdání práce: září 2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Mníšku pod Brdy dne 8.9.2013 Mgr. Tereza Kučerová Tvardíková

Obsah

ÚVOD	1
1. PRINCIPY A JEJICH ROLE V PRÁVU	6
1.1. Pojem	6
1.2. Pojmosloví: Princip vs. Zásada, Pravidlo vs. Norma	10
1.3. Znaký	13
1.4. Význam	16
1.5. Typologie.....	21
2. K PRINCIPŮM PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ OBECNĚ	25
2.1. Pojmy	28
2.2. Dělení principů práva životního prostředí	33
3. VYBRANÉ PRINCIPY UPLATŇOVANÉ V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	39
3.1. Princip komplexnosti a integrace	40
3.2. Princip prevence	51
3.3. Princip předběžné opatrnosti	71
3.4. Princip informovanosti a účasti veřejnosti	82
3.5. Princip odpovědnosti státu	91
3.6. Princip odpovědnosti původce	96
ZÁVĚR.....	105
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	110
PŘÍLOHY	112
SEZNAM LITERATURY.....	114
RESUMÉ	124
ABSTRAKT	126
KLÍČOVÁ SLOVA/ KEY WORDS	128

ÚVOD

Rozhodla jsem se navázat na svou diplomovou práci (obhájenou na PF UK v roce 2007) a věnovat se dále studiu principů ochrany životního prostředí z několika různých důvodů.

Prvním z nich byla skutečnost, že se naplnila má původní představa o nezastupitelné roli právních principů v procesu aplikace práva a potvrdilo se tím staré známé rčení, že *nic není praktičtějšího než dobrá teorie*. V současné době působím jako právnička na České inspekci ochrany životního prostředí (ČIŽP) a tato praxe mi dala alespoň v hrubých rysech nahlédnout, jak a zda vůbec jsou právní principy orgány aplikujícími právo při své rozhodovací činnosti používány, jaká důležitost je jim v tomto procesu přikládána, a v neposlední řadě také částečně pochopit působení principů při tvorbě právních předpisů. Vzhledem ke skutečnosti, že ČIŽP je specializovaným kontrolním orgánem – na úseku životního prostředí jediným v ČR - aplikujícím právo jako prvoinstanční orgán, tedy orgán, který má „nejblíže“ ke skutkovému stavu, považuji tuto praxi za nenahraditelnou z toho pohledu, že mohu denně sledovat, jaká je obecně ve společnosti (tedy nejen mezi právníky) úroveň právního povědomí o principech a jak s nimi pracují „profesionálové práva“ v konkrétních kauzách.

Právní principy jsou některými autory považovány spíše než za část pozitivního práva za součást právního vědomí. Není tedy žádným překvapením, že působení principů není zpravidla *prima facie* v rozhodnutí zejména správních orgánů znatelné (soudy jsou přece jen argumentačně zdatnější). Jen zřídka se setkávám s tím, že by při jejich rozhodovací činnosti na úseku životního prostředí bylo principy ochrany životního prostředí výslovně argumentováno. Přece si však troufám uzavřít, že právní principy tvoří významnou součást

rozhodovací praxe, byť jsou nástrojem používaným jaksi nevědomky či lépe řečeno samozřejmě¹.

Principy jsou v právu pojmem hojně užívaným a v posledních zhruba deseti letech se hřály na výsluní české právní vědy² nejen v souvislosti s lidskoprávní problematikou. Na druhou stranu jsou i pojmem těžko uchopitelným. Definice pojmu „právní princip“ je mnoho a při studiu tohoto fenoménu lze tedy dosáhnout vždy jen jistého přiblížení k podstatě, k pochopení role a významu principů v určitém právním odvětví, neboť tyto nejsou stejné ani napříč právem veřejným a soukromým, ani mezi jednotlivými právními odvětvími. Nicméně jistě nelze označit za nepravdivý poznatek, že principy zastávají v právu stále důležitější úlohy, což je dáno zejména sblíčováním obou právních systémů střetávajících se v našem geografickém prostoru (míněno EU a USA): anglosaského a kontinentálního. V zemích EU pak nelze opomíjet ani vliv práva komunitárního. Zvyšující se zájem o právní principy lze dále přičíst posílení soudcovské moci a v neposlední řadě skutečnosti, že právní úprava je stále bohatší, detailnější a nepřehlednější. Někteří autoři hovoří v této souvislosti dokonce o atrofizaci práva či krizi práva. Jak trefně konstatuje

¹ K tomu srov. postřeh P. Osiny: „Rozhoduje-li soudce problémovou kauzu, kterou nelze uspokojivě rozhodnout pouze na základě subsumpce určitého zákonného ustanovení, často ve svých úvahách právní princip užije, obvykle ale v odůvodnění jmenovitě žádné takovéto principy nebo jiné standardy neuvádí.“ in OSINA, P. Právní principy a interpretace práva. In BERAN, Karel, Aleš GERLOCH a Pavel MARŠÁLEK. *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6.2002)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 208 s., str. 90.

² Viz několik nedávno publikovaných vynikajících monografií věnovaných právním principům či problematice aplikace principů v právu autorů Z. Kühna, J. Tryzny a J. Wintra. KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2002, 419 s. WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. 1. Vyd. Praha: Karolinum, 2006, 278 s. TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, 332 s.

J. Wintr, k právním principům se nakonec za takové situace obrací všichni³ - soudci, správní orgány, normotvůrce, právní teoretici i další právní profesionálové, jakož i právní laici, kteří se potřebují alespoň „principiálně“ orientovat v nepřehledném právním řádu.

Význam právních principů pro právo životního prostředí jako nejmladší a nejdynamičtější se rozvíjející právní odvětví je pak nasnadě. V první řadě zde právní principy více než v kterémkoli jiném právním oboru definují hodnoty, na kterých je právo životního prostředí založeno, či ke kterým směřuje, a poskytují tak vodítko pro aplikaci a interpretaci právních norem. Dále mohou principy přispívat k větší vnitřní koherentnosti tohoto právního odvětví, což je při vysoké rozlišitelnosti a relativní nezávislosti složkových právních úprav na sobě navzájem více než žádoucí. Principy práva životního prostředí tvoří společný nosný základ všech konkrétních právních úprav tohoto právního odvětví. Poznání a pochopení jednotlivých principů tak může velmi pomoci při řešení obtížných případů⁴ a při aplikaci specifických norem jednotlivých složkových zákonů.

³ WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. 1. Vyd. Praha: Karolinum, 2006, 278 s., str. 9.

⁴ Rozlišování jednoduchých a obtížných případů pochází od R. Dworkina, který je uvedl ve svém slavném díle *Když se práva berou vážně (Taking rights seriously)*, Praha 2001. Toto dělení pak přibližuje J. Wintr takto: „Pokud interpretace zákona pomocí standardních výkladových metod (tedy jazykové, logické a systematické) vede k jednoznačnému a nepochybnému řešení případu, jedná se o jednoduchý případ. Řešení je nejednoznačné, pokud standardní výkladové metody připouštějí více variant řešení, např. kvůli nejasnosti zákona, mezeře v zákoně nebo normativnímu sporu. Řešení může být dále pochybné, jeví-li se jako hrubě nespravedlivé, odporující logice právního systému nebo třeba dokonce (u běžného zákona) protiústavní. Nejednoznačnost či pochybnost řešení pak nasvědčují, že se jedná o obtížný případ.“ Citováno WINTR, Jan. *Interpretace práva a řešení obtížných případů*. In BERAN, Karel, Aleš GERLOCH a Pavel MARŠÁLEK. *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6.2002)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 208 s., str. 107.

V neposlední řadě pak principy umožňují sladit požadavky komunitárního práva s českým právním řádem, a plní tak funkci mostu mezi oběma právními řády. Systematicky je právo životního prostředí zařazováno mezi veřejnoprávní normy, odvětví správního práva. Většina autorů pojednávajících o odvětvových právních principech se v případě správního práva shodne, že se jedná o právní materii vyznačující se mezi všemi obory největší rozsáhlostí a nepřehledností. Výchozí teze o složitosti a nepřehlednosti právní úpravy platí v právu životního prostředí bohužel bezezbytku. Právě roztříštěnost úpravy, která přispívá ke zmatení adresátů právních norem a nositelů povinností je jednou z příčin vážného problému práva životního prostředí: jeho nízké vymahatelnosti, a tedy neúčinnosti. Zda mohou právní principy pomoci překlenout i tento problém, to si prozatím netroufám odhadnout.

Velice zajímavé je také sledovat, jak právní principy ochrany životního prostředí působí navenek, tj. jako teoretická základna pro vymezování práva životního prostředí vůči ostatním právním oborům, jinak řečeno jako prvek sjednocující různorodou materii právních předpisů přijatých k ochraně životního prostředí. Jiný pohled nabízí právní praxe na jednotlivých složkách životního prostředí, jež zpětně modifikuje známé principy a dává jim nový obsah, či je pro tu kterou složku životního prostředí významově i kvalitativně posouvá. (Srov. např. změny v obsahu právního principu *odpovědnosti původce* v aplikační praxi dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kdy se nejprve zásadně postihovala pouze osoba, která práce fakticky provedla (zhotovitel), až po dnešní stav, kdy lze v určitých případech vyvodit odpovědnost pouze zadavatele.)⁵

Jako výchozí metodu své práce jsem zvolila analytickou metodu. Rozebírám pojem princip v právu nejprve na obecné úrovni, posléze na

⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.1.1999, č.j.: 6 A 234/96 – 35. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1.4.2008, č.j.: 8 Ca 317/2005 – 37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.3.2009, č.j.: 9 As 50/2008 – 64.

úrovni práva životního prostředí a dále postupuji až k analýze vybraných principů práva životního prostředí a ke komparaci jejich vyjádření v právních dokumentech a úloh ve třech právních rovinách (mezinárodní, komunitární a české). Každou z těchto úrovní doplňuji také relevantní judikaturou.

První kapitulu práce lze označit za část obecnou, v níž postupuji od vysvětlení pojmu principu v právu obecně, k jeho významu a možné typologii. Dále se ve druhé kapitole omezují pouze na právo životního prostředí a věnuji se třídění principů užívaných v tomto právním oboru jednak podle stupně jejich obecnosti a za druhé podle míry jejich „právních“ vlastností. Kritériem rozlišení mi byla odpověď na otázku, jakou funkci zastávají mezi ostatními principy a co nám o právu životního prostředí sdělují z hlediska jeho obsahu. Třetí kapitola je těžištěm celé práce, neboť se v ní věnuji **šesti vybraným principům** podrobněji. Jmenovitě se jedná o **princip komplexnosti a integrace, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip odpovědnosti státu, princip odpovědnosti původce a princip informovanosti a účasti veřejnosti**. Zde je důležité uvést, podle čeho jsem výběr sestavovala. Výběr těchto principů není náhodný, i když připouštím, že je do velké míry subjektivní a nejedná se ani o nijak koherentní „skupinu“ principů. Jejich společným jmenovatelem budiž to, že se jedná o principy obecně uznávané, jejichž existence je nesporná, a že byly právní teorií uspokojivě formulovány a rozpracovány. Tyto principy jsou v relativně časté míře uplatňovány i v aplikační praxi a osobně je považuji za velice důležité. Vycházela jsem z analýzy odborných publikací a snažila se do své práce zahrnout jednak principy zmiňované nejčastěji a dále principy, které jsem subjektivně považovala za důležité. Přihlížela jsem i k tomu, jak se mění seznamy popisovaných principů v čase tak, aby má práce reflektovala aktuální stav.

1. PRINCIPY A JEJICH ROLE V PRÁVU

1.1. Pojem

Chceme-li se v říši principů⁶ alespoň základním způsobem zorientovat, nezbyvá než zastavit se nejprve u samotného pojmu princip. Základní jazykový význam pojmu princip se dá shrnout jako „vůdčí idea, základní pravidlo pro poznání a jednání“⁷. K tomu lze srovnat i původní latinské *principium*, což znamená počátek, základ.

Posunutím do právní roviny se však věc stává složitější. Jednou z příčin je otázka, která stojí přímo v základech právní vědy: Co je právo? Přístupů snažících se nalézt odpověď na tuto na první pohled triviální otázku je mnoho, avšak každý má své slabiny a žádný není dosud přijat jako jediný správný a vyčerpávající.⁸ Otázkou je, zda kdy vůbec může univerzální odpověď existovat, vezme-li se v úvahu, že právo jakožto jeden z nástrojů řízení společnosti je fenomén podmíněný časově, geograficky i kulturně. V zásadě pak existují dva přístupy k hledání odpovědi na výše uvedenou otázku: *první* z nich chápe právo jako relativně jednoznačně definovaný soubor pravidel téhož druhu, *druhý* pak jako jev složený z mnoha různorodých prvků,

⁶ Pojem převzat od J. Wintra, který tímto parafrázuje název stěžejního díla R. Dworkina *Law's Empire*. WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. 1. Vyd. Praha: Karolinum, 2006, 278 s.

⁷ Ilustrovaný encyklopedický slovník, ACADEMIA, Praha 1981.

⁸ K této problematice uvedu pouze dvě stěžejní zahraniční díla, která stojí proti sobě v určité kontrapozici. K povinné četbě právních teoretiků patří dílo zvané *Pojem práva* od L.A. Harta, jemuž svým způsobem oponuje R. Dworkin v knize *Když se práva berou vážně*. Dworkinova kritika adresovaná Hartovi spočívala zejména v tom, že Hart se ve svém díle vůbec nezabýval právními principy jakožto součástí práva. Ačkoli se jedná o díla vzniklá v oblastech právní kultury *common law*, myšlenky a závěry zde obsažené jsou natolik zásadní a zobecnitelné, že z těchto dvou základních novodobých právně-teoretických prací pak více či méně vychází všichni autoři i v kontinentální právní kultuře, kteří o tomto tématu pojednávají. Za všechny jmenujme německého R. Alexyho.

mezi kterými se hledají vzájemné vazby a vztahy, které jsou právě vzhledem k různorodosti prvků tvořících právo poměrně složité a proměnlivé.⁹ Nelze nevidět, že se zde střetávají jednak pozitivistické a jusnaturalistické koncepce, jakož i odlišnosti právních kultur *common law* a kontinentální. Pro účely této práce považuji za dostačující, spokojím-li se se závěrem, že bez ohledu na nejasnosti ve vymezení toho, co je to vlastně právo a co je tedy jeho součástí, a aniž bych se hlásila k té či oné právně-teoretické škole, přikláním se tímto k lapidárnímu vyjádření J. Tryzny: „*Jednou věcí jsou teorie, druhou pak praktická realizace. Je otázkou, zda poznávat právo skrze teorie, nebo skrze jeho praktické uplatňování, které s nimi (míněno v nejobecnější rovině) nemusí mít příliš společného. Optimální se zřejmě zdá skloubení obou přístupů.*“¹⁰

Principy v právu se zabývala a zabývá řada právních teoretiků jak zahraničních – R. Dworkin, R. Alexy, L. Fuller¹¹ – tak českých – P. Holländer, J. Boguszak, J. Čapek, A. Gerloch, Z. Kühn, J. Wintr, J. Trzyna, aj.¹² Přesto však nepanuje ve vymezení tohoto pojmu shoda a pojem právní princip tak patří v právní teorii k těm mnoha, které právnická obec intuitivně dobře chápe a v praxi používá, ale na přesné definici se neshodne. J. Wintr dokonce bez obalu uvádí, že definice právního principu, stejně jako jeho prameny, jsou odvislé od konkrétního důvodu, proč se právními principy zabýváme. Dodává však, že tato účelově vytvořená definice by neměla vybočit z mezí

⁹ Volně citováno TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, 332 s, str. 19.

¹⁰ Op. cit., str. 24.

¹¹ DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*, 1. Vyd. Praha: OIKOYMENH 2001, 455 s. ALEXY, Robert. *Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995, 292 s. FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Vyd. 2. Praha: OIKOYMENH, 1998, 229 s.

¹² KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

intuitivního pojmání právních principů a pojem si tak tedy zachovává i přes všechny rozdílnosti společné jádro.

Z. Kühn¹³ pak připomíná J.R. Toubese Munize, který uvádí osm možných významů tohoto pojmu, J. Boguszak zase v učebnici Teorie práva odkazuje na francouzský Encyklopedický slovník teorie a sociologie práva, kde najdeme pět možných vysvětlení rozdělených do subkategorií podle toho, zda se jedná o princip, který buď je, nebo není pravidlem.¹⁴ Situace je o to komplikovanější, že právní principy mají rozdílné postavení v systému common law a v kontinentálním právu, kde se navíc spolu střetávají pozitivistické a přirozenoprávní koncepce. V následujícím textu se proto pro zjednodušení omezím na kontinentální právní kulturu, v níž je s právními principy spojena zejména otázka existence nepsaného pramene práva (principu) v systému psaného práva a již zmíněná neostrost pojmu samého.

Pokud jde o první nastíněný problém, jedná se v podstatě o otázku, co všechno zahrnujeme pod právo. Dnes se již upouští od pohledu krajního pozitivismu, který chápal právo jako uzavřený systém norem, a připouští se (i za cenu určité nejistoty) do jisté míry propustnost hranic mezi tím, co je a co už není právo. Jsem toho názoru, že v současné době již nelze ani v kontinentálním systému práva, jehož součástí je i český právní řád, udržet paradigma klasického zákonného pozitivismu a je potřeba je doplnit systémem racionální argumentace zahrnující i argumentaci právními principy. Takto vymezený systém práva již poskytuje prostor i pro ty principy, jež sice explicitně v normách vyjádřeny nejsou, ale přesto je nepochybné, že existují a mají význam. K této zásadní otázce se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu uveřejněném pod č. 30/1998

¹³ KÜHN, Zdeněk. *Pojem a role právního principu*. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s. str. 91n.

¹⁴ BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, 347 s.

Sb.: „*Jinými slovy, (ústava – pozn. autorky) 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. (...) V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze preater legem (čili, pokud psané právo nestanoví jinak).*“¹⁵ Ještě otevřeněji to pak vyjádřil ve svém nálezu Pl. ÚS 21/96, když uvedl, že: „*Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.*“¹⁶ Kritikové tohoto příklonu k soudcovskému právu pak poukazují na rozmělnění pojmu pramene práva, ohrožení právní jistoty, zásady legality a otevření prostoru pro libovůli orgánu aplikujícího právo¹⁷.

¹⁵ Srov. PAVLÍČEK, Václav. *Několik poznámek k právním principům v procesu transformace ústavních systémů*. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

. Autor ve svém článku s názory Ústavního soudu polemizuje a upozorňuje na nebezpečí svévole při uplatňování principů.

¹⁶ Pl. ÚS 21/96 viz Sbírka nálezů a usnesení ÚS 7, č. 13, s. 87. Více k rozhodovací činnosti ÚS v této oblasti viz HANUŠ, J., Jsou obecné právní principy pramenem práva v právním řádu ČR? in *Právník*, 1/2007, str. 1-9.

¹⁷ P. Kišš ve svém příspěvku *Neprávní normativní systémy jakou součástí objektu interpretace podle českého práva zachází ještě dále a hovoří dokonce o retroaktivitě práva v případech, kdy obsah neprávní normy je soudcem vytvářen až ex post a ad hoc v každém jednotlivém případě*. Dlužno dodat, že autor své závěry vztahuje k soukromoprávním mimoprávním normativním systémům jako např. institut „dobré víry“ či „nepoctivého obchodního styku“. Více KIŠŠ, Petr. *Neprávní normativní systémy jakou součástí objektu interpretace podle českého práva*. In Gerloch, A., Maršálek, P.: *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003.

1.2. Pojmosloví: Princip vs. Zásada, Pravidlo vs. Norma

V úvodu této podkapitoly je potřeba na prvním místě zmínit, že ani mezi právními teoretiky nepanuje shoda v nutnosti odlišovat pojmy princip a zásada; pravidlo a norma, což jistě vede k jisté terminologické nedůslednosti a roztříštěnosti.

V odborné literatuře se lze setkat se dvěma možnými přístupy k teoretické otázce odlišnosti pojmů princip a zásada: jedna skupina autorů se snaží o pojmovou „čistotu“ a vymezuje odlišnosti mezi oběma pojmy, druhí je používají víceméně jako synonyma. Do první skupiny právních teoretiků patří např. J. Harvánek, J. Dostálová, J. Pinz. a J. Bělohradová¹⁸, kteří pod pojmem princip rozumí pevné pravidlo, určitý základ, kdežto pojmu zásada připisují pouze „prováděcí charakter“, funkci zásad spatřují tedy v konkretizaci principů. Jinak řečeno, principy považují za obecná pravidla chování, která jsou vlastní právnímu řádu jako takovému, nebo alespoň společná všem veřejnoprávním nebo soukromoprávním odvětvím, zatímco zásady jsou podle nich charakteristické pro jednotlivá právní odvětví. Druhou skupinu tvoří autoři, jež se odlišováním obou pojmů nezabývají a používají je *promiscue*. Není bez zajímavosti, že mezi tyto autory patří uznávaní teoretici práva životního prostředí M. Damohorský, M. Pekárek a J. Dienstbier.¹⁹

¹⁸ DOSTÁLOVÁ, J., HARVÁNEK, J., Právní principy, zásady a pravidla. In BERAN, Karel, Aleš GERLOCH a Pavel MARŠÁLEK. Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6.2002). Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 208 s., str. 105. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. In Správní právo č.8/2011. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-8-11w-belohradova-pdf.aspx.

¹⁹ PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí. I. díl. 2.*, přeprac. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 str., str. 71. DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí. 3. vyd.*, Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 str., str. 49-54. DIENSTBIER, Filip. *Zásada legitimního očekávání v*

Jak jsem již uvedla výše, vymezení pojmu právního principu tedy odvisí od účelu, pro který se principy v daném konkrétním případě zabýváme, resp. od jejich funkce, která nás v daném případě zajímá.²⁰ Konstatování, že pojem principu v právu je nejasný a neostrý, je sice pravdivé, ale o to méně užitečné. Je tedy třeba si vždy vymezit, co se pod tímto pojmem bude v dané práci myslet a terminologicky tak vnést do věci jasno. Osobně považuji odlišení výše uvedených pojmů za otázku více méně akademickou, kterou je vhodné pokládat pouze tam, kde je její zodpovězení nutné pro pochopení pojednávané problematiky. **Sama nemám dostatečně závažný důvod pro rozlišování mezi pojmy princip, zásada a maxima; a v této práci jich budu používat *promiscue*.** I někteří autoři příklánějící se k diferenciaci pojmů princip a zásada nakonec přiznávají, že v samotném textu svých prací používají pouze pojem princip, byť by v některých situacích mohlo být přesněji použito slova zásada. Pojmy zásada a princip bývají nadto používány jako synonyma i ve většině rozhodnutí ať už soudů nebo správních orgánů.²¹ **Naproti tomu pojmy pravidlo a norma v této práci neztotožňuji a pojem právní pravidlo budu používat jako kategorii nadřazenou svým dvěma podskupinám: právním principům a právním normám.**

činnosti veřejné správy. In MOTEJL, Otakar a kolektiv. *Principy dobré správy.* [Cit. 5. 5. 2011], str. 111-114. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf.

²⁰ Pro lepší pochopení uvádím nástin přehledu J. Wintra, jak se proměňovaly funkce právních principů v prostoru a čase: 1. V pojetí středověkých juristů měly vyjádřit důležitou právní myšlenku a tím poskytnout právníkům i laikům jednoduchý návod k řešení právních problémů; 2. V novověku umožňovaly principy odkázat na formálně derogované právo a vtáhnout je zpět do systému (francouzský Code civil a římské právo); 3. Lze je použít jako korektiv a argumentační pomoc pro zjevně žádoucí výsledek, ke kterému ale nelze dospět na základě platného psaného práva; 4. Mohou působit jako most mezi odlišnými právními řády, např. při vzniku práva mezinárodního či komunitárního, atd. Více WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva.* 1. Vyd. Praha: Karolinum, 2006, 278 s., str. 82.

²¹ Viz citace judikatury vážící se k jednotlivým principům rozebíraným v kapitole 3.

Ačkoli se tedy názory jurisprudence na to, co je a co není principem, odlišují, přece jen lze vysledovat jisté vlastnosti principů (nebo také jejich podmínky), které se opakují a na základě nichž lze princip v právu charakterizovat v zásadě jako **vůdčí ideu právní úpravy**, jež má povahu pravidla chování vyjádřitelného podmínkovou větou s vysokým stupněm obecnosti, které je základem právního řádu nebo jeho části.²²

Vztaženo k právu životního prostředí, soubor jeho principů nám vymezuje základní rámec a prostor pro právní úpravu a příčiny nutnosti upravit vybrané vztahy právem. Dává odpovědi na nejzákladnější otázky, proč vůbec regulovat určité vztahy tak silným nástrojem jako je právo (princip nejvyšší hodnoty, trvale udržitelného rozvoje, odpovědnosti státu, atd.), jakým způsobem to provést (principy únosného zatížení území, účinné právní regulace, komplexnosti a integrace, ochrany u zdroje a prevence vůbec, atd.) a jaké faktory je nutno vzít v úvahu (princip vysoké úrovně ochrany a BAT, předběžné opatrnosti, odpovědnosti původce, atp.). Principy ochrany životního prostředí lze tedy považovat v jistém slova smyslu za esenci práva životního prostředí.

²² Tato definice je syntézou pojetí právního principu Z. Kühna a J. Wintra a je založena na tzv. slabém odlišení právních principů a norem spočívajícím pouze ve stupni abstrakce (principy jsou abstraktnější než normy).

1.3. Znaký

Jak již bylo několikrát zmíněno, definice pojmu právní princip je poměrně složitá a její výsledek je odvislý od mnoha proměnných. Níže podávaný přehled znaků právních principů si tedy v žádném případě neklade za cíl být vyčerpávajícím seznamem atributů a charakteristik právních principů, naopak je vztažen právě a pouze k definici pojmu právní princip uvedené v předchozí kapitole.²³

Prvním a určujícím znakem principu je tedy to, že jej považujeme za **pravidlo**. Stejný názor vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 9 As 8/2008-80, kdy konstatoval, že „žádné interpretační pravidlo skutečně nelze absolutizovat, neboť právní princip je nutno chápat jako právní pravidlo vysokého stupně obecnosti (...)“²⁴. Stranou tudíž ponecháváme názvy charakterizující právní institut, např. dobrá víra, smluvní autonomie, atd., a „*principy konstrukce práva, tj. důvody či účely sledované zákonodárcem při tvorbě práva*“²⁵. Každé pravidlo pak dále charakterizují dva rysy:

²³ Pro možný přehled znaků právních principů viz WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. 1. Vyd. Praha: Karolinum, 2006, 278 s., str. 99 – 103. Mezi nejčastěji uváděnými atributy jsou: 1. základ právní úpravy, 2. obecnost, 3. možnost vyjádřit je podmínkovou větou, 4. aplikují se v míře dané faktickými a právními možnostmi, 5. hodnotový obsah, 6. přítomnost v právním vědomí, 7. nadpozitivnost, 8. dlouhodobost a prostorová rozšířenost.

²⁴ Dále se Nejvyšší správní soud ČR vyjadřuje k možné kolizi principů a uvádí, že pouhá argumentace principem se může jevit jako nedostatečná a je třeba vždy v každém jednotlivém případě použití konkrétního principu řádně podložit a odůvodnit. NSS také jednoznačně vyslovil názor, podle kterého je zjištění a formulace principů úkolem soudů aplikujících právo, neboť většina principů dle jeho názoru není obsažena v pozitivním právu a lze na ně usuzovat toliko na základě analýzy.

²⁵ BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, 347 s., str. 269. Zde ovšem se zřetelem k principům práva životního prostředí narážíme na obtíž, neboť právě např. princip trvale udržitelného rozvoje se zdá být přesně tímto „principem konstrukce práva“, jenž není pravidlem.

- a) preskriptivnost – neboli dostatečná přesnost a určitost ve vymezeném chování a jeho podmínkách a
- b) normativnost – a z ní vyplývající vědomí určité závaznosti.

S tím úzce souvisí druhý znak: vyjádřitelnost v podobě **podmínkové věty**, tedy v podobě hypotézy (jakých situací se týká) a dispozice (co má být). Principy mají tedy stejnou logickou strukturu jako právní normy a zároveň je tento znak odlišuje od hodnot, které se takto vyjádřit nedají (např. život, zdraví).

Až posud se definice právního principu nijak neliší od definice právní normy, což je logicky dáno tím, že jak princip, tak normu považujeme za pravidlo. Na obě tyto normativní věty lze užít metodu subsumpce²⁶, ovšem s rozdílným výsledkem. Pokud subsumujeme určitý případ pod dvě právní normy, přičemž každá z nich nás vede k odlišným závěrům, jedná se o logický rozpor a o vadu právního řádu. Ovšem stejná situace v případě principů je zcela v pořádku, což vyplývá z **vysoké míry jejich obecnosti**. Názorně předvedeno: máme-li normu „Kouření je zakázáno.“ a „Kouření mimo veřejná prostranství je dovoleno.“, jedná se o dvě pravidla, která dopadají na stejné situace, ale odporují si – platnost jednoho vylučuje platnost druhého. Na tomto místě je tedy vhodné poukázat na rozdíl mezi právním principem a právní normou. Jejich společným znakem je již uvedená premisa, že obé jsou právními pravidly, tedy větami stanovícími, co má být. Rozdíly mezi nimi jsou pak podle R. Dworkina nejlépe patrné v případě kolize dvou takových pravidel. Zatímco řešení kolize právních norem povede vždy k závěru, že jedna z nich bude shledána nepoužitelnou (např. pomocí výkladových pravidel *lex specialis derogat legi generali* či *lex posterior derogat legi priori*), u právních

²⁶ Opačný názor srovnej WEINBERGER, Otto. *Formální charakteristika právních a právně-politických principů*. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

principů takovouto logickou operaci nelze provést. Principy se mohou aplikovat i jen částečně, do jisté míry, podle závažnosti, která je jim v daném případě orgánem aplikujícím právo přiznána. Jinými slovy principy „se při aplikaci navzájem poměřují a právní povinnost existuje tehdy, když argument ve prospěch právní povinnosti je co do závažných právních principů silnější než argument proti“.²⁷ U právních norem hovoříme o jejich platnosti či neplatnosti, kdežto u právních principů o vyvažování.²⁸ Jak uvádí Z. Kühn²⁹, ustanovení § 153b občanského soudního řádu, které upravuje tzv. rozsudek pro zmeškání, je typickým příkladem vyvažování dokonce tří principů: *audiatur et altera pars*, *vigilantibus iura* a rychlosti a hospodárnosti řízení, aniž by ale jakýkoli z nich ztrácel na své platnosti. Zároveň je zde ponechán ještě i prostor soudcovskému uvážení, kterému ze zmíněných principů je třeba v konkrétním případě přiznat větší váhu.³⁰ Dalším z toho plynoucím rozdílem je pak to, že právní normy mohou být normotvůrcem zrušeny, kdežto principy nikoli.

Posledním atributem definice je tvrzení, které staví princip naroveň **základu právního řádu nebo právního odvětví**. Vycházíme zde z toho, že právní princip je základní esencí, zhuštěným vyjádřením

²⁷ Op. cit., str. 51.

²⁸ Jedná se o tzv. silné odlišení spočívající v logickém rozdílu mezi principy a normami. Více in op. cit., str. 98.

²⁹ KÜHN, Zdeněk. *Pojem a role právního principu*. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s. str. 95.

³⁰ Viz ustanovení § 153b odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu: „Zmešká-li žalovaný, kterému byly řádně doručeny do jeho vlastních rukou (§ 45b) žaloba a předvolání k jednání nejméně deset dnů a ve věcech uvedených v § 118b nejméně třicet dnů přede dnem, kdy se jednání má konat, a který byl o následcích nedostavení se poučen, bez důvodné a včasné omluvy první jednání, které se ve věci konalo, a navrhne-li to žalobce, který se dostavil k jednání, pokládají se tvrzení žalobce obsažená v žalobě o skutkových okolnostech, týkající se sporu, za nesporná a na tomto základě může soud rozhodnout o žalobě rozsudkem pro zmeškání.“

obsahu minimálně několika právních norem (což souvisí s jeho vysokou mírou abstrakce). J. Wintř a Pinz používají velice výstižný obrat „koncentrované vyjádření obsahu práva“. Souhrn principů daného odvětví představuje z tohoto pohledu nosnou konstrukci pro všechny ostatní normy, které musí být s principy v souladu, naplňovat hodnoty principy vyjádřené. Jak vidno, tento atribut v sobě skrytě obsahuje ještě další podstatnou charakteristiku právních principů a to jejich **hodnotovost**. Pro účely své práce tuto charakteristiku mírně zdůrazňuji, ačkoli jinak obecně souhlasím s J. Wintřem, že principy nemají ze své podstaty nějaký privilegovaný vztah k hodnotám. Principy práva životního prostředí jsou však svým způsobem zvláštní, neboť jsou velice hodnotově orientované, primárním účelem práva životního prostředí je ochrana jediné hodnoty (příznivého stavu všech složek životního prostředí). Tím se dosti odlišují od typických právních principů a někteří autoři nezabývající se primárně právem životního prostředí je z tohoto důvodu mnohdy považují za principy spíše politické než právní (typicky princip trvale udržitelného rozvoje nebo princip předběžné opatrnosti)³¹.

1.4. Význam

O významu právních principů již bylo napsáno mnoho a některé funkce jsem nastínila výše v předchozím textu. Účelem této kapitoly však není podat vyčerpávající právně-teoretické pojednání o principech v právu, nýbrž spíše načrtnout svou představu o právních principech jakožto obecné východisko pro deskripci specifických principů práva životního prostředí. Omezím se tedy na konstatování, - jistě zúžené, avšak nikoli nepravdivé, - že principy v právu mají hned trojí význam: pro tvorbu, výklad a aplikaci práva.

³¹ Viz WINTŘ, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2006, 278 s., str. 233.

V legislativním procesu hrají principy nezanedbatelnou roli, působí na sjednocování legislativy a jsou zárukou koherentnosti a nerozpornosti právní úpravy. Na rozdíl od aplikace práva se zde uplatňují ve velmi široké míře a jejich užití není v podstatě ničím omezeno. V tomto stadiu se uplatňují všechny typy principů (viz níže ad 4.), tedy jak právní, tak politické a morální. Jelikož právní úprava vyrůstá vždy z vědomí její potřebnosti ve společnosti, vyjadřuje tak i hodnoty a cíle, které daná společnost sleduje. Dochází tím k propojování různých normativních systémů působících ve společnosti (morálka, náboženství, filosofie), stavu vědeckého poznání, ekonomických zájmů a dalších faktorů, které všechny musejí být usměrněny podle nějakých zásad tak, aby vzniknuvší právní úprava byla účinná a funkční. Jak poznamenává E. Bárány: *„Tvorba práva nieje iba premenou záujmov, odborných znalostí a ideológie na pozitívne právo. Vždy sa v nej uplatnia aj predstavy o tom aké by malo právo byť, ktoré majú v nezanedbateľnej miere podobu právnych princípov.“*³²

V procesech interpretace a aplikace práva, které na sebe ve většině případů navazují, pak principy působí v roli korektivu a interpretačního vodítka a jsou důležitým nástrojem právní argumentace. Ještě otevřeněji to pak vyjádřil Ústavní soud ČR ve svém nálezu Pl. ÚS 21/96, když uvedl, že: *„Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí*

³² BÁRÁNY, Eduard. *Právne princípy medzi prirodzeným a pozitívnym právom*. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní princípy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s., str. 59.

soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“³³ Jazyk, kterým jsou právní normy vyjádřeny, je bohužel nástroj nedokonalý a ponechává tak prostor pro dezinterpretaci a nesprávné použití. Pouhý jazykový výklad mnohdy nestačí při řešení obtížnějších případů, popř. situací, na něž právní norma nedopadá (mezery v právu), ale kvůli respektování pravidla, že v právním státě nesmí dojít k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), je potřeba dospět k rozhodnutí. A zde již je použití právních principů přímo nutností. Pomíjení právních principů či jejich neznalost může přispívat k přílišnému právnímu formalismu, který se projevuje vědecky nesprávným lpěním na pouhé liteře předpisu vytržené ze souvislostí, z podstaty a smyslu práva. Souhlasím s postřehem, že dnešní společenská situace vyžaduje multispektrální náhled na řešení právních problémů. Jinými slovy řečeno, čím vzdělanější právník s větším všeobecným rozhledem a znalostí i jiných právních a neprávních systémů, tím vyšší pravděpodobnost kvalitní právní interpretace. „*Profesionálně zdeformovaný právník se může snaže stát právním fanatikem. Každý systém má své zásady a jurista, který pozná principy i jiného systému než práva, bude zcela jistě přístupnější a otevřenější. Společenské vztahy budou do budoucna stále více diverzifikovány, což bude klást vysoké nároky na pouhou základní orientaci v nich.*“³⁴

Při řešení právního případu může teoreticky dojít ke třem základním situacím a v každé z nich je prostor pro použití právních principů jiný.

Prvním a asi i nejběžnějším případem jsou situace, kdy odpovídající právní norma existuje a lze ji na daný případ přímo

³³ Pl. ÚS 21/96 viz Sbírka nálezů a usnesení ÚS 7, č. 13, s. 87. Více k rozhodovací činnosti ÚS v této oblasti viz HANUŠ, J., *Jsou obecné právní principy pramenem práva v právním řádu ČR?* in *Právník*, 1/2007, str. 1-9.

³⁴ KUBŮ, Lubomír, Pavel HUNGR a Petr OSINA. *Teorie práva*. 1.vyd. Praha: Linde, 2007, 335 s., str. 278.

použit. Řešení přijaté na základě této normy je jednoznačné a nekoliduje ani zdánlivě s žádným principem.

Druhou situací je ta, kdy řešení vyplývající z právního předpisu je nejednoznačné, přičemž některé řešení podporuje určitý právní princip či skupina principů. Zde vystupuje text normy ve vztahu k právnímu principu jako *lex specialis* a tedy zpravidla vylučuje jeho použití jako pravidla obecnějšího, podle zásady *lex specialis derogat legi generali*. I zde je však dle mého názoru potřeba nepouštět principy ze zřetele a neustále s nimi právní normu „poměřovat“ tak, aby její aplikací bylo dosaženo účelu, který komplexní právní úprava sleduje. Mám na mysli zejména případy, kdy se v normě vyskytují neurčité právní pojmy a je dán prostor pro správní uvážení.

Třetí možností je jednoznačné řešení vyplývající z právní normy, které je však v rozporu s některým principem, zatímco jiné principy toto řešení podporují.

Dalšími situacemi jsou případy, kdy je třeba použít analogie legis, přičemž čím je právní norma, kterou chceme analogicky použít, vzdálenější skutkovému stavu, tím větší prostor skýtá pro aplikaci právních principů, případně pro jejich dotváření a upřesňování. Tyto postupy budou připadat v úvahu zejména u inominátních smluv. V úvahu připadající variantou je dále užití i analogie iuris, která se v praxi ovšem vyskytuje jen výjimečně. Zde přichází ke slovu ty nejobecnější z principů neboli obecné zásady právní, na kterých je založen právní řád, protože jsou schopny díky své neurčitosti obsáhnout i situace, které jinak právní normu „přesahují“.

Co se týče složitých případů, uvádím ještě přehled konkrétních situací, ve kterých právní princip přichází ke slovu, Jedná se o kategorizace Z. Kühna:

- a. určení otevřenosti antecedentu právní normy v případech, kdy doslovné znění zákona vede k negativnímu závěru,
- b. posuzování subsumpce skutkového stavu pod antecedent právní normy, je-li antecedent vyjádřen relativně neurčitě, nebo dovodí-li soudce z jiných důvodů, že význam právní normy není jasný,
- c. určení konsekventu právní normy v případě, že konsekvent je vyjádřen relativně neurčitě, nebo má-li soudce možnost diskrece, nebo dovodí-li soudce z jiných důvodů, že význam konsekventu není jasný (zahrnuje i situace, kdy dispozice právní normy naznačuje více rovnocenných řešení),
- d. řešení obtížných případů,
- e. řešení mezer v právu.³⁵

³⁵ KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2002, 419 s.

1.5. Typologie³⁶

V následujícím rozlišení principů vycházím z typologie J. Čapka³⁷, která se mi jeví pro účely této práce jako nejvhodnější (viz Příloha č. 2). A to sice z toho důvodu, že její hlavní smysl spočívá v utřídění a popsání vybraných principů, kterými je ovládáno právo životního prostředí a jak bude řečeno i dále, tyto principy jsou mnohdy natolik specifické povahy, že při použití jiné typologie by se některé z nich nedaly mezi principy práva vůbec uvést. Naopak typologie J. Čapka je dostatečně stručná, přehledná a široká, aby byla schopna obsáhnout všechny typy principů, jaké se v právu životního prostředí uplatňují, a také postihnout jejich genezi od zrodu v rovině mimoprávní až po etablování na „vrcholu“ (ad A.a). Pro úplnost dodávám, že obdobné utřídění právních principů podle jejich pramene lze nalézt u mnoha právních teoretiků, např. Knappa i Boguzsaka. Všichni se pak přes drobné odchylky shodují v tom, že pramenem principů mohou být nejen samy zákony, ale i zdroje stojící mimo systém pozitivního práva.

A. Principy práva (*stricto sensu*)

- Explicitně vyjádřené v textu zákona – např. ustanovení § 11 – 19 Z 17/1992 Sb., čl. 7 Ústavy, atd. Jedná se o velmi obecné, zpravidla imperfektní normy; sankce s nimi spojené bývají obsaženy v konkrétnějších normách, které na ně navazují.
- Implicitní, získané zobecněním z několika norem – bez ohledu na to, zda byly abstrahovány judikaturou nebo právní vědou.

³⁶ Záměrně neuvádím „kategorizace“ z důvodu nejasnosti pojmu právní princip, kdy nelze stanovit jednoznačná kritéria pro vytvoření kategorií.

³⁷ ČAPEK, Jiří. *Principy a konzistentnost právního myšlení*. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

Jelikož jsou zhuštěným obsahem daných norem, mívají zachovánu i jejich strukturu včetně sankce.

- Implicitní, získané zobecněním z judikatury – za příklad podle J. Čapka může sloužit propracovaný systém principů francouzského správního práva.
- Uznávané pouze jurisprudencí – nelze je doložit postupem podle a), b) ani c).

B. Principy jiné povahy

Politické, morální, náboženské, mravní, politicko-ekonomické aj. Uplatňují se zejména v procesech tvorby práva, i když ani jejich použití v argumentaci při aplikaci právních norem není vyloučeno: „*Jejich použití v procesech právního myšlení jako podpůrného argumentu je možné, ale jejich právní relevance je pochybná nebo nízká. Není však vyloučena jejich případná transformace v průběhu času a pod vlivem různých společenských příčin v principy jiného typu.*“³⁸ Příkladem principu, který prošel touto transformací od zásady ekologické politiky až po princip dokonce výslovně zakotvený v mnoha právních normách je požadavek trvale udržitelného rozvoje.

Takto vytvořené kategorie nechápu jako vzájemně neprostupné. Naopak zastávám názor, že jeden princip lze zařadit i do několika kategorií, a to zvláště co se týče hranice mezi principy práva v užším slova smyslu a jinými principy. Nutno dále podotknout, že vytvořená hierarchie není žádnou pyramidou principů od nejdůležitějších k těm nejméně relevantním. Ani zařazení konkrétního principu do určité podmnožiny nic nevyovídá o jeho váze v procesu argumentace nebo hojnosti uplatňování. Tato typologie slouží pouze k přehlednému

³⁸ ČAPEK, Jiří. *Principy a konzistentnost právního myšlení*. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s., str. 66.

utřídění principů podle formy a zdroje jejich poznání (pramene), jelikož se toto hledisko jeví pro záměr mé práce jako nejlogičtější. I když v dalším textu nejsou jednotlivé principy řazeny systematicky podle nastíněné typologie (z důvodů, které budou vysvětleny níže), považuji za důležité u každého z nich určit jeho zdroj a tím jej do tohoto typologického rámce zasadit.

Na závěr pro dokreslení kratičkého pojednání o pramenech principů použitelných v právu uvádím následující návod R. Dworkina, kterak poznat, zda se jedná o právní princip: *„Jejich původ jako právních principů není v nějakém konkrétním rozhodnutí zákonodárského sboru nebo soudu, ale v pocitu vhodnosti, který se časem zformoval mezi právníky i na veřejnosti. Jejich neochabující síla je dána tím, že tento pocit vhodnosti přetrvává.“*³⁹ Dworkin se tedy domnívá, že principů je nepřehledné množství a mohou být čerpány v podstatě ze všech myslitelných zdrojů od starých judikátů, přes parlamentní tisky, důvodové zprávy k zákonům, až po velmi obtížně uchopitelný společenský konsenzus o tom, že jistá zásada je již právním principem. Na první pohled poměrně divoká teorie vyvolávající jistě řadu otázek, z nichž pravděpodobně nejzávažnější bude ta, která volá po záruce proti zneužití práva, po právní jistotě. Posttotalitní společnost jakou je ta naše se přirozeně staví k podobným úvahám poměrně skepticky, jelikož historická zkušenost nedává příliš naděje v prvotní a velmi zásadní korektiv jednání a brzdu proti libovůli v právu, jíž je vědomí osobní odpovědnosti za přijatá rozhodnutí. Dlužno však dodat, že - jak uvádí J. Tryzna, - i tam, kde se orgánům aplikujícím právo nepropůjčuje možnost právo tvořit (pomocí užití principů) a normotvorná pravomoc je výlučně v rukou zákonodárce, neexistují žádné definitivní záruky proti zneužití práva.⁴⁰

³⁹ DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*, 1. Vyd. Praha: OIKOYMENH 2001, 455 s., str. 64.

⁴⁰ TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, 332 s.

Osobně považuji široké pojetí pramenů právních principů za přínosné, neboť poskytuje dostatečný prostor i pro etablování nových zásad. Na poli práva životního prostředí se pak jedná o výhodu nikoli zanedbatelnou.

2. K PRINCIPŮM PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ OBECNĚ

Tato kapitola si klade za cíl utřídit, popsat a rozebrat hlavní principy uplatňované v právu životního prostředí. Jedná se o principy nejčastěji zmiňované v odborné literatuře jak české, tak i zahraniční. Menší pozornost je věnována speciálním principům mezinárodního práva životního prostředí (např. principu společné, ale diferencované odpovědnosti; odpovědnosti za negativní dopady na životní prostředí přesahující hranice státu; zásadě spolupráce).

Jako většina odvětvových principů mají principy práva životního prostředí svá specifika a vlastní metody interpretace.⁴¹ Na úvod je také nutno upozornit, že většina autorů rozlišuje ještě mezi *principy ochrany životního prostředí* a *principy práva životního prostředí*, kdy prve jmenovaná skupina principů má širší obsah a může se vztahovat i na jiné vědní obory než právo (politika, přírodní vědy, technická řešení ochrany životního prostředí atp.).

Jak jsem již uvedla výše, považuji principy práva životního prostředí za jeho esenci, zhuštěné vyjádření obsahu i systému, a v neposlední řadě vnímám principy jako důležitá interpretační vodítka zejména na nejnižší úrovni aplikace práva, tj. správními orgány. Na těchto úrovních totiž dochází k naprosto zásadnímu procesu, jehož kvalitativní úroveň ovlivňuje vnímání práva životního prostředí veřejností. Mám na mysli správní řízení ve věcech životního prostředí, ve kterém se střetávají dva požadavky na osobu aplikující právo: požadavek erudice v daném vědním oboru (zpravidla technickém či přírodovědném) a zároveň znalost dané právní úpravy. V praxi jsou tyto požadavky bohužel spíše neslučitelné, neboť málokterý orgán státní správy je obsazen takto vzdělanými profesionály. Právo

⁴¹ Z. Kühn hovoří v této souvislosti o tzv. mikrosystémech speciálních právních norem. Blíže viz KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2002, 419 s., str. 18-20.

životního prostředí jakožto moderní právní obor s poměrně krátkou historií ještě není v povědomí veřejnosti zakotveno natolik, aby bylo vždy automaticky vnímáno jako užitečné a přínosné jako se to děje u jiných oborů správního práva. Spíše pozoruji, že si své místo u převážné části laické veřejnosti stále hledá a mnohdy bývá vnímáno subjekty spíše jako zdroj potíží a administrativních překážek, než užitečný nástroj regulace lidského jednání. Správní řízení pak bývá zpravidla prvním – a mnohdy i posledním⁴² - setkáním veřejnosti s právem životního prostředí a na jeho výsledku, resp. kvalitě, pak záleží, jak pozitivně bude tento obor vnímán v budoucnu, neboť „*na dobrém začátku závisí vše*“⁴³. Není jistě sporu o tom, že dobrovolné dodržování norem práva životního prostředí veřejností je do velké míry ovlivněno jednak znalostí jejich obsahu, ale hlavně přesvědčením o jejich užitečnosti a potřebnosti.

Za této situace pak principy práva životního prostředí nabývají ještě větší váhy, neboť jako nositelé vůdčích idejí právní úpravy jsou srozumitelné oběma stranám, tj. subjektům práva i orgánu aplikujícímu právo. V procesu správního řízení pak může argumentace právními principy vést ke správné aplikaci právní normy i většímu pochopení odůvodnění správního rozhodnutí.

Pro vymezení předmětu práva životního prostředí je důležité nejprve definovat dva základní pojmy, jimiž jsou „životní prostředí“ a „ochrana životního prostředí“. Právo jakožto nástroj regulace lidského jednání nemůže upravovat životní prostředí jako takové, ale

⁴² Ačkoli možnost přezkumu správního rozhodnutí soudem je dána ustanovením čl. 36 odst. 2 LZPS, podle kterého se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, v praxi tento institut využije jen menšina účastníků správního řízení. Důvodem bývá mimo nízkého právního povědomí o mimořádných opravných prostředcích a možnostech správního soudnictví i únava z často několikaletého správního řízení.

⁴³ J. A. Komenský.

jen a pouze chování lidí k němu. Ačkoli v průběhu staletí vývoje práva byly vydávány i normy, jež posloužily i ochraně životního prostředí, zpravidla to nebylo jejich primárním cílem. Cílené využívání práva jakožto prostředku k ochraně životního prostředí počíná až v průběhu 20. století, přesněji v jeho druhé polovině, v souvislosti s nárůstem počtu velkých průmyslových havárií⁴⁴ i vědecky prokázaným rapidně se zhoršujícím stavem jednotlivých složek životního prostředí.

⁴⁴ První z těchto velkých průmyslových havárií se stala v červenci roku 1976 v chemické továrně švýcarské společnosti Givaudan v italském **Sevesu**, ležícím přibližně 25 km od Milána. Chemička vyráběla herbicid TCP. Během havárie došlo k úniku do ovzduší cca 2 kg dioxinu a k zamoření téměř dvou tisíc hektřů půdy v okolí. Na následky otravy onemocnělo asi 200 lidí. V roce 1984 následovala havárie v chemické továrně americké společnosti Union Carbide v indickém **Bhopálu**, při níž uniklo do prostředí asi 40 tisíc tun jedovatých látek a zemřelo přibližně 20 tisíc osob. Další katastrofou byla havárie jaderné elektrárny v ukrajinském **Černobylu** v roce 1986, která je považována za největší havárii jaderné energetiky v dějinách. Únik radioaktivity z reaktoru trval 10 dní a na následky ozáření nebo v důsledku havárie zemřelo asi 4 tisíce lidí. Tato havárie je také nechvalně známá neposkytováním, resp. utajováním informací, ze strany SSSR.

2.1. Pojmy

Životní prostředí

V odborné literatuře se lze setkat s několika definicemi tohoto pojmu a teoretickým členěním definic na statické nebo dynamické. První kladou důraz spíše na vymezení životního prostředí jako určitého prostoru, části hmotného světa, druhé zdůrazňují i vzájemné vazby a interakce v tomto prostoru probíhající. Dále autoři zastávají buď tzv. širší pojetí pojmu životní prostředí, kdy pod něj zahrnují i prostředí tzv. umělé (sídlištní, domovní, bytové a pracovní; kulturní památky a společenské vztahy)⁴⁵ anebo se jedná o zastávce tzv. užšího vymezení pojmu životního prostředí vycházejícího z legální definice obsažené v ust. § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí⁴⁶. Na komunitární úrovni se pojmu životní prostředí týká rozhodnutí 1600/2002/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. července 2002 o ustanovení Šestého akčního programu Společenství pro životní prostředí.

Pro účely tohoto pojednání o principech práva životního prostředí si lze naprosto vystačit s uvedenou legální definicí, podle

⁴⁵ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 str., str. 28.

⁴⁶ Blíže k definici pojmu životní prostředí např. PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí*. I. díl. 2., přeprac. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 str., str. 11 a násl. Dále srov. např. DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 str., str. 25 a násl., nebo TICHÁ, Tereza, Věra DUBANSKÁ, David HADROUŠEK, Zuzana HROUDOVÁ, Richard KOTÁSEK, Adéla KUDYNOVÁ, Eva MAZANCOVÁ, Petr PETRŽÍLEK, Blanka ŠVECOVÁ, Veronika TOMÁŠKOVÁ, Martin TUŽINSKÝ, Veronika VILÍMKOVÁ, Ondřej VÍCHA, Libor DVOŘÁK a Tereza TICHÁ. *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*. 1. Vyd. Praha: Arch, 2004, 463 str., str. 409.

níž je životním prostředím „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Složkami je především ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“ Životním prostředím ve smyslu této definice se rozumí i příroda pozměněná lidskou činností (např. geneticky modifikované organismy) a také kulturní krajina (zemědělské pozemky)⁴⁷.

Ochrana životního prostředí

Legální definici pojmu lze nalézt opět v zákoně č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, konkrétně v ustanovení § 9, podle kterého ochrana životního prostředí zahrnuje: „činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku“.

Do takto pojaté definice se tak promítá jeden ze zásadních principů práva životního prostředí: princip prevence. Dle této definice pak můžeme ochranu životního prostředí vnímat jako *aktivní*, kdy je právní normou (příp. aktem orgánu veřejné správy) nařízena povinnost konat v zájmu ochrany životního prostředí (např. povinnost odstranit nebo zmírnit následky škodlivého zásahu; povinnost zpracovávat havarijní plány apod.), nebo jako ochranu *pasivní*, která spočívá ve zdržení se určité škodlivé činnosti. M. Damohorský pak dělí ochranu životního prostředí na složku *defenzivní*, která se zaměřuje na předcházení nebo omezování škodlivých dopadů lidské činnosti na

⁴⁷ TICHÁ, Tereza, Věra DUBANSKÁ, David HADROUŠEK, Zuzana HROUDOVÁ, Richard KOTÁSEK, Adéla KUDYNOVÁ, Eva MAZANCOVÁ, Petr PETRŽÍLEK, Blanka ŠVECOVÁ, Veronika TOMÁŠKOVÁ, Martin TUŽINSKÝ, Veronika VILÍMKOVÁ, Ondřej VÍCHA, Libor DVOŘÁK a Tereza TICHÁ. *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*. 1. Vyd. Praha: Arch, 2004, 463 str., str. 409.

životní prostředí (právními prostředky jsou pak např. zákaz činnosti, popř. povolení nebo souhlas k jejímu provedení nebo stanovení podmínek, za nichž lze činnost uskutečnit), a složku *ofenzivní*, jež spočívá v aktivním působení na stav životního prostředí (zpravidla se pak bude jednat o povinnost sekundární vyplývající z právní odpovědnosti za protiprávní jednání, např. obnovu porostů v případě nelegálního kácení dřevin)⁴⁸.

Právo životního prostředí

Právem životního prostředí rozumíme „soubor právních norem a institutů regulujících společenské vztahy související s péčí o životní prostředí, tj. s ochranou a reprodukcí hmotných částí (složek) životního prostředí.“⁴⁹

Jedná se o nejmladší samostatné právní odvětví jak na úrovni vnitrostátní, tak na úrovni práva mezinárodního. Systematicky patří jeho normy převážně do oborů veřejného práva⁵⁰, jelikož se historicky vyčlenilo ze správního práva. Právo životního prostředí je právem nekodifikovaným. Ačkoli v některých zemích byly přijaty zákoníky životního prostředí, zpravidla jsou věnovány pouze obecné části práva životního prostředí (principy, pojmy, nástroje) a neobsahují

⁴⁸ DAMOHORSKÝ, Milan, JAROSLAV DROBNÍK, MARTIN SMOLEK, MICHAL SOBOTKA a VOJTĚCH STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 str., str. 30.

⁴⁹ Definice převzata z PEKÁREK, Milan, IVANA PRŮCHOVÁ, JANA DUDOVÁ, ILONA JANČÁŘOVÁ a JANA TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí*. I. díl. 2. přeprac. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 str.

⁵⁰ Ochrana životního prostředí má však i mnoho soukromoprávních aspektů. Jak správně uvádí M. Kindl a O. David, je tedy důslednější posuzovat vždy veřejnoprávní nebo soukromoprávní charakter té které konkrétní normy než celého zákona, popř. právního odvětví. Více KINDL, Milan a Ondřej DAVID. *Úvod do práva životního prostředí*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, iv, 102 str.

ustanovení zvláštní (ochranu jednotlivých složek životního prostředí či úpravu zdrojů ohrožení).⁵¹

Na mezinárodní úrovni se právo životního prostředí začalo etablovat postupně od 70. let 20. století v souvislosti s konferencemi OSN o ochraně životního prostředí (1972 Stockholm, 1992 Rio de Janeiro, 2002 Johannesburg). Obsahově se mezinárodní právo životního prostředí vydělilo z jiných odvětví, jež upravují vztahy v mezinárodních prostorech (moře, kosmos, Antarktida). Co se týče pramenů, převládají zde speciální mezinárodní smlouvy a různé typy soft law (zejména dokumenty mezinárodních organizací a konferencí).⁵²

Velice zajímavý je vznik a vývoj práva životního prostředí a environmentální politiky v Evropské unii. Dle některých autorů se jedná o sféru veřejné politiky EU, která prošla asi nejdynamičtějším a nejpřekvapivějším vývojem.⁵³ Za důležitý mezník je považována Stockholmská konference o životním prostředí konaná v roce 1972, která dala impulz tehdejšímu Evropskému hospodářskému společenství ke vzniku institucí zaměřených na oblast ochrany životního prostředí (1981: Generální ředitelství pro životní prostředí v rámci Evropské komise, 1994: Kohezní fond, který financuje projekty na ochranu životního prostředí). Do dnešního dne pak bylo na úrovni EU vytvořeno již sedm akčních plánů/programů pro životní prostředí,

⁵¹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Role zákona v ochraně životního prostředí*. In Gerloch, Aleš a Pavel MARŠÁLEK. *Zákon v kontinentálním právu, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Místo a úloha zákona v kontinentálním typu právní kultury: tradice, současnost a vývojové tendence“ (Praha 27.-28.května 2004)*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 409 str., str. 287.

⁵² Více in DAMOHORSKÝ, Milan, Jan ONDŘEJ, Martin SMOLEK, Jana ZÁSTĚROVÁ a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo životního prostředí*. I. Část (obecná), 1. vyd. Praha: IFEC, 2004, 193 str.

⁵³ KOLÁŘOVÁ, H. *Co je a kde se vzala Evropská politika životního prostředí*. Bedrník 2004, č. 2/2004. Dostupné z: http://www.czp.cuni.cz/enwikidata/hk/Evropska_politika ZP.

jejichž prioritami byla zejména ochrana klimatu a boj proti globálnímu oteplování, ochrana volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin, ochrana přírodních zdrojů a nakládání s odpady. Právní základy evropské environmentální politiky položil Jednotný evropský akt z roku 1986, který založil působnost ES v oblasti životního prostředí v čl. 130r⁵⁴ především stanovením cílů ES na tomto úseku. V současné době se oblast životního prostředí řadí v evropské právní úpravě k nejnáročnějším odvětvím jak co do rozsahu předpisů, tak co do jejich naplňování.⁵⁵

Co se týče vývoje v České republice, o skutečném rozvoji práva životního prostředí lze hovořit až po roce 1989, kdy bylo v poměrně krátkém časovém úseku přijato hned několik klíčových zákonů, které zde dříve chyběly nebo byly značně zastaralé⁵⁶. Velkým impulzem pro další vývoj českého práva životního prostředí se pak stal vstup České republiky do EU, resp. příprava na něj. Kapitola Životní prostředí byla považována vzhledem ke svému rozsahu i náročnosti implementace za vůbec jednu z nejnáročnějších oblastí komunitárních předpisů.

Zajímavostí práva životního prostředí oproti ostatním právním odvětvím je velice úzká provázanost těchto tří hlavních úrovní – mezinárodní, evropské komunitární a národní - jak časová, tak prostorová i obsahová.

⁵⁴ Dnes čl. 174 SES.

⁵⁵ Přehledný souhrn vývoje evropské environmentální politiky včetně akčních programů lze nalézt in DEKETELAERE, Kurt R a Roger BLANPAIN. *International encyclopaedia of laws: Environmental law*. Vol. I. Hague: Kluwer Law International, 2004.

⁵⁶ Podrobněji viz DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 str., str. 26.

2.2. Dělení principů práva životního prostředí

2.2.1. Dle obecnosti

Z hlediska typologie nastíněné v kapitole 1.5. spadají všechny principy práva životního prostředí zmíněné v této práci do skupiny A., už jen proto, že zdrojem mi byly kromě textu zákonů a soudních rozhodnutí knihy a články právní teorie a vědy, a tedy „zbývající“ zásady mohu vždy zahrnout do množiny A.d. Přesto však u některých z nich nelze pomíjet silný vztah i ke skupině B., což budu dále při rozboru jednotlivých zásad reflektovat. Soubor principů, které se v právu životního prostředí uplatňují, lze rozdělit do dvou základních skupin.

- i. První budou tvořit **obecné zásady právní**, které jsou velmi obecné a prolínají celým právním řádem bez ohledu na specifika předmětů a metod úprav jednotlivých právních odvětví. Příkladem této obecné zásady právní může být často uváděný princip prevence (zakotven v této podobě v ustanovení § 415 ObčZ – ačkoli se tedy jedná o kodex soukromoprávní, zásada v něm vyjádřená má dopad na celý právní řád, tedy i na normy veřejnoprávní). Některé z těchto stěžejních a nejobecnějších principů se uplatňují v **modifikované** podobě, kterou si vyžádala právě odlišnost práva životního prostředí od ostatních oborů. Příkladem této modifikované verze obecného právního principu prevence je princip odpovědnosti původce.
- ii. Druhou velkou skupinu tvoří **specifické principy odvětvové**, které jsou charakteristické právě pouze pro právo životního prostředí. Specifické jsou však nejen tím, že jsou typické pouze pro právo životního prostředí, ale i ze své podstaty. Právo životního prostředí jakožto obor přesahující hranice práva a úzce se prolínající jak s vědními obory technickými, tak humanitními, nutně přenáší tyto své vlastnosti i do povahy a

obsahu principů. Tyto lze dále členit na principy tzv. metaprávní, ryze právní a technicko-právní. Ovšem ne každý princip je možné jednoznačně zařadit do jedné ze zmíněných skupin. Naznačené dělení je spíše orientační a je pomůckou k roztřídění velké skupiny principů, která by jinak byla velmi nepřehledná. Sledovanou vlastností je zde míra obecnosti principů, resp. to, na kolik norem dopadají:

- a. Principy metaprávní⁵⁷ jsou takové, které přesahují rámec práva a uplatňují se celospolečensky, tj. i v jiných institutech než právo. Typický je pro ně přesah do vědních oborů humanitních (filozofie, sociologie, etika). Příkladem může být princip odpovědnosti státu, princip nejvyšší hodnoty nebo princip trvale udržitelného rozvoje, který zasahuje i oblast národního hospodářství, sociální politiky, mezinárodních vztahů a v ideálním případě by měl být reflektován v každé lidské aktivitě. Podle výše načrtnuté typologie J. Čapka se jedná o principy zařaditelné i do skupiny B. Nic na tom podle mého názoru nemění ani fakt, že i některé z těchto zásad došly svého explicitního vyjádření v textech zákonů nebo alespoň v dílech právních teoretiků. Na jejich šíři jim to neubírá a byla by škoda ponechat tuto jejich vlastnost stranou.
- b. Ryze právní – principy typické pro právo, uznávané jak právní vědou tak praxí. Jejich existence je nesporná a funkce v právu prověřená. Patří sem např. princip prevence, princip předběžné

⁵⁷ M. Damohorský je označuje jako „superprincipy“. Viz DAMOHORSKÝ, Milan. *Vznik, vývoj, systém a principy práva životního prostředí*. In JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, 614 str., str. 591.

opatrnosti, principy odpovědnosti a principy ovládající způsob a formu náhrady ekologické újmy (na rozdíl od soukromého práva občanského se uplatňuje následující posloupnost: uvedení v předešlý stav (restituce), naturální kompenzace a až na posledním místě náhrada škody v penězích).

- c. Právo životního prostředí je specifické mimo jiné tím, že je oborem, který přesahuje hranice práva a k pochopení jeho nástrojů a úprav je mnohdy třeba mít znalosti i z oborů nejen dalších společenskovědních (sociologie, ekonomie, atp.), ale i přírodovědných a technických. Na tomto pomezí má své místo skupina principů technicko-právních. Radíme mezi ně např. princip nejlepší dostupné techniky (*BAT - best available technics*), princip únosného zatížení území nebo zásadu znečišťovatel platí (*PPP – polluter pays principle*).

Grafické vyjádření výše uvedeného třídění viz Příloha č. 1.

2.2.2. Dle vlastností

V mé práci jsem principy rozdělila do čtyř skupin podle jejich vlastností, resp. podle toho, co o právu životního prostředí vypovídají⁵⁸:

⁵⁸ Jiné dělení nabízí např. S. Košičiarová, která rozděluje principy environmentální politiky a práva pouze na dvě skupiny a to: 1. Principy, které dávají odpověď na otázku, jak životní prostředí chránit (**ako konat'**) a 2. Principy vyjadřující **povinnosti při postupech** souvisejících s ochranou životního prostředí. Do první skupiny pak řadí principy předběžné opatrnosti, prevence, nápravy škody u zdroje a znečišťovatel platí, do druhé principy povinného oznamování a konzultací, posuzování vlivů na životní prostředí, princip účasti veřejnosti a přístupu k spravedlnosti, princip povinného informování a varování.

- i. V první skupině jsou dva principy nejobecnějšího charakteru, které nám dávají odpověď na otázku, **proč** vůbec životní prostředí chránit a regulovat společenské vztahy ve vztahu k němu. (Např. princip trvale udržitelného rozvoje; nejvyšší hodnoty.)
- ii. Druhou třídu tvoří principy, které ukazují **jak** životní prostředí chránit a stanoví **míru** právní regulace. (Např. princip vysoké úrovně ochrany; účinné právní regulace; komplexnosti; integrace; únosného zatížení území.)
- iii. Třetí podskupinu tvoří principy upravující **způsob** ochrany životního prostředí. (Např. princip prevence; předběžné opatrnosti; ochrany u zdroje; informovanosti a účasti veřejnosti; ekonomické stimulace.)
- iv. Poslední soubor zásad obsahuje principy **odpovědnosti**. (Např. princip odpovědnosti státu; odpovědnosti původce; sdílené odpovědnosti.)

Takto nastíněná typologie principů práva životního prostředí je spíše další inspirací, jak na principy nahlížet. V následující kapitole věnované vybraným principům již předěl mezi jednotlivými skupinami nezdůrazňuji a při popisu každého vybraného principu se budu držet následujícího schématu: definice a geneze pojmu; vyjádření v konkrétních dokumentech práva

- a) mezinárodního,
- b) evropského komunitárního a
- c) českého (zde dále hierarchicky rozděleno na úroveň ústavní a zákonnou).

Co se týče sumarizace konkrétních principů, jež se objevují v odborné literatuře zahraniční i domácí, považuji za poměrně

zajímavý podrobný výčet sestavený M. Villalobosem. Tento přehled si dovolím na tomto místě parafrázovat kvůli podání ilustrativního přehledu nejčastěji rozpracovaných principů práva životního prostředí a také jako další ukázkou možného jiného rozdělení environmentálních principů do skupin:

A. Principy konstrukce komunitárního práva:

- princip subsidiarity
- princip proporcionality
- princip rovného zacházení

B. Tzv. superprincipy:

- princip nejvyšší hodnoty
- princip společného zájmu lidstva
- princip trvale udržitelného rozvoje

C. Nejcitovanější:

- princip prevence

D. Principy mezinárodního práva životního prostředí:

- princip svrchovanosti státu a nepoškozování životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce
- princip ochrany a uchování životního prostředí a přírodních zdrojů
- princip mezinárodní spolupráce při ochraně životního prostředí
- princip spravedlivého využívání přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy
- princip mezinárodní odpovědnosti za ekologické škody
- princip společné, ale diferencované odpovědnosti států

E. Nezařazené:

- princip odpovědnosti státu
- princip vysoké úrovně ochrany
- princip účinné právní regulace

F. Nadodvětvové:

- princip předběžné opatrnosti
- princip odpovědnosti původce

G. Specifické pro právo životního prostředí:

- princip naturální restituce
- princip „znečišťovatel platí“
- princip komplexnosti ochrany
- princip integrované ochrany
- princip informovanosti a účasti veřejnosti (právo na příznivé životního prostředí)
- princip ekonomické stimulace
- princip substituce
- princip „na konci potrubí“
- princip ochrany u zdroje a nápravy škody u zdroje
- princip nejlepších dostupných technik
- princip nejlepších postupů z hlediska životního prostředí
- princip výchovy, osvěty a vzdělávání
- princip únosného zatížení území
- princip přípustné míry znečištění.

3. VYBRANÉ PRINCIPY UPLATŇOVANÉ V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Výběr šesti principů, jimž se budu níže věnovat podrobněji, je založen na kritériu subjektivního hodnocení jejich nezastupitelné role a rostoucího významu v právu životního prostředí. Do svého výběru jsem zahrнула i principy považované za klíčové⁵⁹ shodně většinou právních teoretiků zabývajících se environmentálními principy (princip prevence, předběžné opatrnosti a znečišťovatel platí). Jedná se tedy o skupinu principů relativně nejednotnou, obsahující jak principy obecné (princip prevence a odpovědnosti původce), tak principy specifické pouze pro právo životního prostředí. Společná jim však je vysoká relevance, jež je jim přikládána v procesu aplikace a interpretace práva, byť u některých z nich je i toto hledisko poněkud sporné (problematická je zejména aplikace principu předběžné opatrnosti). V následujících podkapitolách se tedy budu zevrubněji věnovat těmto zásadám:

Princip komplexnosti a integrace

Princip prevence

Princip předběžné opatrnosti

Princip informovanosti a účasti veřejnosti

Princip odpovědnosti státu

Princip odpovědnosti původce (vč. principu znečišťovatel platí).

⁵⁹ Označované jako „*core environmental principles*“. Viz např. MACRORY, Richard. *Principles into Practice*. In MACRORY, Richard. *Principles of European Environmental Law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*. Groningen: Europa Law Pub., 2004, xii, 256 str., str. 3.

3.1. Princip komplexnosti a integrace

Princip **komplexnosti** sleduje linii nastíněnou principem trvale udržitelného rozvoje, který klade důraz na rovnováhu mezi oblastí environmentální, ekonomickou a sociální. Má dvě základní podoby:

- Vychází z poznatku, že životní prostředí je jednotný funkční komplex, nikoli jen soubor jednotlivých složek (půda, voda, ovzduší, rostlinstvo a živočišstvo), a že poškozování jedné složky vede řetězově k poškození složek ostatních a tím i celého ekosystému.⁶⁰ Životní prostředí lze tedy smysluplně a efektivně ochraňovat právě pouze jako tento celek, protože jinak dochází jen k přesouvání znečištění z jedné složky do druhé⁶¹.
- Předmětem právní regulace se stává zdroj nebo lidská činnost jako celek, tzv. „od kolébky do hrobu“⁶².

Výsledkem je snaha harmonizovat působení prostředků právních i mimoprávních, promítnout hledisko ochrany životního prostředí do celého právního řádu, do odpovědnostních vztahů, do vzdělávacího systému i do roviny lidských práv. Právo životního prostředí se formovalo z původního souboru odborných norem a svou „složkovost“ si tedy nese od počátku v sobě, i když je zastřešeno zákony obecného základu⁶³, kterými jsou Ústava ČR, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, zákon č. 2/1993 Sb., zákon č.

⁶⁰ Například dusičnany obsažené v půdě do sebe absorbují rostliny, kterými se krmí dobytek a dále v potravním řetězci se dostanou až do lidského organismu.

⁶¹ Zejména do půdy, neboť delší čas nebyla tato důležitá složka životního prostředí předmětem hlavního zájmu právních úprav.

⁶² U krmiv a hnojiv se pro označení této metody používá ještě speciální označení „od vidlí po vidličku“, viz DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Vojtěch STEJSKAL a Michal SOBOTKA. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003, 511 str., str. 415.

⁶³ Viz DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Vojtěch STEJSKAL a Michal SOBOTKA. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003, 511 str., str. 33.

17/1992 Sb., o životním prostředí a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Úkolem nově přijímaných právních úprav je tuto roztržičnost překonat tzv. průřezovými předpisy a sladit nástroje ochrany tak, aby se jejich působení zefektivnilo. V souvislosti s pronikáním cílů ochrany životního prostředí do ostatních právních odvětví (např. do daňových zákonů) se pak hovoří o ekologizaci právního řádu⁶⁴.

Procesním aspektem principu komplexnosti je zásada **integrace** (integrovanosti), která zahrnuje ochranu životního prostředí do všech veřejných i soukromých činností jako jejich nedílnou součást a vyžaduje holistické přemýšlení o všech aktivitách a domýšlení možných následků v dlouhodobém časovém horizontu. Každá lidská činnost, v podstatě jakéhokoli druhu, má své ekologické důsledky, a proto její plánování v nejširším slova smyslu musí zahrnovat vždy také environmentální hlediska, a to jak při její přípravě tak při realizaci. V legislativním procesu např. znamená nutnost vyhodnocovat dopady zamýšlených právních úprav na stávající⁶⁵, nejen aby nebyly v rozporu či nedávaly vzniknout mezerám v právu a fakticky si tak nezabraňovaly v účinnosti, ale aby se vhodně doplňovaly a tvořily efektivní systém práva. Může znamenat jak pouhou koordinaci v tom smyslu, že platná právní úprava ochrany životního prostředí musí být ostatními politikami respektována, ale také lze v souladu s tímto principem požadovat provádění předběžného hodnocení návrhů plánů, programů a politik z hlediska jejich dopadů

⁶⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. *Role zákona v ochraně životního prostředí*. In GERLOCH, Aleš a Pavel MARŠÁLEK. *Zákon v kontinentálním právu, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Místo a úloha zákona v kontinentálním typu právní kultury: tradice, současnost a vývojové tendence“ (Praha 27.-28.května 2004)*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 409 str., str. 291.

⁶⁵ Srov. např. kapitulu Promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu in KRUŽÍKOVÁ, Eva a Petr PETRŽÍLEK. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb, Návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, 244 str., str. 98.

na životní prostředí (SEA – viz dále). Užitečný a inspirativní je i širší pohled na zásadu komplexní a integrované ochrany J. Drobníka: „*Vedle dimenze objektu (předmětu působení) má však tato zásada i dimenzi subjektu (všechny osoby mají určitou míru odpovědnosti za ochranu životního prostředí – viz čl. 35 odst. 3 LPZS) a forem a způsobů působení – souběžné komplexní a koordinované působení všech nástrojů a prostředků ochrany životního prostředí.*“⁶⁶

Z novějších mezinárodních dokumentů OSN, které tyto principy obsahují, jmenujme alespoň kapitolu 8 části I (Sociální a ekonomické rozměry) **Agendy 21** nazvanou Integrace životního prostředí a rozvoje do rozhodování, nebo její část II (Uchovávání a šetrné využívání zdrojů a hospodaření s nimi ve prospěch rozvoje), kapitolu 10: Integrovaný přístup k plánování a hospodaření s územními zdroji. Prostřednictvím místních Agend 21 (MA21) by se tyto postupy měly realizovat na komunální úrovni. Rada *Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj* přijala v lednu 1991 základní **doporučení C(90)164/Final**, v němž jsou uvedena pravidla pro zavedení integrovaného přístupu k ochraně životního prostředí⁶⁷. Na ně navazují dílčí doporučení.

Pravděpodobně nejnovějším mezinárodním nástrojem je Protokol o strategickém posuzování životního prostředí (**SEA Protokol**) vyjednaný v rámci Úmluvy o hodnocení vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice (Espoo úmluva)⁶⁸, který byl přijat v květnu 2003 na 5. ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v Kyjevě. Velmi důležitým a novým prvkem Protokolu⁶⁹ je

⁶⁶ Viz DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Vojtěch STEJSKAL a Michal SOBOTKA. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003, str. 50.

⁶⁷ Viz <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/subject?OpenView&Start=1&Count=1000&Expand=12.3#12.3>.

⁶⁸ Úmluva byla sjednána v rámci Evropské hospodářské komise OSN dne 25. února 1991.

⁶⁹ Celý text v anglické i české verzi na <http://www.reccr.cz/projektys/sea/protocol.html>.

možnost (nikoli povinnost signatářských států) jeho aplikace i na politiku a legislativu (článek 13). Kladem je i důkladné a podrobné zpracování fází „screeningu“ a „scopingu“, tedy zjišťovacího řízení a stanovení rozsahu posouzení.

Evropské společenství se ve svém základním dokumentu, **Smlouvě o založení Evropského Společenství**, věnuje principu integrace v **čl. 6**. Zde je stanoveno, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění ostatních politik (např. zemědělské, průmyslové, dopravní, politiky ochrany spotřebitele, do trans – evropské sítě) a činností Společenství⁷⁰ s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Princip integrované a komplexní ochrany bývá považován za jeden z nejdůležitějších principů environmentální politiky EU vůbec.⁷¹

Z pramenů sekundárního práva uvádím směrnici č. 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečišťování (**IPPC směrnice**), dále směrnici Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (**EIA směrnice**⁷²) a **směrnici č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí**, jejímž předmětem jsou plány a programy na národní, regionální nebo místní úrovni, týkající se oblasti zemědělství, lesnictví, rybolovu, průmyslu, dopravy, hospodaření s odpady, energetiky, vodního hospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování anebo využívání půdy.

⁷⁰ Vymezených v čl. 3 SES.

⁷¹ Viz <http://www.euroskop.cz/40533/119235/clanek/evropska-politika-ochrany-zivotniho-prostredi/principy-ochrany-zivotniho-prostredi/>.

⁷² Novelizovaná směrnici Rady č. 97/11/EC.

K problému integrace environmentálních požadavků do ostatních resortních politik se vyjádřil i Evropský soudní dvůr v případě *Greece vs. E. C. Council* (C-62/88).⁷³

Na ústavní úrovni se principu komplexnosti z hlediska jeho subjektů dotýká čl. 35 odst. 3 **LZPS**, který ukládá každému, aby při výkonu svých práv bral ohled na životní prostředí. Ani **zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, nepřechází tuto zásadu mlčky a v ustanovení § 17 odst. 2 stanoví, že „každý, kdo využívá území nebo přírodní zdroje, projektuje, provádí nebo odstraňuje stavby, je povinen takové činnosti provádět jen po zhodnocení jejich vlivů na životní prostředí a zatížení území“, a v odst. 3 totéž posuzování žádá u technologií, výrobků a látek při jejich dovozu, zavádění do výroby, oběhu nebo spotřeby. Hlavními instituty odrážejícími tyto zásady v rovině průřezových zákonů jsou tři nástroje, jež jsou plně harmonizovány s právem ES: procesy EIA a SEA, které se týkají posuzování vlivů na životní prostředí, a integrované povolení (IPPC).

V České republice je posuzování vlivů na životní prostředí prováděno od roku 1992⁷⁴, v současné době jsou oba procesy sjednoceny a upraveny **zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**, který reguluje posuzování vlivů v ČR i vlivů přesahujících hranice našeho státu. EIA neboli *Environmental Impact Assessment* je posuzování **záměrů**, tedy staveb, činností a technologií uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. (§ 3 písm. a)). Záměry jsou rozděleny do dvou kategorií: a) podléhající posouzení vždy a b) vyžadující pouze zjišťovací řízení, zda mají podléhat posouzení. Naproti tomu SEA (*Strategy Environmental Assessment*) se vztahuje na **koncepte**, což jsou podle ustanovení § 3 písm. b) zákona

⁷³ Více KRÄMER, Ludwig. *European Environmental Law: casebook*. London: Sweet and Maxwell, 1993, xlv, 483 str., str. 39 – 52.

⁷⁴ Původní zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

č. 100/2001 Sb. „*strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané*“. U předmětného záměru nebo koncepce se posuzují jeho vlivy na veřejné zdraví a na životní prostředí (což zahrnuje živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje...), na jejich vzájemné působení a souvislosti. Stanovisko, které je výsledkem procesu posuzování (v obou případech) pak slouží buď

- a) při EIA: jako odborný podklad pro vydání rozhodnutí správního úřadu (např. stavebního), jenž musí brát v potaz závěry uvedené ve stanovisku a zde navržená opatření k zabránění negativních dopadů na životní prostředí. Není však pro něj závazné a může rozhodnout i v rozporu s ním, ovšem měl by mít pro to závažné důvody a i pak musí svůj postup řádně odůvodnit;
- b) nebo u SEA: nelze koncepci bez stanoviska schválit. Schvalující orgán je povinen zahrnout požadavky stanoviska do koncepce. Neučiní-li tak, musí to opět zdůvodnit. Problematiky posuzování vlivů na životní prostředí se dotýká i **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, který zakotvuje v ustanovení § 45h v souvislosti s úpravou evropsky významných lokalit (soustava Natura 2000) a ptačích oblastí povinnost posoudit koncepci a záměry, které by mohly významně ovlivnit zmíněné lokality, podle zvláštních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) a v ustanovení § 67 povinnost investora provést „biologické zhodnocení“.

Druhým předpisem je **zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)**, který je prováděn čtyřmi prováděcími předpisy. Účelem

institutu integrované prevence a omezování znečištění (IPPC, *Integrated Pollution Prevention and Control*) je:

- posuzování veškerých vlivů činnosti (provozu) průmyslového zařízení z hlediska předcházení znečištění tak, aby se dosáhlo vysoké úrovně ochrany jako celku s ohledem na veškeré vzájemné vztahy a souvislosti mezi složkami životního prostředí.
- sloučení rozhodování o povolení do jediného správního řízení (v zásadě se použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád). Výsledné integrované povolení se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů z oblasti životního prostředí, např. zákon o ovzduší, zákon o lesích, zákon o odpadech, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, atd.

Povinnost mít integrované povolení se vztahuje pouze na provozovatele zařízení vymezených v Příloze č. 1, dobrovolně však může žádat i provozovatel nevyjmenovaných zařízení. Jedná se o zařízení, která představují zvýšené riziko pro životní prostředí a jeho složky, z oblasti energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemického průmyslu, nakládání s odpady a jiných průmyslových činností (např. zemědělských). Samotné povolení pak stanoví podmínky provozu zařízení a emisní limity znečišťujících látek, bez něj samozřejmě nesmí být zařízení provozováno. Jako podpůrný systém byl zřízen integrovaný registr znečišťování, který spravuje Ministerstvo životního prostředí jako veřejně přístupný informační registr veřejné správy (§ 21 zákona č. 76/2002 Sb.). Charakteristickým prvkem při procesu povolování je tedy součinnost mezi regulátorem a provozovatelem-žadatelem na jedné straně a mezi orgány státní správy navzájem. Orgány, které by jinak stanovovaly jednotlivé podmínky provozu podle složkových předpisů, zde mají postavení dotčených orgánů.

Jiným ustanovením, které zavádí do právního řádu specifické komplexní rozhodnutí, je § 4 odst. 6 **zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona**, kde je upraveno tzv. koordinované stanovisko vydávané orgánem v případě, že je podle zvláštních předpisů příslušným hájit několik veřejných zájmů. Integrace zde spočívá ve zjednodušení řízení jak pro stavebníka, který nemusí sám jednat se všemi odbory dotčeného orgánu, tak i pro samotné organizační složky, které nevydávají jednotlivá stanoviska, ale vydá se pouze jedno za celý orgán.

Spolupráce jako další aspekt principu komplexnosti a integrace je potom nezbytností. Řešení mnohdy složitého souboru otázek ochrany životního prostředí vyžaduje stálé utváření společenského konsenzu, což je možné jen při vzájemném spolupůsobení orgánů veřejné správy a samosprávy, ekonomických subjektů, občanských sdružení i jednotlivých fyzických osob. Velmi žádoucí je i zapojení vysokých škol a jejich specializovaných pracovišť, výzkumných ústavů, odvětvových průmyslových komor a dalších odborných institucí. Základem mezisektorové spolupráce mezi orgány státní správy je zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, tzv. *kompetenční zákon*, který v ustanovení § 19 odst. 1 přiznává Ministerstvu životního prostředí ČR (MŽP ČR) postavení orgánu vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a v odst. 3 mu svěřuje pravomoc koordinovat ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy ČR.

Bohužel tento nástroj není v praxi příliš efektivní. Velkým nedostatkem v podstatě všech zákonů na úseku ochrany životního prostředí je jejich kompetenční a institucionální složitost a roztříštěnost. Zorientovat se v tomto chaosu je nesnadné pro právníky, natož pro laickou veřejnost. Spolupráce mezi orgány státní správy zpravidla nefunguje ani na základní oborové úrovni (např. mezi orgány

ochrany přírody), natožpak mezioborově (např. mezi orgánem ochrany přírody a stavebním úřadem). Z pohledu právníčky kontrolního orgánu ČIŽP je spolupráce mezi orgány státní správy prozatím spíše pouhým přáním, nežli realitou, a je založena zpravidla na osobních vztazích než na funkčním právním rámci. Bohužel na tento stav doplácí zejména životní prostředí jako takové, neboť akty vydané orgány státní správy požívají presumpce správnosti a subjekty jednající v dobré víře na základě takto vydaných aktů pak nemohou být deliktně odpovědní za škody vzniklé na životním prostředí. Bez vyvození deliktní odpovědnosti pak nelze uložit ani opatření k nápravě vzniklé ekologické škody.

Příkladem druhé podoby principu komplexnosti – regulace „od kolébky ke hrobu“ - je typicky právní úprava nakládání s chemickými látkami a přípravky. **Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a přípravcích**, a řada souvisejících předpisů⁷⁵ se snaží sledovat celý životní cyklus (nebo alespoň jeho hlavní část) dané látky od jejího vzniku/výroby přes balení, uskladňování, přepravu, uvádění do oběhu, uvádění do životního prostředí/ na trh, použití/ využití, až po její likvidaci. Ze stejného principu vychází i úprava v **zákoně č. 477/2001 Sb., o obalech**.

Věcný záměr Kodexu práva životního prostředí věnuje principu integrace bod 1 v oddílu 3 Obecné zásady a povinnosti: Integrace požadavků udržitelného rozvoje a zásadě komplexnosti bod 6 téhož oddílu: Ochrana životního prostředí jako celku.⁷⁶ Stávající česká

⁷⁵ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, zákon č. 79/1997 Sb., o léčivech, zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách, zákon č. 120/2002 Sb., o biocidních přípravcích, aj.

⁷⁶ „Každý, kdo přijímá a provádí opatření k ochraně životního prostředí, musí brát v úvahu dopady na životní prostředí jako celek.“ KRUŽÍKOVÁ, Eva a Petr PETRŽÍLEK. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb, Návrh věcného záměru zákona o životním*

právní úprava je harmonizována s právem ES a obsahuje řadu zákonů, které se principům komplexnosti a integrace podrobně věnují. Slabším místem tak opět zůstává důsledné prosazování těchto ustanovení v aplikační praxi a také naplňování souvisejícího principu spolupráce. Začlenění těchto tří zásad do platného práva je nezbytnou podmínkou úspěšné ochrany životního prostředí a lze s povděkem konstatovat, že se tak stalo. De lege ferenda by možná věci prospělo posílení závaznosti stanoviska vydávaného v procesech EIA a SEA, protože za současného stavu, kdy „váže“ rozhodující orgán jen v tom smyslu, že se s ním musí vypořádat v odůvodnění rozhodnutí, které se od něj odchyluje, je mnohdy spíše zdrojem frustrace než účinným nástrojem ochrany životního prostředí.

Shrnutí:

Princip komplexnosti znamená za prvé ochranu životního prostředí jako funkčního celku, nikoli pouze složkovou ochranu, a za druhé regulaci zdroje znečištění „od kolébky do hrobu“. Jeho procesním protějškem je princip integrace, který vyjadřuje nezbytnost zapojení environmentálních požadavků do ostatních politik (dopravní, zemědělské, zdravotní, sociální, atd.) a všech činností. V souvislosti s těmito principy bývá ještě uváděna třetí doplňující zásada spolupráce mezi orgány státní správy navzájem i mezi orgány státní správy a soukromými subjekty.

Právní úprava na všech třech úrovních i podúrovních (mezinárodní hard- i soft law, evropské komunitární primární i sekundární a české) je dostatečně propracovaná a svědčí o významném postavení těchto zásad. Jako dvě strany téže mince jsou principy komplexnosti a integrace velmi důležitými maximami, zaručujícími, že se jednotlivé právní úpravy ochrany životního

prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, 244 str., str. 30.

prostředí nebudou vzájemně negativně ovlivňovat a bránit si ve funkčnosti a také jsou výrazem opravdu důsledné ochrany životního prostředí. Důležitá je i vazba na princip prevence, zejména v úpravě posuzování vlivů na životní prostředí.

3.2. *Princip prevence*

Princip prevence (angl. *prevention principle, the principle of preventive action*) v obecném smyslu vychází ze staré právní zásady „*neminem laedere*“ a je možné jej charakterizovat jako obecnou povinnost chovat se takovým způsobem, aby nedocházelo ke škodám na životě, zdraví, majetku či životním prostředí. V oblasti ochrany životního prostředí pak znamená předcházení předem známým negativním dopadům určité činnosti nebo zařízení na životní prostředí.

V právu životního prostředí je považován shodně mnoha autory za nejdůležitější vůbec a vychází z něj environmentální politiky v podstatě všech států. Jurisprudence jej řadí mezi obecné právní principy uplatňující se napříč celým systémem práva, ale v právu životního prostředí je jeho role naprosto zásadní. Z povahy věci totiž plyne, že je ve většině případů mnohem obtížnější, dražší a méně účinné (a často i zcela nemožné) snažit se negativní dopady lidské činnosti na životní prostředí napravit než jim předcházet. Proto se v právu životního prostředí „*mnohem více než v jiných oblastech systému práva setkáváme s právními normami, které se snaží bránit nejen vzniku poruchy funkce, poškození nebo dokonce zničení určitého objektu, ale dokonce již pouhému ohrožení.*“⁷⁷ Tam, kde je předem známo, jaké dopady může konkrétní lidská činnost mít pro životní prostředí, je potřeba vždy dopředu před zahájením takové činnosti zhodnotit, předejít a včas provést opatření potřebná k zabránění ohrožení nebo poškození životního prostředí, nejlépe opatřeními přímo u zdroje. Jednou z funkcí práva je pak vytvoření takového souboru pravidel chování subjektů, který povede k zabránění, nebo alespoň omezení negativních dopadů jejich činnosti na životní prostředí. Zásadní podmínkou pro možnost vytvoření takového funkčního

⁷⁷ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Vojtěch STEJSKAL a Michal SOBOTKA. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003, str. 20.

právního rámce je zcela jistě znalost jak životního prostředí samého, jeho zákonitostí a vzájemných vazeb, tak znalost negativních důsledků konkrétní lidské činnosti na životní prostředí.

3.2.1. Vývojová stadia principu prevence

V odborné literatuře se můžeme setkat minimálně se třemi výklady principu prevence, resp. formami jeho uplatnění, jež zachycují proměny pojetí tohoto principu v čase.

Podle nejstaršího a nejmírnějšího pojetí, znamená **ochranu u zdroje** znečištění (*rectification of damage at source*), jež vyžaduje odstraňovat příčiny vzniku znečištění co nejbližší jeho zdroji.⁷⁸ Dnes je již tento výklad principu prevence překonán. Jeho důsledné uplatňování v praxi by vedlo k faktickému znemožnění mnoha lidských aktivit, nehledě na to, že je z věcných důvodů mnohdy nerealizovatelné. Například negativní důsledky automobilové dopravy jsou zmírňovány instalováním katalyzátorů do aut, používáním bezolovnatého benzínu a snižováním jeho spotřeby (montáží výkonnějších a úspornějších motorů), ale k omezování nebo zákazu samotného provozu dochází jen velmi zřídka, v mimořádných situacích, např. v případě vzniku smogové situace.⁷⁹ Poprvé se toto pojetí objevilo dokonce jako samostatný princip v Prvním akčním programu pro životní prostředí EU (1973), ovšem dále se nijak významně nerozvíjelo ani v dokumentech ani v judikatuře.

Druhým stupněm je pojetí prevence jako **minimalizace znečištění**, tj. stanovení co nejpřísnějších emisních a imisních limitů tak, aby škodlivých látek kolovalo v životním prostředí co nejméně.

⁷⁸ „Effects on the environment should be taken into account at the earliest possible stage in all the technical planning and decision-making processes.“ Citace z prvního akčního programu pro životní prostředí EU in MACRORY, Richard. *Principles of European Environmental Law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*. Groningen: Europa Law Pub., 2004, xii, 256 str., str. 41.

⁷⁹ V českém právu ustanovení § 8 odst. 7 pís.a) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

Zatím nejnovějším a nejpřísnějším pojetím je **zásada „na konci potrubí“** (*end of pipe approach*), která vyjadřuje nutnost zabránit vzniku znečištění už v samotném procesu výroby, dokud je ještě škodlivina v uzavřeném oběhu a neunikne do volného prostředí. Reaguje tak na požadavky konceptu trvale udržitelného rozvoje i principu integrace a na poslední vývoj a celosvětový stav životního prostředí, který se přes veškerou snahu mezinárodního společenství nezlepšuje. Jejimi projevy by bylo např. čištění odpadních vod ještě před vypuštěním do vodního toku (oproti čištění až ve vodním toku); sběr již tříděného odpadu (oproti dodatečnému třídění); bezplatný sběr odpadu (namísto úklidu veřejných prostranství ex post). Jedná se o zavedení tzv. koncových technologií či zařízení k technologiím a zařízením již stávajícím, aniž by se však jakkoli měnily výrobní postupy samotné. Toto řešení může být výhodné z ekonomického hlediska, kdy náklady na jeho provedení jsou jistě nižší než v případech výstavby či instalace celého nového výrobního systému. Avšak z hlediska ekologického mohou mít koncové technologie paradoxně svá negativa, jimiž jsou např. vyšší spotřeba energie na jejich provoz, zvýšená produkce hluku, prachu, zápachu nebo dokonce jiných škodlivin.⁸⁰

Nejnovejším stupněm vývoje prevence je pak **prosazování nejlepších dostupných technik (BAT)** a nejlepších postupů z hlediska životního prostředí (BEP).⁸¹ Nejlepší dostupné techniky jsou

⁸⁰ Případ López Ostra vs. Spain: Navrhovatelka si stěžovala na zápach, hluk a znečištěné ovzduší způsobené provozem čističky odpadu umístěné v blízkosti jejího domu. Evropským soudem pro lidská práva bylo shledáno Španělsko odpovědným za porušení čl. 8 EÚLP. Soud přitom konstatoval, že *“silně znečištěné životní prostředí může přirozeně ovlivnit zdravotní stav osob a může jim bránit v řádném užívání jejich domovů až do té míry, že je porušeno jejich právo na soukromý a rodinný život, aniž by však bylo vážně ohroženo jejich zdraví.”*
Zdroj: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57905#{"itemid":\["001-57905"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57905#{).

⁸¹ V literatuře se můžeme setkat ještě i s jinými podobnými modifikacemi, např. SHELTON, Dinah a Alexandre Charles KISS. *Manual of European Environmental Law*. 2nd ed.

definovány jako nejučinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí, přičemž

- 1) technikami se rozumí jak použitá technologie, tak způsob, jakým je zařízení navrženo, vybudováno, provozováno, udržováno a vyřazováno z provozu,
- 2) dostupnými technikami se rozumí techniky vyvinuté v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice,
- 3) nejlepšími se rozumí nejučinnější technika z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí.⁸²

Tímto integrovaným přístupem by se měl výrazně snížit i přenos škodlivých znečišťujících látek z jedné složky životního prostředí do druhé.

V pozitivním právu je princip prevence zakotven na všech úrovních i v mnoha rozličných podobách. Nejtypičtějším prostředkem veřejného práva jsou například *povolení, zákazy a příkazy* (stanovení podmínek činnosti) usměrňující jednání subjektů tak, aby nedocházelo k poškození životního prostředí nebo aby toto poškození bylo ve výsledku co nejmenší. Dalším způsobem promítnutí principu prevence do právní úpravy je zakotvení *prostředků koncepční povahy*, například stanovování standardů, limitů a parametrů, jež musí určité zařízení či

Cambridge: Cambridge University Press, 1997, xliii, 622 s., uvádí na str. 44 mimo výše uvedené i princip BATNEEC (the best available technology not entailing excessive costs) a BPEO (the best practicable environmental option).

⁸² Viz zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění.

činnost potenciálně ohrožující nebo poškozující životní prostředí splňovat.

Opatření preventivní povahy lze dále dělit podle situace, v nichž se uplatňují, na všeobecná a speciální. *Všeobecná* opatření se provádějí v případech, kdy ještě nehrozí bezprostřední nebezpečí vzniku škody na životním prostředí a jejich cílem je eliminovat známá rizika plynoucí z povahy prováděné činnosti. Mezi taková opatření lze řadit např. preventivní kontroly či revize zařízení, procesy posuzování vlivů na životní prostředí, ohlašovací povinnosti atd. Oproti tomu preventivní opatření *speciální* povahy jsou přijímána v případech bezprostředně hrozícího konkrétního nebezpečí poškození životního prostředí za účelem jeho odvrácení nebo alespoň zmírnění jeho dopadů. Za takovéto situace lze například považovat havárie, resp. postupy dle zpracovaných havarijních plánů. Předpokladem pro efektivní využití tohoto nástroje je však kromě jiného i dostatek informací o povaze hrozícího nebezpečí a jeho možných dopadech – povinnost původce informovat o hrozícím nebezpečí příslušné orgány veřejné správy je tedy naprosto zásadní. Dalším klíčovým aspektem je hledisko časové, v mnoha případech je potřeba provést potřebná opatření během několika málo minut či hodin po zjištění existence hrozícího nebezpečí. V závislosti na povaze činnosti, z níž nebezpečí plyne, je pak potřeba v právní úpravě zakotvit nástroje, jež umožní reagovat pružně a efektivně v jakékoli situaci. V praxi pak nastává mnoho variant pro uplatnění preventivních speciálních opatření, jejichž účinnost je odvislá i od postoje subjektu, z jehož činnosti hrozba poškození životního prostředí plyne (tj. původce): v prvním případě plyne riziko z činnosti či události nezamýšlené, původce si je rizika vědom a nepopírá je, naopak s orgány veřejné správy dobrovolně spolupracuje (např. u průmyslových havárií), naopak ve druhém případě nepovažuje původce svou činnost za škodlivou pro životní prostředí a na jejím provedení trvá. Typickým právním institutem umožňujícím pak negativní důsledky takové činnosti

odvrátit je pak například odnětí odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí o zákazu činnosti či stanovení podmínek pro její výkon (např. dle ustanovení § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

Dalším rozdělením preventivních nástrojů v ochraně životního prostředí je pak dělení na nástroje

- **administrativní** (souhlasy, stanoviska, stanovení limitů k zatížení životního prostředí, resp. jeho složek; povolení, zákazy nebo stanovení podmínek činnosti, ohlašovací povinnosti atp.),
- **ekonomické** (daně, poplatky či daňová zvýhodnění),
- **koncepční** (plány odpadového hospodářství, lesní a hospodářské, územní, povodňové, aj.).

Preventivním způsobem také nepochybně působí zakotvení **právní odpovědnosti**.⁸³ Veškeré její formy uplatňované v právu životního prostředí (odpovědnost mezinárodní, trestněprávní i správněprávní) působí preventivně nejen díky skutečnosti, že jednotlivé subjekty si jsou vědomy možného uložení sankce za porušení primární povinnosti, ale rovněž vzhledem k tomu, že v souvislosti s ochranou životního prostředí existuje mnoho skutkových podstat ohrožovacích deliktů, kdy k jejich spáchání (dokonání) není potřeba, aby došlo ke skutečnému poškození životního prostředí, nýbrž postačí pouze hrozba takového následku protiprávního jednání.⁸⁴

⁸³ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2011, č.j. 1 As 86/2011 – 50.

⁸⁴ Takovým správním deliktem je např. ohrožování nad nezbytnou míru zvláště chráněné části přírody při zásazích proti škůdcům, rostlinným chorobám, plevelům a při hygienických opatřeních dle ust. § 87 odst. 2 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Mezinárodní právo považuje princip prevence za klíčový, je obsažen ve všech základních dokumentech OSN v oblasti životního prostředí i v mnoha dílčích mezinárodních smlouvách⁸⁵. Příkladem jmenujmi čl. 6, 7, 15, 18 a 24 *Stockholmské deklarace* (1972), zásadu 17 a 15 *Deklarace z Ria*, kde je zakotven velmi široce⁸⁶ anebo *Světovou Chartu přírody* (1982) a nezapomíná na něj ani *Implementační plán* z konference v Johannesburgu 2002.

Většina mezinárodních smluv pak předpokládá uplatnění určité míry preventivních opatření v závislosti na povaze dané činnosti, při jejichž splnění nemohou být státy uznány odpovědnými za vzniklé škody. Jedná se např. o provádění EIA, povinných konzultací, monitorování zdrojů znečištění apod. Jinými slovy, pokud stát prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, aby škodám zabránil (*due care, due diligence*), nenese právní odpovědnost. Princip prevence je pak vyjádřen – ať už výslovně nebo implicitně – v řadě konkrétních bilaterálních i multilaterálních mezinárodních smluv, jejichž oblasti úpravy sahají od ochrany mořského prostředí, přes ochranu vodních toků, klimatu, ozónové vrstvy, odpadové hospodářství, až po ochranu biodiverzity či Alp.⁸⁷ Ze zvláštních smluv uvádím např. *Úmluvu EHK OSN o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států*, která byla přijata v Helsinkách roku 1992 nebo ustanovení článku 2

⁸⁵ Cíle a oblasti jejich úprav včetně konkrétních smluv viz SANDS, Phillippe. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, cxxx, 1116 s., str. 248.

⁸⁶ „Státy budou v souladu se svými možnostmi široce uplatňovat preventivní přístup tak, aby chránily své životní prostředí. V případech, kdy vznikne hrozba vážného nebo neodvratného poškození, nesmí být nedostatek úplné vědecké jistoty používán jako odůvodnění pro odklad nákladově efektivních opatření pro ochranu životního prostředí před degradací.“ Zdroj: <http://www.env.cz/www/zamest.nsf/defc72941c223d62c12564b30064fdcc/1d43ff404efd23d8c1256c3e00403e15?OpenDocument>.

⁸⁷ Blíže viz SADELEER, Nicolas de. *Environmental principles: from political slogans to legal rules*. Oxford: Oxford University Press, 2002, xlviii, 433 s., str. 65.

písm. a) *Úmluvy o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku* uzavřené v září 1992 v Paříži.

Asi poprvé byla argumentace principem prevence využita mezinárodní arbitráží v případě *Trail Smelter*, ve kterém byla Kanada uznána odpovědnou za škody na životním prostředí vzniklé v USA v důsledku vypouštění imisí oxidu siřičitého ze soukromé slévárny v Kanadě. Rozhodčí tribunál prohlásil, že „*žádný stát nemá právo užívat nebo dovolit užívat své území takovým způsobem, aby způsobil kouřem škodu na území jiného státu nebo majetku či osobám na něm, pokud má takový případ závažné následky a pokud byla škoda jasně a přesvědčivě prokázána.*“⁸⁸ Z dalších významných rozsudků je potřeba uvést případ *Gabčíkovo-Nagymaros*, ve kterém se princip prevence projevil již jako obecný princip mezinárodního práva životního prostředí a který mj. jasně deklaroval souvislost mezi principem prevence a zásadou trvale udržitelného rozvoje.

Princip prevence provází ekologickou politiku ES již od jejího vzniku. Jedná se vůbec o první princip zmíněný v prvním akčním programu pro životní prostředí („*The best environmental policy concerns preventing the creation of pollution or nuisances at source, rather than subsequently trying to counteract their effects.*“⁸⁹) a od té doby se objevuje ve všech důležitých dokumentech týkajících se životního prostředí. Zejména třetí akční program pro životní prostředí (1983) zdůraznil nezastupitelnou roli tohoto principu a stanovil

⁸⁸ „No state has the right to use or permit the use of territory in such a manner as to cause injury by fumes or to the territory of another of the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.“

⁸⁹ KRÄMER, Ludwig. *The Genesis of EC Environmental Principles*. In MACRORY, Richard. *Principles of European Environmental Law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*. Groningen: Europa Law Pub., 2004, xii, 256 s., str. 38.

několik základních podmínek pro jeho aplikaci.⁹⁰ Ekologická politika Evropského společenství je založena na zásadách vyjmenovaných v **čl. 174 odst. 2 SES**, mezi nimiž je uveden i princip prevence hned na druhém místě. (Tím prvním je zásada obezřetnosti.) Dále je vyjádřen v řadě předpisů sekundárního práva, např. opatření k prevenci vypouštění škodlivých látek do ovzduší, vod a půdy, testování výrobků před jejich uvedením na trh, požadavky na povolování vybraných činností (žádný nový zdroj znečištění by neměl být navrhován a konstruován bez předchozího povolení příslušného úřadu), posuzování vlivů na životní prostředí, aj.

Konkrétně se jedná např. o **směrnici č. 96/61/EC o integrované prevenci a integrovaném řízení znečištění (směrnice IPPC)**, která stanoví nová pravidla pro povolování výrobních činností velkých průmyslových a zemědělských podniků. Podstatou integrované prevence je přechod od složkové ochrany životního prostředí ke komplexnímu posuzování dopadů provozu konkrétních technologií na životní prostředí jako celek a upřednostňování minimalizace znečištění aplikací nejlepších dostupných technik a postupů spíše než instalováním tzv. koncových zařízení. Dále uvádím směrnici č. 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s nebezpečnými látkami (**směrnice Seveso II**), **směrnici č. 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí**; **nařízení č. 259/93/EEC o dozoru a kontrole přepravy odpadů uvnitř Společenství, dovozu do Společenství a vývozu z něj**; **nařízení č. 92/2455/EEC o povinnosti oznámit orgánům veřejné správy nebezpečné výrobky předtím, než jsou uvedeny na trh nebo vyvezeny do třetích zemí**; již výše uvedené **směrnice EIA a směrnice IPPC a mnoho dalších**⁹¹.

⁹⁰ Blíže viz JANS, Jan H. *European Environmental Law*. Hague: Kluwer Law International, 1997, xxiii, 388 s., str. 21.

⁹¹ KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva a KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003, 410 s., str. 43.

Z judikatury Evropského soudního dvora týkající se principu prevence je potřeba zmínit alespoň případ *Regina vs. Ministerstvo zemědělství (BSE case)*, který zároveň vysvětluje vztah principu prevence a předběžné opatrnosti.⁹² V daném případě ESD zakázal dovoz hovězího masa z Velké Británie kvůli podezření na nákazu nemocí šílených krav. V odůvodnění rozsudku soud vyslovil jednoznačný názor, že v případě nejistoty ohledně existence nebo rozsahu nebezpečí hrozícímu lidskému zdraví, jsou příslušné orgány oprávněny přijmout ochranná opatření k zabránění těmto rizikům/škodám, aniž by bylo nutno vyčkat, až se dopady rizikové činnosti plně projeví ve skutečnosti⁹³. Soud pak dále uvedl, že tento princip (předběžné opatrnosti) vychází z principu prevence. L. Krämer k tomu připojuje poznámku, že anglická verze rozsudku zmiňuje pouze princip prevence, kdežto v textu verze německé a dalších jazykových mutacích se objevuje argumentace jak principem prevence, tak principem předběžné opatrnosti. Odlišovacím znakem obou principů je tedy míra vědecké nejistoty ohledně rizik posuzované činnosti.

Princip prevence je v českém právu zakotven jako obecný právní princip v ustanovení **§ 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku**, podle nějž je „*každý povinen si počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, na přírodě a životním prostředí.*“ Podrobněji se budu pojmu „škoda“ a jeho podobám věnovat v kapitole pojednávající o principu odpovědnosti původce, zde jen krátce zmíním, že zatímco v soukromoprávní oblasti se používá pouze pojem „škoda“, v právu životního prostředí se navíc pracuje s výrazem „ztráta“, jenž má zastřešující charakter (zahrnuje jak škodu,

⁹² Případ C-157/96 Regina vs. Ministry of Agriculture.

⁹³ Where there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the institutions may take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks becomes fully apparent.

tak ekologickou újmu) a „ekologická újma“, jenž vyjadřuje nejen újmu materiální a ekonomickou, ale i biologickou.

Jak již bylo uvedeno výše, v právu životního prostředí je výrazem principu prevence na nejobecnější rovině:

- systém obecných zákazů spojený s povolovacím režimem pro řadu určitých činností;
- ukládání povinnosti provést preventivní opatření (zádržných systémů, havarijních plánů, monitoringu, ekonomického zajištění, atd.).

Na ústavní úrovni se princip prevence odráží i ve formulaci **čl. 35 odst. 2 LZPS**, kde jsou zakotvena práva na informace o stavu životního prostředí, což je velmi důležitý předpoklad úspěchu jakékoli činnosti, i té preventivní⁹⁴; a v **odst. 3** téhož článku LZPS: „(...) *nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat...*“. Principu prevence (a zároveň i principu komplexnosti) se dotýká také čl. 35 odst. 3 **LZPS**, který ukládá každému, aby při výkonu svých práv bral ohled na životní prostředí.

Obecnou normou pro právo životního prostředí jsou ustanovení **§ 17 a 18 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, kde je stanovena povinnost každého předcházet znečišťování nebo ohrožování životního prostředí, zejména opatřeními přímo u zdroje, a minimalizovat negativní dopady své činnosti na životní prostředí. Ustanovení § 17 odst. 2 uvádí, že „*každý, kdo využívá území nebo přírodní zdroje, projektuje, provádí nebo odstraňuje stavby, je povinen takové činnosti provádět jen po zhodnocení jejich vlivů na životní prostředí a zatížení území*“, a v odst. 3 totéž posuzování žádá u technologií, výrobků a látek při jejich dovozu, zavádění do výroby, oběhu nebo spotřeby.

⁹⁴ Již zakladatel pozitivismu August Comte zastával heslo: „*Vědět, abychom mohli předvídat.*“ – poučka užitečná i pro pozitivismus právní.

Teoreticky by se měl princip prevence uplatňovat v každé právní regulaci zdrojů ohrožení životního prostředí, tj. odpadů, obalů, záření ionizujícího i neionizujícího, chemických látek, havárií, geneticky modifikovaných organismů, hluku, vibrací a živelných pohrom. Ne u všech úprav je však zdůraznění tohoto principu zřetelné, proto se zaměřím jen na nejtypičtější z nich. Obecná povinnost neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí je vyjádřena v několika složkových zákonech, např. v ustanovení § 10 **zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech**; v ustanovení § 3 **zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší**, nebo v ustanovení § 5 **zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona**. Ze zvláštních zákonů uvádím **zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií**, který je plně kompatibilní s výše uvedenou směrnicí č. 96/82/ES a jehož účelem je zajištění takových technicko-organizačních opatření, aby k závažným haváriím vůbec nedocházelo, a v případě, že k nim přesto dojde, aby byly minimalizovány jejich důsledky na lidské zdraví a životní prostředí. Zařízení jsou rozdělena do dvou skupin (A a B) podle množství nebezpečných látek, které zpracovávají (viz příloha č. 1 zákona), pro zařízení skupiny B jsou pak stanoveny přísnější povinnosti. Mezi nástroje, se kterými tento zákon pracuje patří: sjednání povinného pojištění; plán fyzické ochrany zařízení; analýza a hodnocení rizik závažné havárie; bezpečnostní program prevence závažné havárie (skupina A) nebo bezpečnostní zpráva (skupina B); a vnitřní a vnější havarijní plán.

V **zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech**, je stanovena v souladu se zásadou prevence hierarchie odpadového hospodářství: 1. prevence vzniku; 2. opětovné využití k původnímu účelu; 3. využití odpadu formou a) recyklace nebo b) jiným způsobem (např. jeho energetický potenciál); 4. ekologické odstranění. V ustanovení § 10 odst. 1 je zakotvena povinnost každého předcházet vzniku odpadů, snižovat jejich množství či míru nebezpečných vlastností, v odst. 2 pak povinnost výrobce vyrábět své výrobky tak, aby byl omezen vznik

nevyužitelných a nebezpečných odpadů. Se zákonem o odpadech souvisí **zákon č. 477/2001 Sb., o obalech**, jehož ustanovení § 3 je přímo nazváno Prevence a podle nějž osoby uvádějící obaly na trh jsou povinny zajistit, aby hmotnost a objem obalu byly co nejmenší a aby byl obal odstranitelný ekologickým způsobem, tj. formou recyklace, energeticky nebo organickou recyklací. Dále stanoví povinnosti osob uvádějících obaly na trh nebo do oběhu týkající se obalů opakovaně využitelných nebo vratných, zpětného odběru a využití odpadu z obalů. Statistické údaje o produkci odpadů v ČR však vykazují její mírný vzestupný trend a jsou dokladem toho, že princip prevence se nedaří zcela realizovat.⁹⁵

Hlavními instituty odrážejícími zásadu prevence v rovině průřezových zákonů jsou tři nástroje, jež jsou plně harmonizovány s právem ES: procesy EIA a SEA, které se týkají posuzování vlivů na životní prostředí, a integrované povolení (IPPC).

V České republice je posuzování vlivů na životní prostředí prováděno od roku 1992⁹⁶, v současné době jsou oba procesy sjednoceny a upraveny **zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**, který reguluje posuzování vlivů v ČR i vlivů přesahujících hranice našeho státu. EIA neboli *Environmental Impact Assessment* je posuzování **záměrů**, tedy staveb, činností a technologií uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. (§ 3 písm. a)). Záměry jsou rozděleny do dvou kategorií: a) podléhající posouzení vždy a b) vyžadující pouze zjišťovací řízení, zda mají podléhat posouzení. Naproti tomu SEA (*Strategy Environmental Assessment*) se vztahuje na **koncepce**, což jsou podle ustanovení § 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb. „strategie, politiky, plány nebo programy zpracované

⁹⁵ Více SOBOTKA, Michal. *Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady*. In PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, 218 s., str. 138 – 143.

⁹⁶ Původní zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané“. U konkrétního záměru nebo koncepce se posuzují jejich vlivy na veřejné zdraví a na životní prostředí (což zahrnuje živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje...), na jejich vzájemné působení a souvislosti. Stanovisko, které je výsledkem procesu posuzování (v obou případech) pak slouží buď a) při EIA: jako odborný podklad pro vydání rozhodnutí správního úřadu (např. stavebního), jenž musí brát v potaz závěry uvedené ve stanovisku a zde navržená opatření k zabránění negativních dopadů na životní prostředí. Není však pro něj závazné a může rozhodnout i v rozporu s ním, ovšem měl by mít pro to závažné důvody a i pak musí svůj postup řádně odůvodnit; nebo b) u SEA: nelze koncepci bez stanoviska schválit. Schvalující orgán je povinen zahrnout požadavky stanoviska do koncepce, neučiní-li tak, musí to opět zdůvodnit. Problematiky posuzování vlivů na životní prostředí se dotýká i **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, když zakotvuje v ustanovení § 45h v souvislosti s úpravou evropsky významných lokalit (soustava Natura 2000) a ptačích oblastí povinnost posoudit koncepci a záměry, které by mohly významně ovlivnit zmíněné lokality, podle zvláštních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) a v ustanovení § 67 povinnost investora provést „biologické zhodnocení“.

Druhým předpisem je **zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)**, který je provázen čtyřmi prováděcími předpisy. Účelem institutu integrované prevence a omezování znečištění (IPPC, *Integrated Pollution Prevention and Control*) je:

- posuzování veškerých vlivů činnosti (provozu) průmyslového zařízení z hlediska předcházení znečištění tak, aby se dosáhlo vysoké úrovně ochrany jako celku s ohledem na veškeré

vzájemné vztahy a souvislosti mezi složkami životního prostředí.

- sloučení rozhodování o povolení do jediného správního řízení (v zásadě se použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád). Výsledné integrované povolení se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů z oblasti životního prostředí, např. zákon o ovzduší, zákon o lesích, zákon o odpadech, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, atd.

Povinnost mít integrované povolení se vztahuje pouze na provozovatele zařízení vymezených v Příloze č. 1, dobrovolně však může žádat i provozovatel nevyjmenovaných zařízení. Jedná se o zařízení, která představují zvýšené riziko pro životní prostředí a jeho složky, z oblasti energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemického průmyslu, nakládání s odpady a jiných průmyslových činností (např. zemědělských). Samotné povolení pak stanoví podmínky provozu zařízení a emisní limity znečišťujících látek, bez něj samozřejmě nesmí být zařízení provozováno. Jako podpůrný systém byl zřízen integrovaný registr znečišťování, který spravuje Ministerstvo životního prostředí jako veřejně přístupný informační registr veřejné správy (§ 21 zákona č. 76/2002 Sb.). Charakteristickým prvkem při procesu povolování je tedy součinnost mezi regulátorem a provozovatelem-žadatelem na jedné straně a mezi orgány státní správy navzájem. Orgány, které by jinak stanovovaly jednotlivé podmínky provozu podle složkových předpisů, zde mají postavení dotčených orgánů.

Jiným ustanovením, které zavádí do právního řádu specifické komplexní rozhodnutí, je § 4 odst. 6 **zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona**, kde je upraveno tzv. koordinované stanovisko vydávané orgánem v případě, že je podle zvláštních předpisů příslušným hájit několik veřejných zájmů. Integrace zde spočívá ve zjednodušení řízení jak pro stavebníka, který nemusí sám jednat se

všemi odbory dotčeného orgánu, tak i pro samotné organizační složky, které nevydávají jednotlivá stanoviska, ale vydá se pouze jedno za celý orgán.

Nejnovějším právním předpisem odrážejícím v sobě významným způsobem princip prevence (a dále i princip znečišťovatel platí, princip objektivní odpovědnosti a princip naturální restituce) je **zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě**. Zákon je promítnutím požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí do českého právního řádu. Zákon upravuje práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmy a při její nápravě, došlo-li k ní nebo hrozí-li bezprostředně na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích vymezených tímto zákonem, na vodě nebo půdě. Zákon se vztahuje na ekologickou újmu nebo bezprostřední hrozbu jejího vzniku, jsou-li způsobeny provozní činností podrobně uvedenou v příloze č. 1 zákona. Týká se např. zařízení podléhajících integrovanému povolení, zařízení k využívání, odstraňování sběru nebo výkupu odpadů, vypouštějících odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních. Zákon vymezuje povinnosti k předcházení ekologické újmy a její nápravě. Povinné subjekty (podnikatelé a další osoby vykonávající rizikovou provozní činnost – příloha č. 1 zákona) jsou podle tohoto zákona povinni provádět preventivní opatření (v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy) nebo nápravná opatření (v případě vzniku ekologické újmy), aniž by tato povinnost byla vázána na prokázání protiprávnosti a zavinění ve formě úmyslu nebo nedbalosti.

Někdy⁹⁷ bývá dáván do souvislosti s principem prevence i **princip únosného zatížení území** neboli přípustné míry zatěžování

⁹⁷ Např. JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 207 s., str. 95.

životního prostředí. Samozřejmě nelze zakázat jakékoli zatěžování a navíc je obecně známo, že ekosystémy mají schopnost dosahovat samy ekologické stability a rovnováhy a pokud míra znečištění nepřesáhne určitou kritickou hranici, dokáží se s ním vyrovnat. Příkladem může být samočisticí schopnost vodního toku nebo obnovovací schopnost lesních porostů (a reprodukce obnovitelných zdrojů vůbec). Otázkou zůstává ona správná míra.

Již **LZPS** ve svých **čl. 11 odst. 5** a **čl. 35 odst. 3** počítá se zákony, které stanoví přípustnou míru poškozování nebo ohrožování životního prostředí. I **zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, v ustanovení **§ 11** (ve spojení s **§ 5**) a **§ 12** praví, že území nesmí být zatěžováno takovou měrou, aby docházelo k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability. Mezní hodnoty, které pak určují přípustnou míru znečišťování, mají být stanoveny v souladu s dosaženým stavem poznání (souvislost s principem BAT) a s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení znečišťujících látek a činností.

Co se týče úpravy de lege ferenda, i věcný záměr Kodexu práva životního prostředí s oběma uvedenými principy počítá v Obecné části, hlavě I, oddílu 3 Obecné zásady a povinnosti. Pod bodem 2 je široce upravena zásada prevence⁹⁸ a bod 8 (ve spojení s legální definicí únosného zatížení území v oddíle 2 Základní pojmy, bod 7) zakazuje překračovat únosnou míru zatížení území.

⁹⁸ „Každý je povinen předcházet ekologické újmě, znečišťování, ohrožení nebo poškození životního prostředí, a to především opatřeními u zdroje. Fyzické a právnické osoby nesmějí znečišťovat životní prostředí nebo provádět jinou činnost, která by mohla ohrozit nebo poškodit životní prostředí, jen v souladu s právem životního prostředí, přičemž se nezbavují odpovědnosti za případnou ekologickou újmu. Každý je povinen omezovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí na nejnižší možnou míru.“ KRUŽÍKOVÁ, Eva a Petr PETRŽÍLEK. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb, Návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružikové a Petra Petržílka*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, 244 s., str. 29.

K uplatňování principu prevence dochází zcela běžně v legislativní i aplikační praxi. Vzhledem k tomu, že je prověřeným obecným právním principem, nečiní jeho použití žádné velké obtíže. Zakotvení jednoho jeho předpokladu (práva na informace) na ústavní úrovni se jeví jako velmi vhodné, samotné výslovné ustanovení asi není ani potřebné.

Legislativní vyjádření principu prevence má dvě podoby:

a) obecnou povinnost neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí, která má však spíše povahu morálního apelu a není spojena s právní odpovědností a

b) konkrétní úpravu jednotlivých zdrojů znečištění a adresné povinnosti osob ve složkových zákonech.

Ačkoli tedy není s obecně vyjádřeným principem prevence spojena žádná sankce, není jeho explicitní vyjádření v textu zákona nadbytečné, neboť působí na potenciální znečišťovatele alespoň autoritou zákona.

Princip prevence je často uplatňován v procesu interpretace a aplikace práva, o čemž svědčí poměrně bohatá judikatura. Za všechny lze uvést na české poměry poměrně odvážný a progresivní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2003, č.j. 7 A 28/2000-47, jež dovedl, že „*mohou nastat situace, kdy i povolená činnost se stane hrozbou a je nezbytný zákaz činnosti dříve jiným orgánem povolené. Rozhodující pro užití zákazu činnosti je tedy hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať už povolené či nikoli*“. Soud tak potvrdil, že zájem na ochraně přírody, resp. princip prevence, může za určitých okolností převážit nad výkonem práv nabytých v dobré víře na základě rozhodnutí jiného správního orgánu, resp. principem presumpce správnosti správního aktu. Tuto argumentaci pak Nejvyšší správní soud posunul ještě o něco dále ve prospěch ochrany životního prostředí ve svém rozsudku č.j. 9 As 8/2008 – 80 ze dne 29.10.2008, když zkonstatoval, že

i nařízená činnost „může mít nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody. Tyto důsledky neovlivní fakt, zda je způsobila činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená“. Pro úplnost dodávám, že oba výše uvedené judikáty se týkají užití ustanovení § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle kterého je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat. Dle názoru soudu vysloveném v posledně citovaném rozsudku „nejdůležitějším zásadami v rámci obecné ochrany životního prostředí jsou (...) zásada prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce. Zásady prevence a předběžné opatrnosti se proto jako nosné zásady promítají do jednotlivých právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí (...).“

Dalším judikátem shrnujícím význam prevence pro ochranu životního prostředí je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2011, č.j. 1 As 86/2011 – 50, podle nějž „delikt ní odpovědnost v právu životního prostředí by měla plnit zejména funkci preventivní a kompenzační. Právě funkce preventivní se v právu životního prostředí musí uplatňovat o to výrazněji, neboť následky protiprávního jednání v této oblasti jde mnohdy odstranit pouze stěží. Preventivní funkce odpovědnosti odráží i jedny ze základních principů práva životního prostředí – princip odpovědnosti původce a princip prevence.“

Shrnutí:

Princip prevence znamená předcházení škodlivým dopadům činností a zařízení na životní prostředí v situacích, kdy jsou tyto negativní vlivy daného zařízení či aktivity předem známy.

Jedná se o obecný právní princip, známý již z dob římského práva a tedy praxí mnohokrát prověřený. V právu životního prostředí nabývá však ještě větší důležitosti než v jiných právních odvětvích kvůli nevratnosti a obtížné napravitelnosti poškození životního prostředí a jeho složek. Zakotven je velmi široce jak v dokumentech soft law i hard law mezinárodního práva, tak v primárním i sekundárním právu ES, a nakonec na ústavní i zákonné úrovni v českém právu. Výrazné je jeho promítnutí do úpravy posuzování vlivů na životní prostředí, prevence závažných havárií, nakládání s odpady a obaly a nejnověji předcházení ekologické újmy. Právní úpravu je třeba hodnotit pozitivně, nejsou známy ani výrazné interpretační nebo aplikační obtíže, význam zásady je jasný.

Zvláštností českého práva v souvislosti s principem prevence je úprava zásady únosného zatížení území jako specifického principu práva životního prostředí, která znamená nutnost stanovení mezních hodnot přípustného znečištění životního prostředí tak, aby nebyla narušena schopnost samoobnovy ekosystémů. Realizována je vcelku bez problémů v ustanovení řady zákonů a jejich prováděcích předpisů.

3.3. *Princip předběžné opatrnosti*

Princip předběžné opatrnosti (angl. *precautionary principle*) posouvá výše popsaný princip prevence ještě na vyšší úroveň z hlediska přísnosti ochrany životního prostředí. Stručně řečeno vyjadřuje přesvědčení, že nedostatek jistoty ohledně předpokládaného negativního dopadu určité aktivity nebo zařízení nemůže být důvodem pro odklad nebo nepřijetí opatření, která těmto dopadům mají zabránit. Rozdíl oproti principu prevence, se kterým velmi úzce souvisí, zde spočívá v prvku nejistoty. Zatímco *conditio sine qua non* pro uplatnění principu prevence byl dostatek informací, tj. vědecky ověřených a ověřitelných faktů o negativních dopadech konkrétní činnosti/ resp. zdroje poškození životního prostředí na životní prostředí, princip předběžné opatrnosti toto paradigma převrací a pro přijetí ochranných opatření již tyto důkazy o škodlivých účincích nevyžaduje.⁹⁹ Jedná se také o princip formulovaný relativně nedávno, jenž je na rozdíl od obecného principu prevence specifický pouze pro právo životního prostředí.

Zásada předběžné opatrnosti má svůj původ v německém institutu *Vorsorgeprinzip*¹⁰⁰. Jejím základem je přesvědčení o nutnosti dávat přednost ochraně životního prostředí i v případech, kdy není jisté, zda škodlivé následky činnosti vůbec nastanou. Vychází ze zkušenosti s používáním nových chemikálií, léčiv, technologií a výrobků, u kterých se časem ukázalo, že mohou způsobit závažné (a nevratné) poškození lidského zdraví a životního prostředí. Existuje řada jevů, které svědčí o nezvratném poškozování životního prostředí

⁹⁹ „The rational view, ‘ascertain the facts, then act’, must be reversed, to become ‘act first, then ascertain the facts’.“ in SADELEER, Nicolas de. *Environmental principles: from political slogans to legal rules*. Oxford: Oxford University Press, 2002, xlvi, 433 s., str. 91.

¹⁰⁰ Blíže BOEHMER CHRISTIANSEN, S. *The precautionary principle in Germany – enabling government*. In O’RIORDAN, Timothy a James CAMERON. *Interpreting the precautionary principle*. London: Cameron May, 1994, 315 s., str. 31- 60.

nebo se projevují v hrozbě jeho závažného poškození, aniž by byly k dispozici dostatečné vědecké důkazy o vlivu konkrétních antropogenních činností a jejich výsledků na životní prostředí a lidské zdraví. To platí zejména o dlouhodobém a vzájemném působení chemických látek, ale i jiných faktorů¹⁰¹.

Většina autorů tak spojuje princip předběžné opatrnosti pouze s nejistotou ohledně vědeckých zjištění o dopadech určité aktivity, látky, technologie, atd., ovšem lze se setkat i s komplexnějším pojetím této zásady, která potom v sobě zahrnuje šest rovin.¹⁰²

Mohlo by se zdát, že princip předběžné opatrnosti tak neguje zásadu *in dubio pro reo*, ale nejedná se o žádnou presumpci viny, nýbrž o dání přednosti zásadě „*in dubio pro natura*“, neboli v pochybnostech ve prospěch přírody, čili o předpoklad pochybností. A ani tak nemusí realizace této zásady v praxi nutně vést k zákazu či „nepovolení“ dané činnosti, ale pouze vyžaduje zvážení všech možných rizik a uložení adekvátních doprovodných preventivních opatření jako jsou např. analýzy rizik, havarijní plány, monitoring, zádržné systémy, apod. V tom případě se jedná o **užší pojetí** principu předběžné opatrnosti, které má podporu států, mezinárodních tribunálů a mezinárodního společenství. Naopak jeho **širší pojetí**, podle kterého se potencionální původce škodlivé činnosti musí zdržet jejího provedení i přesto, že dosud neexistují dostatečně jasné vědecké důkazy potvrzující tuto škodlivost, má své zastánce mezi ekology a nevládními organizacemi. Jak vidno, princip předběžné opatrnosti v sobě skrývá mnoho podob, jež dosud nebyly dostatečně vytříbeny a popsány. Teprve budoucí vývoj ukáže, jakým směrem se bude tato zásada ubírat.

¹⁰¹ Srov. například diskuze o příčinách globálního oteplování.

¹⁰² O'RIORDAN, Timothy a James CAMERON. *Interpreting the precautionary principle*. London: Cameron May, 1994, 315 s.

Z uvedené charakteristiky pak vyplývá, že se tato zásada ještě plně neetablovala v procesu aplikace práva a svou cestu i vyjádření v konkrétních případech musí teprve nalézt. Výklad podmínek, za nichž lze princip předběžné opatrnosti aplikovat, resp. objasnění prvků, z nichž vychází je poměrně obtížný a není obecně přijímán. Je proto pochopitelné, že aplikace tohoto principu působí někdy poněkud rozpačitě či dokonce kontroverzně. Nedostatek legální definice principu předběžné opatrnosti se pokusila alespoň částečně odstranit Evropská komise vydáním Sdělení EK k principu předběžné opatrnosti ze dne 2.2.2000, ve kterém dospěla k závěru, že tento princip by měl být uplatňován *„je-li potřeba přijmout naléhavá opatření v případě možného ohrožení zdraví lidí, zvířat nebo rostlin, nebo v případě ochrany životního prostředí, kdy není možné vědeckými postupy dosáhnout úplného ohodnocení rizika. Princip nesmí být zneužíván jako záminka pro protekcionistická opatření, ale měl by být aplikován především v případě nebezpečí hrozícímu lidskému zdraví, například k zamezení distribuce závadných produktů způsobilých poškodit lidské zdraví.“*¹⁰³ Komise dále stanoví konkrétní pravidla, resp. postupy, pro uplatňování tohoto principu. Jsou jimi tzv. předběžné podmínky, které musí být vždy splněny:

- i. Stanovení potenciálně nepříznivých účinků,
- ii. Vyhodnocení dostupných vědeckých údajů,
- iii. Rozsah vědecké nejistoty.

Využívání zásady předběžné opatrnosti se pak musí řídit těmito kroky:

¹⁰³Překlad autorky. Anglické znění textu lze nalézt in http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf.

- i. Komplexní vědecké vyhodnocení provedené nezávislým autoritativním subjektem s cílem zjistit stupeň vědecké nejistoty;
- ii. Hodnocení potenciálních rizik a následků v případě, že se problém nebude řešit;
- iii. Účast všech zainteresovaných stran a maximální průhlednost jejich postupů.¹⁰⁴

Aplikaci principu předběžné opatrnosti tedy musí předcházet **analýza rizika** (risk analysis), jejímž smyslem je identifikovat hrozící nebezpečí a jeho pravděpodobnost. Mohou nastat v podstatě tři varianty: *riziko jisté*, *riziko nejisté* a *riziko zbytkové*. Jisté riziko je podloženo vědeckými důkazy o existenci příčinné souvislosti, tzn. že existuje spojení příčiny a následku mezi událostí, která může nastat, a ztrátou, která by vznikla. V případě nejistého rizika tyto nevyvratitelné vědecké důkazy chybí, není tedy zcela jasně prokázán vztah mezi příčinou a následkem, neboť není možné získat dostatek vědeckých podkladů a faktů pro jeho zhodnocení. Zbytkové riziko je pak založeno pouze na hypotetických odhadech, jež nemají žádný vědecký podklad. Princip předběžné opatrnosti má být aplikován pouze v případech tzv. nejistého rizika (riziko jisté značí uplatnění principu prevence; riziko hypotetické by nemělo podléhat právní regulaci). Druhou fází je **hodnocení rizika** (*risk evaluation*), resp. jeho přijatelnosti v daném místě a čase při zohlednění faktorů sociálně ekonomických a ekologických. Závěrečnou fází je pak **posouzení rizika** (*risk assesment*), jehož výsledkem je rozhodnutí, zda danou činnost provést či nikoli.

Dalším důležitým aspektem, který je nutno vzít v potaz při aplikaci principu předběžné opatrnosti je **přiměřenost** přijatých opatření. Osobně považuji tento prvek za klíčový pro efektivní uplatnění uvedeného principu a domnívám se, že důsledné využití

¹⁰⁴ Více viz http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/132042_cs.htm

kritéria přiměřenosti by v mnoha případech vedlo ke zmírnění sporů mezi odpůrci a zastánci principu předběžné opatrnosti. Mezi nejčastěji zmiňované argumenty proti aplikaci tohoto principu patří totiž námitky, že

- současná regulace je již dostatečně opatrná;
- princip není vědecky přípustný protože je založen na rozhodování bez dostatečného vědeckého podkladu;
- jeho aplikací dochází k utlumení inovace, neboť vyžaduje důkaz o bezpečnosti ještě před tím, než je možno dopad nových technologií vůbec prozkoumat.

Přijatá opatření pak nemusí spočívat v úplném zákazu činnosti/technologie/výrobku, ale mohou mít podobu např. právních aktů různého stupně závaznosti, spolufinancování výzkumných projektů, opatření v oblasti informovanosti veřejnosti atd.

Na rozdíl od principu prevence, který se v dokumentech mezinárodního práva objevuje od 30. let 20. stol., je princip předběžné opatrnosti institutem vcelku novým a na mezinárodní úroveň pronikl až v polovině 80. let (ačkoli již předtím byl rozpracován na národní úrovni v SRN). Prvním mezinárodním dokumentem, který jej explicitně vyjadřuje je *Ministerská deklarace z 2. mezinárodní konference o ochraně Severního moře* z listopadu 1987. Od té doby je hojně zmiňován v úmluvách zabývajících se kosmem, znečišťováním moří, klimatickými změnami, nebezpečnými odpady a rizikovými výrobky, tedy v oblastech, o kterých současná věda má jen omezené množství informací a znalostí o jejich fungování.

Formální vyjádření najdeme v Principu 15 Deklarace z Ria (1992): „Pokud hrozí vážná a nenapravitelná škoda na životním prostředí, nesmí být nedostatek vědecké jistoty důvodem pro odklad přijetí účinných opatření, která by mohla poškození životního prostředí zabránit.“ Na téže Konferenci OSN byla přijata jako právně závazný dokument i Úmluva o biologické rozmanitosti a k ní následně

v roce 2000 přijatý Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti, jehož cílem je zajistit odpovídající úroveň ochrany v oblasti bezpečného přenosu, manipulace a využívání živých modifikovaných organismů vzniklých použitím moderních biotechnologií a který se hlásí k principu předběžné opatrnosti ve svém čl. 1.; a Rámcová úmluva o změně klimatu (ve znění později přijatého Kjótského protokolu) hovoří o „předběžnosti“ také jasně¹⁰⁵.

Dále se princip předběžné opatrnosti promítá do úprav problematiky jaderné energetiky - už *Agenda 21* obsahuje doporučení státům řídit se jím v řešení otázek týkajících se radioaktivního odpadu a ochrany atmosféry Země. Ačkoli původní Vídeňská úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země (1985) princip předběžné opatrnosti nereflektuje, její Montrealský protokol ve znění Londýnského dodatku (1990) (i Kodaňského, Pekingského a Montrealského) již používá novou terminologii.

Zatímco zakotvení principu předběžné opatrnosti ať už v konkrétních mezinárodních úmluvách nebo v instrumentech soft law je poměrně pevné a časté, judikatura týkající se principu předběžné opatrnosti není příliš rozvinutá a zdá se, že mezinárodní soudní instituce spíše upřednostňují princip prevence.¹⁰⁶ Neúspěšně se pokusilo argumentovat principem předběžné opatrnosti (resp. stavem nouze) například Maďarsko v případě Gabčíkovo-Nagymaros. Naopak potvrzení své platnosti se tento princip dočkal v případě tuňáků modroploutvých posuzovaným Mezinárodním tribunálem pro mořské právo v roce 1999. Ve sporu mezi Novým Zélandem a Japonskem

¹⁰⁵ „The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimise the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost.“

¹⁰⁶ SADELEER, Nicolas de. *Environmental principles: from political slogans to legal rules*. Oxford: Oxford University Press, 2002, xlvi, 433 s., str. 100.

o podmínkách experimentálního rybolovu vyslovil názor, že státy by měly jednat s opatrností a prozíravostí, aby byla zachována populace tuňáka modroploutvého. I přes nedostatek vědeckých důkazů a podkladů soud usoudil, že v daném případě existuje nejistota ohledně rizika a je potřeba s ohledem na princip předběžné opatrnosti učinit opatření k zamezení úhynu a vymření těchto živočichů, konkrétně neprovádět experimentální rybolov.

Do komunitárního práva se princip předběžné opatrnosti (PPO) dostal na základě Maastrichtské smlouvy (1993) a dnes je zakotven v **čl. 174 odst. 2 SES** jako první zásada ekologické politiky Společenství. Jelikož však používání tohoto pojmu bylo v praxi spojeno s interpretačními potížemi, přijala Evropská komise v únoru 2000 *Sdělení o principu předběžné opatrnosti*, kde jej definuje a vysvětluje, kdy se má v praxi uplatňovat. Jde o případy, kdy jsou vědecké údaje nedostatečné, neprůkazné nebo nejisté a tam, kde z předběžného vědeckého hodnocení vyplývá možný negativní dopad na zdraví lidí, zvířat a rostlin. Dále stanoví tři požadavky při uplatňování principu předběžné opatrnosti:

- 1) komplexní vědecké vyhodnocení provedené nezávislým autoritativním subjektem s cílem zjistit stupeň vědecké nejistoty;
- 2) hodnocení potenciálních rizik a následků v případě, že se problém nebude řešit;
- 3) účast všech zainteresovaných stran a maximální průhlednost jejich postupů.¹⁰⁷

Z předpisů sekundárních se pak princip předběžné opatrnosti uplatňuje zejména v oblasti bezpečnosti potravin, zdraví zvířat, lidí a rostlin, ale i v oblasti ochrany spotřebitele. Konkrétně uvádím přísnou regulaci nakládání s geneticky modifikovanými organismy

¹⁰⁷ Viz <http://www.evropska-unie.cz/cz/glossary/term.asp?id=226>.

(GMO): **směrnici č. 90/219/EHS o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy** (ve znění směrnice č. 98/81/ES) a **směrnici č. 2001/18/ES o záměrném uvolňování GMO do životního prostředí**. Další úpravou reflektující princip předběžné opatrnosti je **nařízení č. 1907/2006** o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, pro které se vžila zkratka **REACH** a které nabylo účinnosti 1.6.2007. Podle této nové úpravy budou současné požadavky na registraci nových látek uváděných na trh nahrazeny požadavkem na registrování všech látek vyráběných nebo dovážených v množství min. 1000 kg ročně. Nově bude zavedena autorizace (schvalování) uvádění vybraných látek na trh. V roce 2008 pak vstoupilo v platnost nařízení EP a Rady č. 396/2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a na jejich povrchu, které je založeno na principu předběžné opatrnosti, ačkoli jej výslovně nevyjadřuje. Cílem tohoto nařízení je snížit využívání pesticidů v zemědělství a zajistit tak větší bezpečnost potravin.

Judikatura Evropského soudního dvora týkající se principu prevence není příliš jednotná v otázce podmínek jeho aplikace. Za všechny uvádím případ *Komise v. Francie* z prosince roku 2001, v němž soud odmítl princip předběžné opatrnosti uplatnit a spolehl se na odborné vědecké posouzení rizika komunitárním orgánem.¹⁰⁸

Český právní řád se v ústavních zákonech o tomto principu nezmiňuje, činí tak až **zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, v ustanovení § 13: *„Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného*

¹⁰⁸ V roce 1996 zakázala Komise vývoz masa a masných výrobků z Velké Británie do ostatních členských i nečlenských zemí EU z důvodu rizika kontaminace nemocí šílených krav, Ačkoli tento zákaz pak v březnu 1998 sama zrušila, Francie ke zrušení zákazu nepřistoupila, neboť se domnívala, že riziko zde stále existuje. Case C-1/00, *Commission v. French Republic* 2001 E.C.R. I-9989.

poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.“ Konkretizován je např. v **zákoně č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty**, který zakotvuje povinné hodnocení rizik nakládání s GMO a GP, vytvoření havarijního plánu a zavádí registr povolených GMO i registr uživatelů¹⁰⁹. Vzhledem k povaze nařízení ES se nevyžaduje (a ani není umožněna) jeho transpozice do národního právního řádu. Z toho důvodu je i na území ČR od 1.6.2007 přímo aplikovatelná úprava nakládání s chemickými látkami, jak je obsažena ve výše uvedeném nařízení 1907/2006 (REACH).

Předběžnou opatrnost upravuje i věcný záměr Kodexu práva životního prostředí (obecná část, hlava I, oddíl 3, bod 3). Princip předběžné opatrnosti je poměrně novou zásadou práva životního prostředí, takže s její aplikací ještě není tolik zkušeností. Lze se setkat i s názorem, že princip předběžné opatrnosti je účelovou zásadou, která má být nástrojem protekcionismu Evropského společenství brzdícího tak příliv geneticky modifikovaných potravin z USA¹¹⁰. S tím ovšem nelze souhlasit, neboť je zřejmé, že tento princip se promítá i do úprav nakládání s chemickými látkami, využití jaderné energie či ochrany ozonové vrstvy Země. De lege ferenda by bylo jeho rozšíření žádoucí např. i do úprav záření vysílaného mobilními telefony, jehož dopady na lidské zdraví ještě nejsou dostatečně známy. V současnosti tuto problematiku upravuje velmi stručné nařízení vlády č. 480/2000 Sb., o ochraně zdraví před neionizujícím zářením, přičemž bylo konstatováno, že limity zde stanovené bývají překračovány zvláště u osob pracujících v průmyslu (bodové sváření). Účinnější zákonná úprava by tak mohla pomoci snížit alespoň expozici, které jsou vystaveny děti při užívání

¹⁰⁹ Kritiku principu předběžné opatrnosti (nejen) v souvislosti s problematikou GMO od přírodovědce prof. J. Drobníka lze nalézt na <http://www.biotrin.cz/czpages/opn027.htm>.

¹¹⁰ Tamtéž.

mobilních telefonů (např. povinností používat tzv. „hands free“ sadu, kdy je zdroj záření dál od hlavy a těla).

Judikatura českých soudů si použití principu předběžné opatrnosti teprve osvojuje. Na příklad uvádím rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 94/2008 – 57 ze dne 18.12.2008, který jej považuje za základní princip práva životního prostředí a definuje jej takto: (princip předběžné opatrnosti) *„ukládá každému povinnost jednat tak, aby bylo zamezeno jakékoliv škodě na životním prostředí i v případech, kdy není předem jisté, že plánovaným jednáním nějaká škoda vznikne, tedy povinnost vycházet z nejhorší možné varianty z těch, které mohou nastat.“*

Shrnutí:

Princip předběžné opatrnosti vyjadřuje zásadu, že je třeba dát přednost ochraně životního prostředí i v pochybnostech o skutečném negativním dopadu zamýšlené činnosti na životní prostředí. Prvek nejistoty tak odlišuje tento princip od zásady prevence.

Jedná se o relativně nový právní princip, který se objevil v souvislosti s překotným technologickým vývojem v druhé polovině 20. století a je vyjádřen v mnoha mezinárodních úmluvách, právně závazných i nezávazných. Evropské komunitární právo na něj klade také velký důraz, je uveden na prvním místě mezi principy ekologické politiky ES, a proveden v řadě ustanovení sekundárního práva. Česká právní úprava tohoto principu není rozsáhlá, zvláštní složkové zákony jsou v souladu s komunitární úpravou, zejména v oblasti regulace GMO.

Těsné spojení s principy prevence a nejvyšší hodnoty přidávají zásadě předběžné opatrnosti ještě více na významu, a zejména ve složitých případech rozhodování o rizikových aktivitách by se k nim mělo přihlížet jako k provázanému celku a důsledně se držet zásady *„in dubio pro natura“*. Na druhé straně nedostatek jasné a přesné

legální definice principu předběžné opatrnosti činí potíže při jeho interpretaci i aplikaci.

3.4. Princip informovanosti a účasti veřejnosti

Princip informovanosti a účasti veřejnosti se neuplatňuje pouze v právu životního prostředí, jedná se o obecný právní princip. Vzhledem k tomu, že životní prostředí je veřejným statkem, je naprosto logické a správné, aby se na jeho ochraně podílely jak orgány veřejné správy, tak ostatní subjekty stojící mimo veřejnou moc. Toto paradigma lze na jedné straně vykládat jako povinnost každého podílet se na ochraně životního prostředí, resp. životní prostředí nepoškozovat či neohrožovat, avšak v této kapitole se zaměřím na jeho druhý možný aspekt:

- právo získávat o životním prostředí od orgánů veřejné správy relevantní informace a
- právo účastnit se na procesech, v nichž se o ochraně životního prostředí rozhoduje.

Současná právní úprava nabízí více možností pro zapojení veřejnosti, jedná se o tzv. účast veřejnosti v širším slova smyslu. Formami tohoto zapojení je například: využití práva shromažďovacího, sdružovacího a petičního, práva podílet se na správě věcí veřejných, práva na informace o životním prostředí, podávání podnětů a stížností, účast na řízeních, která nejsou správním řízením, na správním i občanskoprávním řízení, účast institucionalizované povahy, nebo výkon vlastnického práva a uzavírání dohod.

Smyslem zakotvení tohoto principu v právních úpravách je na jedné straně jistě kontrola výkonu veřejné moci v oblasti ochrany životního prostředí, na straně druhé pak je nepochybné, že informovanost veřejnosti je základním předpokladem pro chování subjektů v souladu s požadavky ochrany životního prostředí.

Základními pilíři této zásady jsou:

- Právo na informace – důraz je kladen na aktivní přístup veřejné správy při poskytování informací a na uživatelsky

srozumitelné a přístupné formy jejich poskytování. Samozřejmě by mělo být využívání moderních komunikačních médií a technologií, elektronické pošty a internetu.

- Právo na účast veřejnosti při rozhodování – vychází z pojetí životního prostředí jako veřejného statku, z něhož plyne právo veřejnosti vyjádřit se k zamýšleným řešením problémů a otázek životního prostředí.
- Právo na soudní ochranu – znamená právo na přístup k nezávislému přezkoumání postupu orgánu veřejné správy při poskytování, resp. odepření, informací a při uplatňování práva účasti na rozhodování o otázkách životního prostředí.

Princip informovanosti a účasti veřejnosti (angl. *access to information and public participation principle*) je nezbytným předpokladem pro zajištění prevence, účinných kroků k ochraně životního prostředí, příznivého chování subjektů k životnímu prostředí a efektivní kontroly orgánů veřejné správy i podniků (znečišťovatelů), a důsledkem požadavku a práva na účinné zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí. Povinnost poskytovat informace se vztahuje jak na orgány veřejné správy, které musí veřejnost pravidelně informovat nejen o celkovém stavu životního prostředí, ale i o metodách a jiných opatřeních přijímaných při realizaci státní ekologické politiky, tak na samotné znečišťovatele.

Principy účasti a informovanosti veřejnosti jsou vyjádřeny i v principu č. 1 **Stockholmské deklarace** jako právo na příznivé životní prostředí a principu č. 2 jako „*zajištění volného toku aktuálních vědeckých poznatků a předávání zkušeností*“, a principu č. 10 **Deklarace z Ria**. Ovšem nejdůležitějším mezinárodním dokumentem v této oblasti je *Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a*

přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), jež byla přijata v červnu 1998 na 4. ministerské konferenci Životní prostředí pro Evropu v Dánsku. Tato mnohostranná konvence zahrnuje ve svém obsahu tři základní pilíře. Tzv. I. pilíř tvoří právo na informace o životním prostředí, tzv. II. pilíř zavazuje smluvní strany zaručit veřejnosti minimální rozsah práv umožňujících zapojení se do rozhodování ve věcech životního prostředí, tzv. III. pilíř obsahuje úpravu práva obracet se ve věcech životního prostředí na nezávislý orgán zřízený zákonem (právo na přístup k právní ochraně).

Koncem sedmdesátých let a počátkem osmdesátých let pak došlo v relativně krátkém časovém období k několika velmi závažným průmyslovým haváriím (1976 v italském Sevesu, 1984 v indickém Bhópálu a 1986 v ukrajinském Černobyli), jež měly za následek uzavírání vyššího počtu dohod požadujících zapojení veřejnosti a předávání informací o životním prostředí nejen v rámci mezinárodního společenství. Výsledkem pak bylo uzavření např. **Úmluvy o včasném oznamování jaderné nehody** v roce 1986 zavazující státy k včasnému hlášení jaderných havárií, které mohou mít nadnárodní přesah a postihovat i ostatní státy.

Evropské společenství je smluvní stranou Aarhuské úmluvy a v souladu s jejím zněním byla přijata určitá právní úprava na úrovni sekundárního práva - její charakter je ovšem spíše dílčí. Konkrétně se jedná o **směrnici č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí**, **směrnici č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA směrnice)**, **směrnici č. 2003/35 o účasti veřejnosti při vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí**, **směrnici č. 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečišťování (IPPC směrnice)** a **směrnici č. 90/313/EHS o volném přístupu k informacím o životním**

prostředí, která je nahrazena **směrnicí č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí**. Tato poslední jmenovaná směrnice promítá do komunitárního práva požadavky tzv. I. pilíře Aarhuské úmluvy, jímž je právo veřejnosti na přístup k environmentálním informacím. S dobrovolným informováním veřejnosti ze strany podniků je spojena úprava obsažená v **nařízení č. 761/2001 o dobrovolné účasti organizací v systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS)**.

Výkladu principu práva na informace na evropské úrovni se týká rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10.7.2006, č.j. 9109/03 ve věci Jihočeské matky vs. Česká republika, ve kterém soud posuzoval zákonnost odmítnutí přístupu k dokumentům a plánům týkajícím se jaderné elektrárny Temelín. V daném případě soud uzavřel, že nedošlo k porušení EÚLP, neboť odmítnutí poskytnutí informace bylo řádně a dostatečně zdůvodněno.

Právo na informace je základním lidským právem, které musí být v právním státě, za který se Česká republika považuje (Preambule ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR), respektováno. LZPS v čl. 17 zakotvuje obecné právo na informace a v čl. 35 odst. 2 (jako *lex specialis* vůči čl. 17) právo „*každého na úplné a včasné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*“ V souladu s ustanovením čl. 41 odst. 1 LZPS se ho však lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů. Tímto zákonem je **zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**, jenž upravuje tři způsoby poskytování informací orgány veřejné správy v širokém slova smyslu (vymezenými v ustanovení § 2 písm. b):

- Zpřístupňování informací na základě žádosti. Ze žádosti musí být patrné, o jakou informaci má žadatel zájem a kdo ji podal. Může být podána jakoukoli technicky proveditelnou formou a nemusí být odůvodněna. Poskytnutí informace je zásadně bezplatné. O poskytnutí informace se žádné rozhodnutí

nevydává, naopak o odepření je třeba rozhodnout ve správním řízení a výrok odůvodnit, aby měl žadatel možnost domáhat se přezkoumání.

- Aktivní zpřístupňování informací prostřednictvím elektronických databází nebo zprávy o stavu životního prostředí zpracovávané každoročně vládou.
- Environmentálním vzděláváním, výchovou a osvětou.

Při orgánech státní správy a samosprávy je provozována řada informačních systémů s informacemi o životním prostředí (cca 37), které jsou veřejně přístupné. Příkladem mohou být informace poskytované o procesech EIA a SEA, zákon č. **100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**, integrovaný registr znečištění, **zákon č. 76/2002 Sb.**, systém evidence kontaminovaných míst¹¹¹, seznam příjemců hlavních zemědělských dotací z fondů EU a ze státního rozpočtu ČR¹¹², informační systém o odpadech - ISOH¹¹³, informační systém kvality ovzduší - ISKO¹¹⁴, aj. Dobrovolnými nástroji informování veřejnosti, které využívají podniky a výrobci dávající tak najevo svůj zájem na ochraně životního prostředí, jsou potom EMAS a systém tzv. ekoznaček (např. Ekologicky šetrný výrobek).

Právo účasti veřejnosti může být chápáno *stricto sensu* jako účast na správních, popř. jiných řízeních, nebo *largo sensu* jako aktivní zapojování do záležitostí ochrany životního prostředí vyjadřováním svých názorů a stanovisek, ať už formální nebo neformální cestou, bez ohledu na míru institucionalizace a způsob organizace veřejnosti (tj. zda se jedná o občanské sdružení nebo pouze o skupinu osob).

¹¹¹ <http://sez.cenia.cz/mapmaker/sez/>

¹¹² <http://www.szif.cz/>

¹¹³ http://ceho.vuv.cz/CeHO/CeHO/Informacni_systemy/CeHO_Informacni_systemy.html

¹¹⁴ http://www.chmi.cz/uoco/oco_main.html

Ústavním základem práva účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech jsou čl. 18 (právo petiční), 19 (právo shromažďovací), 20 (právo spolčovací), 21 (právo podílet se na správě věcí veřejných) LZPS. Účast na správních a jiných řízeních je pak upravena zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, nebo jednotlivými složkovými nebo průřezovými zákony. Za všechny jmenujme alespoň ustanovení § 70 **zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, které dává občanským sdružením, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, právo být předem informována (na základě předchozí žádosti, platné jeden rok od jejího podání) o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, i právo účasti na nich v postavení účastníka řízení (pokud svůj úmysl účastnit se včas orgánu státní správy oznámí)¹¹⁵; nebo obdobné ustanovení § 115 odst. 6 a 7 **zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona**, případně ustanovení § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Posledně zmíněnému ustanovení se ovšem vytýká, že není v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Zejména proto, že váže účast občanského sdružení (nebo o.p.s. či dotčené obce) v navazujících řízeních na splnění tří podmínek: sdružení musí podat svoje vyjádření ve stanovené lhůtě, úřad jej musí zahrnout do svého stanoviska a úřad v navazujícím řízení nerozhodne, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou dotčeny. Rozpor je spatřován v možnosti širokého správního uvážení, zda vůbec účast veřejnosti připustit, což odporuje požadavku čl. 6 odst. 1 pís. a) Aarhuské úmluvy, neboť v procesech EIA a SEA se jedná právě o ty činnosti vymezené

¹¹⁵ Z judikatury týkající se tohoto ustanovení uvádím rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 25/2012 – 28 ze dne 27.4.2012 řešící **postavení občanských sdružení vzniklých až po zahájení určitého správního řízení**. NSS pak vyslovil názor, že „*je-li občanské sdružení založeno teprve po zahájení správního řízení a podá žádost dle ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pak je třeba je informovat o již zahájených řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a umožnit mu účast v nich, lze-li toho ještě dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení.*“

v příloze I Aarhuské úmluvy, u kterých je zajištění účasti zainteresované veřejnosti obligatorní. Jelikož závěry EIA a SEA jsou pouze podkladovými a nezávaznými, mělo by se toto právo veřejnosti vztahovat až k prvnímu řízení, ze kterého vzejde rozhodnutí a nemělo by být ničím omezováno. **Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci**, považuje podle ustanovení § 7 písm. d) za účastníka řízení o vydání integrovaného povolení občanská sdružení, o.p.s., zaměstnavatelské svazy a hospodářské komory, pokud je předmětem jejich činnosti ochrana profesních nebo veřejných zájmů, pod podmínkou, že se jako účastník písemně přihlásí ve stanovené lhůtě.

Poněkud jiná je úprava účasti veřejnosti v ustanovení § 22 až 26 **zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií**, kde se při projednávání bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu veřejností rozumí každá fyzická i právnická osoba, tedy nikoli pouze občanská sdružení hájící zájmy životního prostředí a jim podobné subjekty, a je jí přiznáno právo nahlížet do návrhů zmíněných dokumentů a písemně se k nim vyjádřit.

Základní normou upravující požadavky třetího pilíře Aarhuské úmluvy (článku 9) je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který upravuje řízení před soudy v rámci správního soudnictví. Ovšem ochrana podle tohoto zákona se týká pouze veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, což ve spojení s výkladem čl. 35 odst. 1 LZPS jak byl vyjádřen Ústavním soudem¹¹⁶ a jak je aplikován Nejvyšším správním soudem i krajskými soudy, podle kterého právo na příznivé životní prostředí přísluší pouze fyzickým osobám, odnímá žalobní legitimaci občanským sdružením zabývajícím se ochranou životního prostředí napadnout dané rozhodnutí po hmotněprávní

¹¹⁶ Usnesení Ústavního soudu sp.zn. I ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998: „je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“

stránce a ponechává jim pouze možnost namítat porušení jejich procesních práv žalobou podle ustanovení § 65 odst. 2.

Podle bodu 11, oddílu 3, hlavy I, obecného části věcného záměru Kodexu práva životního prostředí se aktivní účast veřejnosti uskutečňuje při plánování udržitelného rozvoje, posuzování vlivů na životní prostředí, správních řízeních týkajících se ochrany životního prostředí, stanovování standardů ochrany životního prostředí a také přístupem k prostředkům právní ochrany ve věcech životního prostředí.

Shrnutí:

Princip informovanosti a účasti veřejnosti v sobě zahrnuje tři pilíře: a) právo na informace o životním prostředí, b) právo účasti na rozhodování ve věcech životního prostředí a c) přístup k právní ochraně.

Základním dokumentem mezinárodního práva je Aarhuská úmluva, která předurčuje úpravu jak komunitárního, tak českého práva. V ČR jsou její požadavky promítnuty zejména do zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a dalších zákonů (průřezových i složkových), které však v porovnání se zněním Aarhuské úmluvy vykazují jisté nedostatky v implementaci zejména druhého a třetího pilíře. Ačkoli je na tento neúnosný stav soustavně poukazováno, legislativní ani aplikační praxe se nemění a objevují se dokonce snahy účast veřejnosti ještě více omezit¹¹⁷.

Stejně jako u principu trvale udržitelného rozvoje, i zde je uzlovým bodem účinnosti právní úpravy (byť sebelepší) „ekologická gramotnost“ veřejnosti a její zájem o problémy životního prostředí a o dění v občanské společnosti vůbec. Zatím se však spíše projevuje

¹¹⁷ Srovnej KUSÁK, M. *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*. In *České právo životního prostředí*, 1/2006 (17), ročník VI.

pasivita, lhostejnost a konzumní přístup k životu i životnímu prostředí, jež jsou důsledkem chybějící environmentální výchovy a širšího povědomí o souvislostech např. materiálních výhod a znehodnocení krajiny. Hlavní úlohu by zde měl sehrát stát, protože lze jen těžko očekávat, že se veřejnost bude sama aktivně vzdělávat v masovém měřítku a bude se snažit změnit vzorce své spotřeby a chování.

Zakotvení a prosazování principu informovanosti a účasti veřejnosti pak přináší *pozitiva* v podobě posílení demokratizace rozhodovacích procesů a větší ochotu subjektů přijmout jak závěry, tak odpovědnost vyplývající z přijatých rozhodnutí. Tlak veřejnosti na orgány moci výkonné také vede ke zkvalitnění rozhodovací činnosti a jejich výstupů, posílení legitimacy takových rozhodnutí a jejich dobrovolné akceptace vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o výsledek širšího společenského konsenzu. Na druhé straně *negativním dopadem* je fakt, že účast veřejnosti je poměrně časově náročná a může vést k neúměrnému natahování rozhodovacích procesů, leckdy i k vytváření obstrukcí. To může vést ke zvýšeným nákladům a celkovému prodražování řízení ve věcech životního prostředí. Další námitkou proti je pak existující napětí mezi laickou veřejností a odborným rozhodujícím orgánem, kdy jedna strana očekává vysoký stupeň zapojení a zhodnocení svých připomínek, zatímco druhá je může považovat za bezpředmětné. Nicméně i přes výše uvedené slabiny uvádění principu informovanosti a účasti veřejnosti do praxe je nepochybné, že pozitivní dopady v tomto případě naprosto převažují.

3.5. *Princip odpovědnosti státu*

Princip odpovědnosti státu vyjadřuje základní odpovědnost za ochranu životního prostředí a trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů státem. Tato odpovědnost má povahu spíše politickou a morální než právní a je vyvážením *principu svrchovanosti státu*, podle nějž státy disponují svým nerostným bohatstvím a přírodními zdroji nacházejícími se na jeho území.

V dnešní společnosti má zejména stát dostatek nástrojů, finančních prostředků a pravomocí k efektivnímu prosazování komplexní ochrany životního prostředí, neboť ekologické škody mohou přesahovat hranice jednotlivých států a jejich dopad může postihnout i další generace. Znamená to, že stát je povinen tuto ochranu zajišťovat, aby se nepřekračovalo únosné zatížení území, dbát na rozumné využívání přírodních zdrojů a měl by se podílet na řešení globálních environmentálních problémů, což vyplývá i z přijatých mezinárodních závazků. Měl by pro to vytvářet nezbytné právní podmínky (zejm. tvorbou odpovídající legislativy, ale i efektivním prosazováním práva a vytvářením příznivých společenských podmínek pro jeho aplikaci), i ekonomické a organizační předpoklady, včetně dodržování mezinárodních smluv a zásad a transformací jejich požadavků do vnitrostátního právního řádu. Jinými slovy prostředkem k dosažení uvedených požadavků je pak přijímání takových zákonů, *„které musí zabezpečit šetrnost při využívání přírodních zdrojů a způsob i metody ochrany životního 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 mezinárodním měřítku.“*¹¹⁸

¹¹⁸ PAVLÍČEK, Václav a Jiří HŘEBEJK. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 1998, str. 70.

Stát, resp. vláda však tuto odpovědnost přenáší prostřednictvím svých členů na všechny ústřední orgány státní správy i na dané subjekty a občany. Proto se někdy mluví spíše než o odpovědnosti státu o principu **sdílené odpovědnosti**, jenž je druhou stranou mince základního lidského práva na příznivé životní prostředí. Jeho výrazem je povinnost každé fyzické i právnické osoby počínat si tak, aby neohrožovala a nepoškozovala životní prostředí, a povinnost podílet se podle svých schopností a možností na jeho ochraně.

Oba tyto principy jsou politické povahy a nezakládají právní odpovědnost. Nemohou nahradit odpovědnost konkrétních adresátů povinností uvedených ve zvláštních předpisech.

Na mezinárodní úrovni se s principem odpovědnosti státu setkáváme v souvislosti s koncepcí suverenity státu, při řešení ekologických škod přesahujících hranice státu a při řešení globálních problémů životního prostředí. Základem je **princip č. 21 Stockholmské deklarace**: „Každý stát má suverénní právo užívat zdroje v rámci svého území v souladu se svou národní politikou; zároveň je však odpovědný za to, že tyto aktivity v rámci jeho jurisdikce nepoškodí životní prostředí jiného státu nebo území, ležící za hranicemi jeho národní jurisdikce.“¹¹⁹ Jeho znění bylo převzato i do **principu 2 Deklarace z Ria**, který je dále uveden např. v Preambuli *Rámcové úmluvy o změně klimatu* (1992). *ASEAN Úmluva o ochraně přírody a přírodních zdrojů* z roku 1985 dokonce označuje zásadu nepoškozovat životní prostředí ostatních států za obecně uznávaný princip mezinárodního práva.¹²⁰

Principem odpovědnosti státu za škody na životním prostředí se zabýval arbitrážní soud v případě Trail Smelter (blíže popsáném

¹¹⁹ Text in JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 185 s., str. 18.

¹²⁰ SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, cxxx, 116 str., str. 245.

v kapitole pojednávající o principu prevence), jehož výsledkem bylo zakotvení principu omezené teritoriální suverenity států: „*žádný stát nemá právo užívat nebo dovolit užívat své území takovým způsobem, aby způsobil kouřem škodu na území jiného státu nebo majetku či osobám na něm, pokud má takový případ závažné následky a pokud byla škoda jasně a přesvědčivě prokázána.*“¹²¹

Další modifikací principu odpovědnosti státu je pak **princip sdílené, ale diferencované odpovědnosti**, který spravedlivě rozděljuje odpovědnost za stav životního prostředí naší planety mezi rozvinuté a rozvojové státy. Je nesporné, že vysoká životní úroveň dosažená ve vyspělých zemích je vykoupena jak devastací životního prostředí, tak zneužíváním ekonomické závislosti chudých zemí na systémech dotací poskytovaných právě nejbohatšími zeměmi světa. Nebylo by tedy v souladu s principem rovnosti v mezinárodním právu požadovat, aby se všechny státy angažovaly v ochraně životního prostředí stejnou měrou a přijímaly stejně přísná opatření, protože právě opatření přijímaná k ochraně přírody se mnohdy dostávají do silného konfliktu s požadavky ekonomického růstu, a tím by se rozvojovým zemím upíralo právo na zvyšování životní úrovně tamních obyvatel. Výstižně je tento princip vyjádřen v zásadě č. 7 *Deklarace z Ria*.

Právo Evropského společenství principu odpovědnosti státu zvláštní pozornost nevěnuje, mezinárodní úprava je dostačující a navíc jsou jeho dopady zahrnuty např. v již zmíněném principu informovanosti a účasti veřejnosti.

V České republice je princip odpovědnosti státu založen **čl. 7 Ústavy ČR**: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“.; základem principu sdílené odpovědnosti je

¹²¹ Z dalších mezinárodních případů týkajících se principu suverenity státu lze uvést případ *Korfského kanálu*, případ *Lac Lanoux* nebo případ *ostrova Nauru*. Blíže např. viz ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Vyd. 1. Praha: Beck, 2008, xli, 840 str.

čl. 35 odst. 1 a odst. 3 LZPS. Povinnost státu chránit přírodní bohatství a životní prostředí se zakládá na tom, že i části přírody, které jsou předmětem soukromého vlastnictví, a tím spíše části, které jeho předmětem nejsou a být nemohou (ovzduší, voda¹²²), mají veřejnoprávní charakter, jsou veřejnými statky. Stát proto musí přijímat odpovídající legislativu k jejich ochraně, což ostatně vyplývá i ze znění čl. 35 odst. 3 LZPS ve spojení s čl. 41 odst. 1 LZPS.

Každý je povinen chránit životní prostředí, jelikož míra jeho ohrožení a poškození a citlivost jednotlivých ekosystémů vyžaduje, aby obecná ochrana byla uložena nejen státu či původci ohrožení nebo poškození, ale každému, tj. všem občanům, institucím, orgánům veřejné správy a samosprávy, nevládním organizacím, podnikatelům i jednotlivým fyzickým osobám bez rozdílu. **Zákon č. 17/ 1998 Sb., o životním prostředí**, tuto zásadu dále rozvádí v ustanovení § 19, kde stanoví povinnost každého, „*kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo že k němu již došlo*“, za prvé učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení nebezpečí nebo ke zmírnění jeho následků a za druhé oznámit tyto skutečnosti neprodleně orgánu státní správy. Tyto jsou pak podle ustanovení § 30 oprávněny rozhodnout o dočasném zastavení nebo omezení činnosti a současně navrhnout opatření k nápravě věcně příslušnému orgánu státní správy.

Tato obecná povinnost neohrožovat a nepoškožovat životní prostředí je vyjádřena i v několika složkových zákonech, např. v ustanovení § 10 **zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech**; v ustanovení § 3 **zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší**, nebo v ustanovení § 5 **zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona**.

Na zásadu sdílené odpovědnosti pamatuje i připravovaný Kodex práva životního prostředí, který ji přesně zakotvuje v bodě 7, oddílu 3, hlavy I, obecné části.

¹²² Srov. KINDL, Milan a Ondřej DAVID. *Úvod do práva životního prostředí*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, iv, 102 str., str. 32 a násl.

Shrnutí:

Princip odpovědnosti státu znamená, že v konečném důsledku nese odpovědnost za stav životního prostředí stát. Nevylučuje odpovědnost konkrétního původce znečištění, ale jeho uplatnění je důležité zejména v případech, kdy tento není znám nebo již neexistuje (např. u starých ekologických zátěží). Proto se hovoří také o sdílené odpovědnosti, která stanoví obecnou povinnost každého nepoškozovat a neohrožovat životní prostředí.

Mezinárodní úprava se věnuje principu odpovědnosti značnou měrou v souvislosti se suverénním právem státu užívat své nerostné bohatství a s úpravou odpovědnosti za přeshraniční ekologickou újmu. Jeho mezinárodněprávní modifikací je princip sdílené, ale diferencované odpovědnosti, který znamená rozdělení odpovědnosti za stav životního prostředí na Zemi mezi státy podle míry, kterou přispěly nebo přispívají k devastování naší planety. Komunitární právo princip odpovědnosti státu neupravuje. Česká právní úprava zahrnuje jak odpovědnost státu, tak princip sdílené odpovědnosti, a je dostačující. Akcent je kladen na ústavní rovinu. Obecné povinnosti mají charakter jen morálního apelu bez odpovídající sankce.

Význam principu odpovědnosti státu je jasný, promítá se i do znění státních sektorových politik. Občas se však zdá, že by bylo potřeba posílit praktické uplatňování této zásady, aby nebyla vnímána jakou pouhou deklarací bez hlubšího dopadu na realitu. Ovšem není vyšší autority než státu a pouze tlak mezinárodního společenství jej může donutit převzít plnou odpovědnost za stav svého životního prostředí.

3.6. Princip odpovědnosti původce

Dalším obecným právním principem uplatňovaným v právu životního prostředí je princip odpovědnosti původce, který znamená, že každý nese právní odpovědnost za následky své činnosti, která ohrožuje nebo poškozuje životní prostředí. Stranou tedy ponechávám odpovědnost politickou, morální či etickou, ačkoli ani její působení nelze podceňovat.

3.6.1. Formy odpovědnosti

Odpovědnost obecně v právu nastupuje jako zvláštní druh povinnosti, tzv. sekundární povinnost, která vzniká v důsledku porušení povinnosti primární. Takovouto odpovědnost lze dále dělit na odpovědnost subjektivní (za zavinění) a objektivní (za výsledek). Zpravidla ani objektivní odpovědnost nebývá odpovědností absolutní, vždy je potřeba zvážit možné liberační důvody.

Ekologicko-právní odpovědnost pak v sobě zahrnuje odpovědnost za ztráty na životním prostředí a odpovědnost deliktní. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí v sobě obsahuje jednak odpovědnost za škodu a dále odpovědnost za ekologickou újmu. Dalším rozlišováním deliktní odpovědnosti je pak dělení na odpovědnost trestněprávní a správněprávní, která se dále člení dle odpovědného subjektu na odpovědnost za přestupky (v případě fyzických osob) a odpovědnost za jiné správní delikty (v případě fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti a právnických osob).

Ekologicko-právní odpovědnost:

- A. Za ztráty na životním prostředí
 - 1. Za škodu
 - 2. Za ekologickou újmu

B. Deliktní

1. Trestněprávní
2. Správněprávní
 - a. za přestupky
 - b. za jiné správní delikty.

Formy odpovědnosti jsou různé od povinnosti odstranění ekologické újmy, náhrady způsobené škody, deliktní odpovědnosti za protiprávní chování, v povinnosti při nakládání s nechtěnými produkty, až po její ekonomické vyjádření v **principu znečišťovatel platí** (*PPP, Polluter Pays Principle*)¹²³, který je právním vyjádřením ekonomického principu internalizace negativních externalit. V zásadě tento princip vyjadřuje požadavek, aby náklady za znečištění životního prostředí nebyly přenášeny na celou společnost, ale aby je nesla osoba, jež je svou činností způsobila. Řada autorů však upozorňuje, že není jasné, co přesně má znečišťovatel platit. Můžeme se tak setkat s názory, že je povinen platit:

- škodu,
- náklady nápravných opatření,
- následky povolené činnosti,
- náklady preventivních opatření,
- sankce,
- náklady na výkon veřejné správy a kontroly.

V tomto nejširším pojetí pak vyjadřuje zásadu, že náklady na odstranění (a zabránění) znečištění životního prostředí by neměl nést daňový poplatník, ale adresně osoba odpovědná za znečištění. Předpokladem fungování tohoto principu je prostředí fungující tržní

¹²³ Někdy bývají tyto dva pojmy – princip odpovědnosti původce a princip znečišťovatel platí – používány *promiscue*. Viz např. KRUŽÍKOVÁ, Eva. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997, 186 s., str. 41. Nepovažuji to za vhodné, neboť je tím setřen důraz kladený na ekonomickou funkci PPP.

ekonomiky a stanovení správných cen, tak aby skutečně vyjadřovaly „cenu životního prostředí“. To je ovšem zatím pouhým teoretickým konceptem, kterému se realita ani zdaleka neblíží. Právní a ekonomické systémy států jsou založeny v podstatě na předpokladu, že emise do ovzduší, vody a půdy jsou bezplatné.

Odpovědnost původce je nejen odpovědností za protiprávní chování, ale i za negativní důsledky jinak povolené činnosti, a to pomocí prostředků negativní ekonomické stimulace. Patří mezi ně např. poplatky za užívání přírodních zdrojů, daňové zatížení či zvýhodnění subjektů, vytváření povinných finančních rezerv ve formě zajišťovacích fondů nebo povinného pojištění, apod.

Ani jedna z uvedených forem odpovědnosti nemá přednost před ostatními a všechny by měly být důsledně realizovány v praxi. Slabým místem tohoto konceptu však bývají potíže s určováním, kdo je skutečný původce a kdo je tedy odpovědný,¹²⁴ a dále předpoklad, že vztah příčinné souvislosti mezi činností člověka a poškozením životního prostředí je lineární. Tak tomu však ve skutečnosti není. Na stav životního prostředí spolupůsobí celá řada faktorů, jejichž vlivy jsou komplexní, navzájem se podmiňují a kumulují, a proto bývá obtížné vysledovat konkrétního znečišťovatele, který poškození prostředí způsobil.

3.6.2. Mezinárodní právo vs. český právní řád

V literatuře věnované mezinárodnímu právu životního prostředí se setkáme spíše než s principem odpovědnosti původce se zásadou PPP.

¹²⁴ Na to upozorňuje J.Jelínková v souvislosti se špatným stavem prosazování ochrany dřevin rostoucích mimo les, kde se zabývá deliktní odpovědností „toho, kdo držel pilu“ na jedné straně a zadavatele díla na straně druhé. JELÍNKOVÁ, Jitka. *Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les – mírně depresivní zkušenosti právníka České inspekce životního prostředí*. In PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, 218 s., str. 128.

Tato je zakotvena v řadě dokumentů OECD, např. v doporučení Rady z roku 1972 C(72)128 o hlavních principech reflektujících mezinárodní ekonomické aspekty environmentálních politik, v doporučení z roku 1974 o implementaci PPP, v doporučení o aplikaci PPP v případech znečištění způsobeného havárií, atd. Takto chápaný PPP nebo jeho varianty se objevuje i v řadě regionálních mezinárodních smluv, např. v *Úmluvě o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku* uzavřené v září 1992 v Paříži, nebo v ASEAN Convention (1985), UNECE Transboundary Water Convention (1992), OSPAR Convention (1992) a dalších.¹²⁵

Terminologie dokumentů a pramenů práva EU také dává přednost pojmu znečišťovatel platí. Je vyjádřen dokonce na úrovni primárního práva jako jeden z klíčových principů ekologické politiky, začleněn je do hlavy XIX SES zvané Životní prostředí, jejího čl. 174 odst. 2 a rozveden v mnoha dalších směrnících. Např. ve **směrnici č. 1999/31/ES o skládkování odpadu**, ale hlavně ve **směrnici č. 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí**, která upravuje civilní odpovědnost za škodu na životním prostředí a je založena (až na výjimku u rostlinstva a živočišstva) na objektivní odpovědnosti.

V českém právním řádu je princip odpovědnosti původce zakotven jako obecný právní princip v ustanovení § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. **Zákon č. 17/1992 Sb.** mu věnuje pozornost v ustanovení § 27, kde je stanovena hierarchie forem odčinění ekologické újmy (legální definici najdeme v ustanovení § 10). Na první místo je kladeno obnovení přirozené funkce narušeného ekosystému. Pokud to není možné, musí zajistit náhradní

¹²⁵ Více SANDS, Phillipe. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, cxxx, 1116 s., str. 284.

plnění (např. náhradní výsadbu), není-li reálné ani to, nahrazuje se újma v penězích.

V případech poškození životního prostředí se tak setkáváme se dvěma režimy nahrazování vzniklých škod:

Náhrada škody – ekonomická kategorie; jedná se o tradiční soukromoprávní institut; řídí se obecnými předpisy, tzn. zákonem č. 40/1964 Sb., občanským zákoníkem. Oprávněným je zde vlastník a na jeho vůli záleží, zda vůbec bude náhradu škody vyžadovat; na prvním místě je náhrada v penězích; běží subjektivní lhůta 2 roky a objektivní 3 roky, v případě škody způsobené úmyslně 10 let. Obecným a zásadním problémem je zde kvantifikace škody na životním prostředí v penězích a dále to, že finanční prostředky z případné náhrady způsobené škody nejsou nijak dále účelově vázány. Občanský zákoník také v žádném ustanovení kategorii škody na životním prostředí nespécifikuje ani dále nikterak neupravuje. Uplatnění náhrady škody na životním prostředí je omezeno pouze na ty složky životního prostředí, jež jsou věcmi v právním slova smyslu a mají konkrétního vlastníka.¹²⁶

Náprava ekologické újmy – ekologická kategorie; veřejnoprávní charakter; řídí se zákonem č. 17/1992 Sb. a zvláštními předpisy (např. zákonem č. 114/1992 Sb., zákonem č. 254/2001 Sb.); způsoby odčinění viz výše; lhůty zde stanoveny nejsou.

Ekologická újma je definována v ustanovení § 10 zákona o životním prostředí jako „ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“. Je tedy koncipována jako imateriální ztráta, jejíž vznik může zapříčinit jak jednání po právu, tak jednání protiprávní. Jak již bylo uvedeno výše, zákon o životním

¹²⁶ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 str., str. 85.

prostředí ve svém ust. § 27 dále stanoví formy nápravy i jejich posloupnost.

Zvláštním zákonem, který v sobě inkorporuje princip odpovědnosti původce i zásadu znečišťovatel platí, je pak **zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě**. Zákon je promítnutím požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí do českého právního řádu.

Zákon upravuje práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmě a při její nápravě, došlo-li k ní nebo hrozí-li bezprostředně na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích vymezených tímto zákonem, na vodě nebo půdě. Vztahuje se na ekologickou újmu nebo bezprostřední hrozbu jejího vzniku, jsou-li způsobeny provozní činností podrobně uvedenou v příloze č. 1 zákona. Týká se např. zařízení podléhající integrovanému povolení, zařízení k využívání, odstraňování sběru nebo výkupu odpadů, vypouštějící odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních. Zákon vymezuje povinnosti k předcházení ekologické újmě a její nápravě. Povinné subjekty (podnikatelé a další osoby vykonávající rizikovou provozní činnost – příloha č. 1 zákona) jsou podle tohoto zákona povinny provádět preventivní opatření (v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy) nebo nápravná opatření (v případě vzniku ekologické újmy), aniž by tato povinnost byla vázána na prokázání protiprávnosti a zavinění ve formě úmyslu nebo nedbalosti. Dle informací poskytnutých Českou inspekcí životního prostředí však aplikace tohoto právního předpisu není zcela jasná a dosud podle něj nebylo v praxi postupováno.

Dalším zvláštním zákonem, který je založen na odpovědnosti původce, je pak např. **zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech**, kde je jeho úprava vzhledem k podstatě věci poněkud limitována. Při důsledném

uplatnění obecných právních norem bychom museli za původce odpadu považovat každou fyzickou i právnickou osobu. Ovšem ustanovení § 4 písm. p) obsahující legální definici pojmu „původce odpadu“ nám okruh faktických producentů odpadu zužuje pouze na právnické osoby, fyzické osoby-podnikatele a obce. Druhým omezením aplikace principu odpovědnosti původce je nedostatečné uplatňování principu prevence v odpadovém hospodářství, jehož důsledkem je přesouvání odpovědnosti na výrobce, příp. dovozce výrobků.¹²⁷

Ekonomickým nástrojem snažícím se zvýhodnit environmentálně vhodné aktivity a znevýhodnit ty nevhodné je úprava poplatků za užívání přírodních zdrojů, např. v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách, nebo za jejich znečišťování, např. v zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší; a dále úprava dotací, např. podle ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií. V tomto směru se však spíše hovoří o **principu ekonomické stimulace**.

Zásadu znečišťovatel platí ve smyslu odpovědnosti původce¹²⁸ obsahuje i věcný záměr Kodexu práva životního prostředí. De lege ferenda by bylo vhodné přizpůsobit stávající právní úpravy reálnému stavu a připustit i modifikace principu odpovědnosti původce, např. v již zmíněném principu odpovědnosti výrobce/ dovozce. Princip znečišťovatel platí není do českého práva dostatečně promítnut. Za současného stavu jsou velké ekonomické subjekty produkující znečištění spíše zvýhodňovány (srovnej např. tolik diskutovaný a medializovaný případ povolenek pro český průmysl na emise CO₂ v roce 2005). Zpoždění se zavedením ekologické daně by se nemělo dále prodlužovat, tato daň je velmi potřebná a mohla by významně

¹²⁷ Blíže SOBOTKA, Michal. *Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady*. In PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, 218 s., str. 138 – 143.

¹²⁸ Viz jeho obecná část, hlava I, oddíl 3, bod 5: „Každý, kdo svou činností nepříznivě ovlivňuje životní prostředí, nese náklady na jeho ochranu a odpovídá za důsledky porušení povinností stanovených právem životního prostředí.

příspěť k podpoře ekologicky žádoucího chování tím, že by bylo zároveň i ekonomicky výhodné. Za úvahu by možná stálo zavedení povinného pojištění v případech způsobení ekologické újmy pro subjekty provozující rizikovější činnosti. Inspirací by mohla být úprava ustanovení § 36 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomového zákona), která se však vztahuje pouze na občanskoprávní odpovědnost.

Jistým úskalím PPP je otázka, jak oceňovat ekologickou újmu a jak určovat její viníky. Jednoznačnou odpověď zatím neznáme. Podniky se obávají, že kvůli neexistenci jednotné a standardní metody oceňování, by mohlo docházet k rozdílnému rozhodování soudů. Při důsledném uplatňování tohoto principu by měli znečišťovatelé platit i za činnost, kterou měli státními orgány povolenou. Zde vystupuje do popředí významný rys PPP, který zdůrazňuje, že zde nejde o sankci, ale o ryze ekonomický aspekt činnosti poškozující nebo ohrožující životní prostředí, který má v tržním prostředí nutit ekonomické subjekty k ekologicky žádoucímu chování. A nejedná se ani o žádnou právní konstrukci neodpovídající realitě, naopak důsledně vychází z tržního mechanismu požadavkem na realistické ocenění všech podnikatelských a výrobních zdrojů.

Shrnutí:

Princip odpovědnosti původce je obecným právním principem majícím svém kořeny v soukromém právu a znamená, že každý nese právní odpovědnost za svou činnost poškozující nebo ohrožující životní prostředí. Jeho modifikací pro oblast práva životního prostředí (zejména jeho mezinárodní a evropskou úroveň) je princip znečišťovatel platí, který ukládá osobě, jejíž činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, nést finanční odpovědnost.

V mezinárodním i evropském právu se uvádí spíše zásada znečišťovatel platí, české právo pracuje s oběma koncepty. Právní

úprava naráží na složité otázky zjišťování odpovědné osoby a oceňování ekologických škod. Pokud by se PPP podařilo důsledně zavést do praxe, mohl by se stát velmi silným a účinným nástrojem v ochraně životního prostředí. Zatím je však situace spíše opačná, právní úprava nástrojů ekonomické stimulace je pouze dílčí, nesystémová a roztržitá (poplatky za užívání přírodních zdrojů, dotace ekologicky výhodných provozů, atd.), což jistě nepřispívá k jejímu plnému využívání dotčenými subjekty.

V právu životního prostředí se pak princip odpovědnosti původce uplatňuje v několika rovinách jako odpovědnost deliktní (za trestné činy a za správní delikty) a jako odpovědnost za ztráty na životním prostředí, tedy za škodu a za ekologickou újmu.

ZÁVĚR

Ve své práci jsem se zabývala vybranými principy práva životního prostředí a jejich uplatňováním v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu.

Úvodní část je věnována obecnému výkladu pojmu právního principu, stanovení výchozí definice a jejímu zdůvodnění, závěrem je uvedena typologie principů. V této práci tedy pojednávám o principech jako vůdčích myšlenkách právního odvětví, které se vyznačují vysokou mírou obecnosti a tvoří rámec právní úpravy. Mají stěžejní nenahraditelný význam pro tvorbu, interpretaci i aplikaci práva. Principy, kterými je ovládáno právo životního prostředí tvoří nesourodou skupinu zásad filosoficko-politického charakteru a na druhé straně zase zásad velmi technických, zásad prověřených dokonce staletími i zásad, které se v právu objevily teprve nedávno.

Principy hrají v právu klíčovou roli na všech úrovních: mezinárodní, evropské i národní, české. Nelze však říci, že by se jednotlivé principy uplatňovaly v těchto třech oblastech stejnou měrou. Záleží samozřejmě na povaze principu a jeho obsahu, na které úrovni bude nabývat většího významu. Některé z principů hrají větší roli v právu mezinárodním (princip odpovědnosti státu), jiné zase v národním právním systému (princip odpovědnosti původce). Další principy se na mezinárodní úrovni etablovaly, avšak působí směrem dovnitř komunitární i národní právní úpravy (princip informovanosti a účasti veřejnosti; princip předběžné opatrnosti). Principy ochrany životního prostředí představují nenahraditelnou pomůcku při tvorbě nejen právních norem, ale i nezávazných dokumentů, jež mají obrovský význam zejména v mezinárodním právu životního prostředí, které svými požadavky mnohdy koliduje s tradičně pojímanou státní suverenitou i s ekonomickými zájmy států, a proto se společný mezistátní konsenzus nutný pro přijetí norem „hard law“ často nepodaří nalézt.

Těžiště práce pak spočívá v rozebrání šesti vybraných principů: (princip komplexnosti a integrace, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip odpovědnosti státu a odpovědnosti původce včetně principu znečišťovatel platí, princip informovanosti a účasti veřejnosti) od geneze pojmu, přes vyjádření v hard law a soft law mezinárodního práva, v pramenech sekundárního a primárního práva Evropských společenství, až po ústavní a zákonnou úpravu českou včetně relevantní judikatury, v závěru s úvahami a návrhy de lege ferenda.

Výběr těchto šesti principů je založen na kritériu subjektivního hodnocení jejich nezastupitelné role a rostoucího významu v právu životního prostředí. Do svého výběru jsem zahrнула i principy považované za klíčové shodně většinou právních teoretiků zabývajících se environmentálními principy (princip prevence, předběžné opatrnosti a znečišťovatel platí). Jedná se tedy o skupinu principů relativně nejednotnou, obsahující jak principy obecné (princip prevence a odpovědnosti původce), tak principy specifické pouze pro právo životního prostředí. Společná jim však je vysoká relevance, jež je jim přikládána v procesu aplikace a interpretace práva, byť u některých z nich je i toto hledisko poněkud sporné (problematická je zejména aplikace principu předběžné opatrnosti). Všechny principy, kterým jsem se věnovala, se bez ohledu na stupeň dokonalosti jejich právní úpravy zdají být plně funkčními a přínosnými „nosnými konstrukcemi“ práva životního prostředí.

Lze říci, že vyjádření a definování jednotlivých principů v obecných normách práva životního prostředí je žádoucí, i když vyhnout se takto složitým interpretačním sporům nelze. Příkladem je princip předběžné opatrnosti, jenž je explicitně zakotven a definován v řadě dokumentů a smluv mezinárodního, evropského i národního práva, a přece se o jeho významu a hlavně praktických dopadech vedou ostré diskuze. Naopak výklad principu prevence, ačkoli legálně definován je vcelku vágně a obecně, nečiní žádné obtíže. Důvodem

může být právě relativní „novost“ a neustálenost prvně jmenovaného a zažitost druhého principu, který má kořeny již v římském právu.

Pochopení a aplikování soustavy principů práva životního prostředí tak klade zvýšené nároky na invenci a otevřenost myšlení právníků, soudců, úředníků a dalších osob, které s ní přicházejí do styku a potřebují jí rozumět. Zároveň vyžaduje i přehled o zahraničních úpravách nebo alespoň o dění na úrovni mezinárodněprávní, neboť řada novějších významných specifických principů se zrodila právě zde (např. koncept TUR na úrovni OSN, nebo princip předběžné opatrnosti, *Vorsorgeprinzip* z německého práva). Jiným úskalím interpretace principů v České republice je nedostatečný důraz kladený zejména soudy, ale i jinými státními orgány, na prioritu ochrany životního prostředí. Revize přístupu orgánů aplikujících normy práva životního prostředí směrem k větší vstřícnosti vykládat právo ve prospěch přírody (zde mám na mysli především výklad čl. 35 odst. 1 LZPS Ústavním soudem a praxi správního soudnictví v otázce připuštění účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí) je však „během na dlouhou trať“ a asi ještě nějaký čas bude trvat, než se dočkáme výraznějších zlepšení.

Naše právní úprava základní vybrané principy reflektuje. Hlavním impulzem pro rozvoj environmentální legislativy a systému principů ochrany životního prostředí v České republice jsou požadavky komunitárního práva, se kterým musí být v souladu. Uplatňování principů v jednotlivých složkových zákonech je nezbytné, ale jak bylo nastíněno výše, i to naráží na své meze a pravděpodobně povede v určitých případech k revizi a modifikaci stávajících principů tak, aby lépe odpovídaly reálnému stavu věcí. Zde mám na mysli především nahrazování principu odpovědnosti původce v odpadovém právu za princip odpovědnosti výrobce, jak se již začal projevovat v komunitárním právu. To je však přirozený proces a je v pořádku, aby normotvorba reagovala na vývoj praktického uplatňování jednotlivých právních nástrojů a institutů, co ovšem již přirozené a v pořádku není,

je neodpovídající implementace požadavků mezinárodního práva. Ačkoli na tento problém bylo např. v souvislosti s požadavky Aarhuské úmluvy na národní právní řády signatářských zemí mnohokrát upozorňováno, právní úprava v ČR s ní stále není plně v souladu. Velké rezervy vidím v praktické realizaci principu znečišťovatel platí, který potřebuje dokonalejší teoretické rozpracování, aby bylo jasné, co všechno má platit a zda i v případě, že provozuje řádně povolenou činnost, a také je nutné stanovení kritérií oceňování ekologických škod. Tyto nevyřešené otázky tak brání potenciálně velmi silnému a účinnému nástroji v jeho působení.

Společnost však funguje jako celek a právo je jen jedním z regulativních nástrojů. Velkou škodou a prozatím nevyužitou příležitostí je oblast environmentální výchovy, osvěty a vzdělávání, na kterou stát neklade patřičný důraz a zůstává tak spíše na bedrech občanských iniciativ a dobrovolných programů, nakolik bude naše společnost „ekologicky gramotná“. Česká republika si s sebou nese ještě navíc zátěž spočívající v minimálně dvou generacích, které jsou nedotčeny jakoukoli systematickou ekologickou výchovou vedoucí k chování šetrnému k životnímu prostředí a životem v komunistickém totalitním režimu nejsou připraveny na rizika, která s sebou nese tržní společnost 21. století. Zde ani sebelepší principy a propracovanější právní úprava o informování a účasti veřejnosti nepomůže, pokud bude selhávat tento článek. Tedy posílení aktivního přístupu jak státu, tak občanské společnosti k ochraně životního prostředí představuje ten nejzákladnější a nejúčinnější krok na cestě ke změnám vzorců spotřeby a chování obyvatelstva Země.

Jak jsem již uvedla výše, považuji principy práva životního prostředí za jeho esenci, zhuštěné vyjádření obsahu i systému, a v neposlední řadě vnímám principy jako důležitá interpretační vodítka zejména na nejnižší úrovni aplikace práva, tj. správními orgány.

Na těchto úrovních totiž dochází k naprosto zásadnímu procesu, jehož kvalitativní úroveň ovlivňuje vnímání práva životního prostředí veřejností. Mám na mysli správní řízení ve věcech životního prostředí, ve kterém se střetávají dva požadavky na osobu aplikující právo: požadavek erudice v daném vědním oboru (zpravidla technickém či přírodovědném) a zároveň znalost dané právní úpravy. V praxi jsou tyto požadavky bohužel spíše neslučitelné, neboť málokterý orgán státní správy je obsazen takto vzdělanými profesionály. Právo životního prostředí jakožto moderní právní obor s poměrně krátkou historií ještě není v povědomí veřejnosti zakotveno natolik, aby bylo vždy automaticky vnímáno jako užitečné a přínosné jako se to děje u jiných oborů správního práva. Spíše pozoruji, že si své místo u převážné části laické veřejnosti stále hledá a mnohdy bývá vnímáno subjekty spíše jako zdroj potíží a administrativních překážek, než užitečný nástroj regulace lidského jednání. Správní řízení pak bývá zpravidla prvním – a mnohdy i posledním – setkáním veřejnosti s právem životního prostředí a na jeho výsledku, resp. kvalitě, pak záleží, jak pozitivně bude tento obor vnímán v budoucnu. Není jistě sporu o tom, že dobrovolné dodržování norem práva životního prostředí veřejností je do velké míry ovlivněno jednak znalostí jejich obsahu, ale hlavně přesvědčením o jejich užitečnosti a potřebnosti.

Za této situace pak principy práva životního prostředí nabývají ještě větší váhy, neboť jako nositelé vůdčích idejí právní úpravy jsou srozumitelné oběma stranám, tj. subjektům práva i orgánu aplikujícímu právo. V procesu správního řízení pak může argumentace právními principy vést ke správné aplikaci právní normy i většímu pochopení odůvodnění správního rozhodnutí.

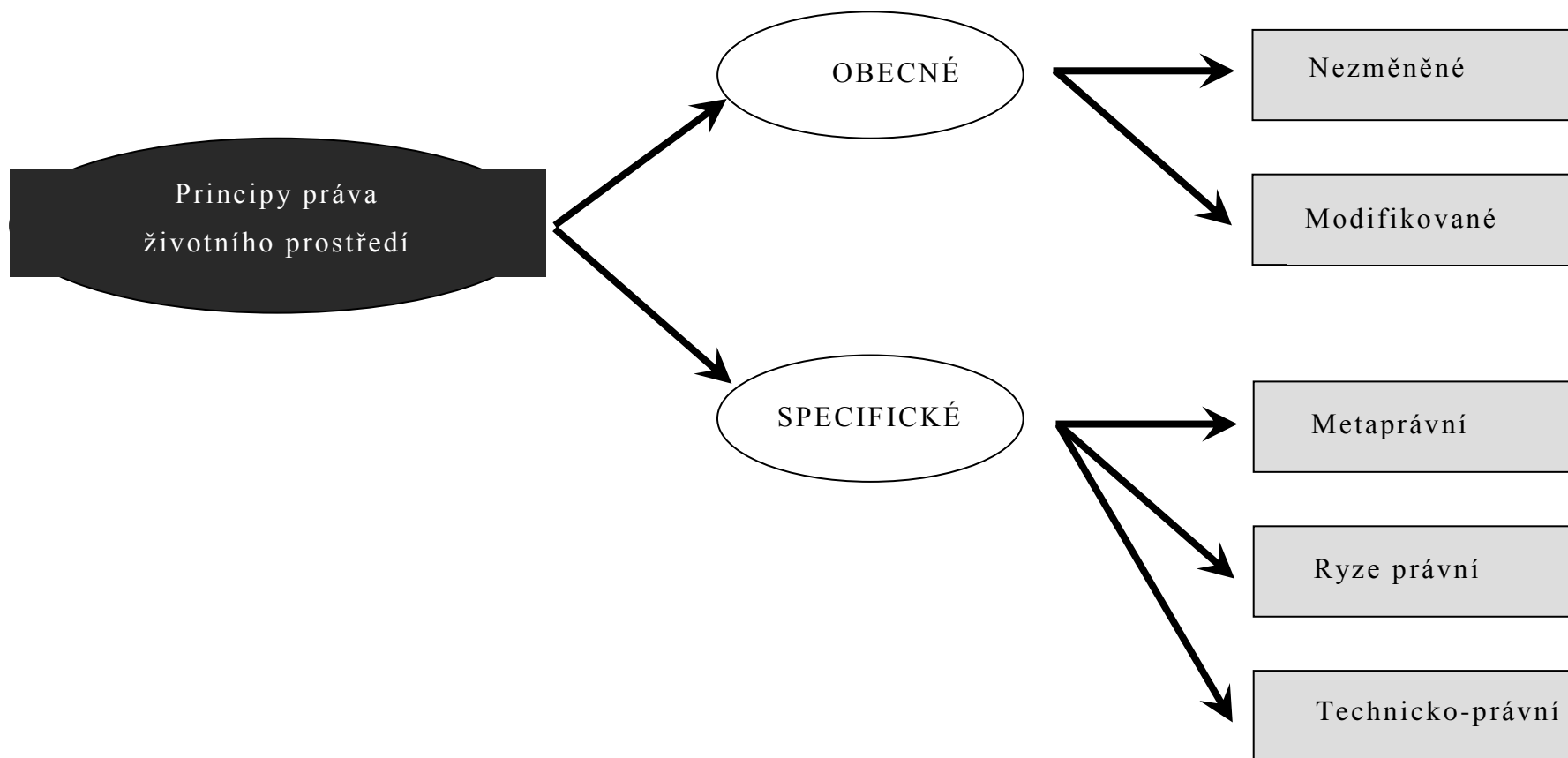
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

- ASEAN – Sdružení národů jihovýchodní Asie
BAT – Nejlepší dostupná technika
BEP – Nejlepší postupy z hlediska životního prostředí
ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí
ČR – Česká republika
EHS – Evropské hospodářské společenství
EIA – Posuzování vlivů (určitých záměrů) na životní prostředí
EK – Evropská komise
EP – Evropský parlament
ES – Evropské společenství
EU – Evropská unie
EÚLP – Úmluva o ochraně práv a lidských svobod
GMO – Geneticky modifikovaný organismus
GP – Genetický produkt
LZPS – Listina základních práv a svobod
MŽP – Ministerstvo životního prostředí
NSS – Nejvyšší správní soud České republiky
OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN – Organizace spojených národů
PPP – Princip „znečišťovatel platí“
SEA – Posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí (strategické posuzování)
SES – Smlouva o založení Evropského společenství
SPŽP – Státní politika životního prostředí České republiky
SRN – Spolková republika Německo
TUR – Trvale udržitelný rozvoj
UNCED – Konference OSN o životním prostředí a rozvoji
UNEP – Program OSN na ochranu životního prostředí
UNESCO – Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu

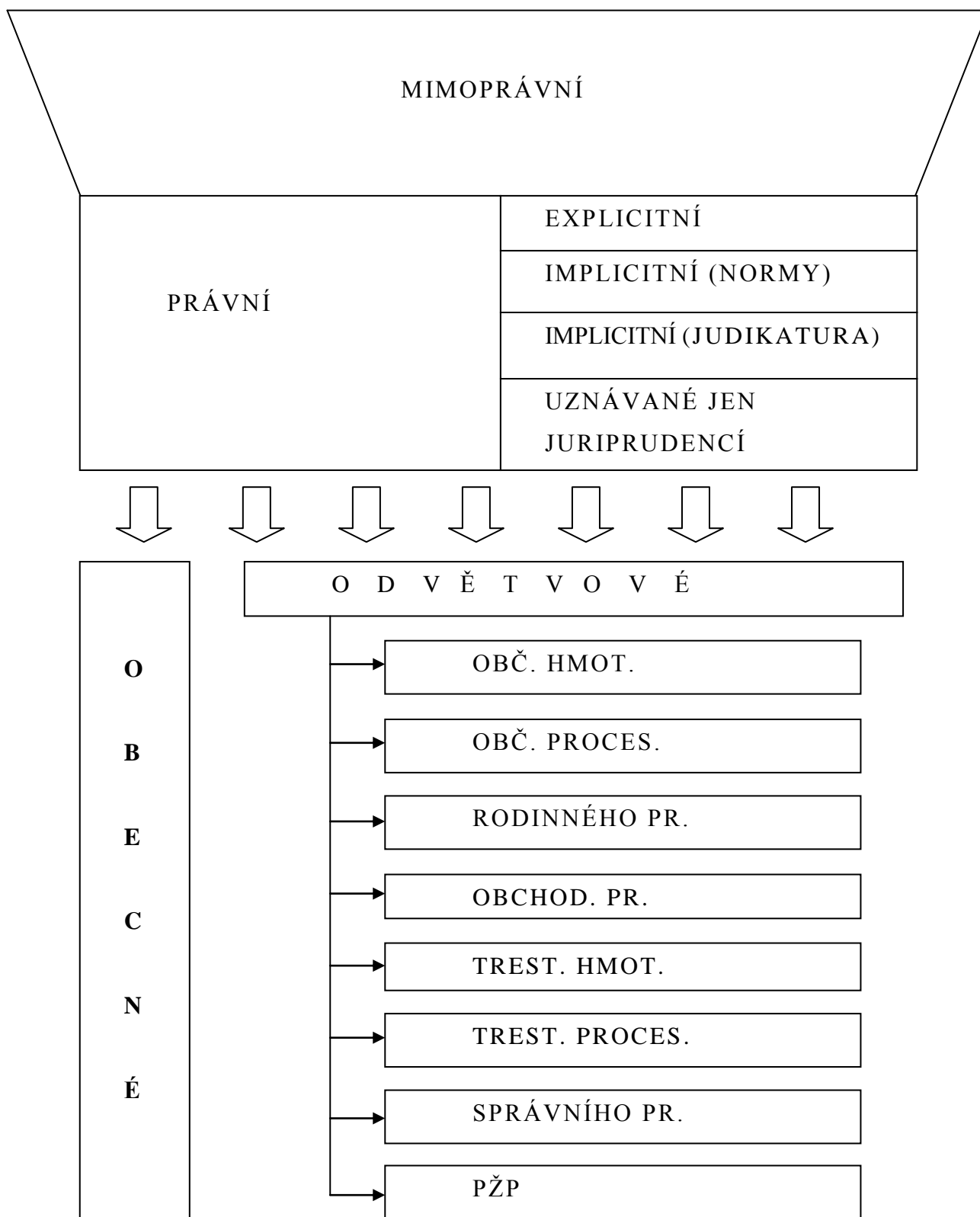
WTO – Světová obchodní organizace

PŘÍLOHY

Příloha č. 1 – Principy práva životního prostředí



Příloha č. 2 – Principy v právu a jejich zdroje



SEZNAM LITERATURY

Knihy:

ALEXY, Robert. *Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995, 292 s.

BELL, Stuart a Donald MCGILLIVRAY. *Environmental law*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, lxvii, 910 str.

BENDER, Bert, Reinhard SPARWASSER a Rüdiger ENGEL. *Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*. 3. neubearb. und erw. Aufl. Heidelberg: Müller, 1995, XXXII, 659 s.

BERAN, Karel, Aleš GERLOCH a Pavel MARŠÁLEK. *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6.2002)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 208 s.

BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, 347 s.

BRANIŠ, Martin, Eva KRUŽÍKOVÁ, Eva TOŠOVSKÁ a Václav MEZŘICKÝ. *Teorie a praxe environmentální politiky*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita, 1999, 96 s.

ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. Vyd. 1. Praha: Beck, 2008, xli, 840 str.

DAMOHOŘSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. Právo životního prostředí. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 str.

DAMOHOŘSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Vojtěch STEJSKAL a Michal SOBOTKA. Právo životního prostředí. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003.

DAMOHOŘSKÝ, Milan, Jan ONDŘEJ, Martin SMOLEK, Jana ZÁSTĚROVÁ a Pavel ŠTURMA. Mezinárodní právo životního prostředí. I. Část (obecná), 1. vyd. Praha: IFEC, 2004, 193 str.

DEKETELAERE, Kurt R a Roger BLANPAIN. International encyclopaedia of laws: Environmental law. Vol. I. Hague: Kluwer Law International, 2004.

DWORKIN, Ronald. Když se práva berou vážně, 1. Vyd. Praha: OIKOYMENH 2001, 455 s.

FULLER, Lon L. Morálka práva. Vyd. 2. Praha: OIKOYMENH, 1998, 229 s.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Ekologická politika. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 207 s.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 185 s.

JANS, Jan H. European Environmental Law. Hague: Kluwer Law International, 1997, xxiii, 388 s.

JECH, Karel a Jiří DLOUHÝ. Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2000, 79 s.

JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK. Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004, 614 str.

KINDL, Milan a Ondřej DAVID. Úvod do práva životního prostředí. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, iv, 102 str.

KOHÁK, Erazim. Zelená svatozář: kapitoly z ekologické etiky. 2., přeprac. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000, 204 s.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa a Milan DAMOHORSKÝ. Právo životného prostredia. 1. vyd. Žilina: Poradca podnikatel' a, 2006, 464 str.

KRÄMER, Ludwig. European Environmental Law: casebook. London: Sweet and Maxwell, 1993, xlv, 483 str.

KRUŽÍKOVÁ, Eva. Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii. 1. vyd. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997, 186 s.

KRUŽÍKOVÁ, Eva a Petr PETRŽÍLEK. Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb, Návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, 244 str.

KRUŽÍKOVÁ, Eva, Eva ADAMOVÁ a Jan KOMÁREK. Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce. Praha: Linde, 2003, 410 s.

- KUBŮ, Lubomír, Pavel HUNGR a Petr OSINA. Teorie práva. 1.vyd.
Praha: Linde, 2007, 335 s.
- KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). Právní principy:
kolokvium. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.
- KÜHN, Zdeněk. Aplikace práva ve složitých případech: k úloze
právních principů v judikatuře. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2002,
419 s.
- MACRORY, Richard. Principles of European Environmental Law:
proceedings of the Avosetta Group of European Environmental
Lawyers. Groningen: Europa Law Pub., 2004, xii, 256 str.
- NOVÁČEK, Pavel. Směřování k udržitelnému rozvoji: sborník
přednášek. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, 299 s.
- O'RIORDAN, Timothy a James CAMERON. Interpreting the
precautionary principle. London: Cameron May, 1994, 315 s.
- PAVLÍČEK, Václav a Jiří HŘEBEJK. Ústava a ústavní řád České
republiky. Praha: Linde, 1998.
- PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona
JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. Právo životního prostředí. I.
díl. 2., přeprac. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 str.
- PRŮCHOVÁ, Ivana. Aktuální otázky práva životního prostředí.
Brno: Masarykova Univerzita, 2005, 218 s.

- SADELEER, Nicolas de. Environmental principles: from political slogans to legal rules. Oxford: Oxford University Press, 2002, xlviii, 433 s.
- SANDS, Phillipe. Principles of International Environmental Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, cxxx, 1116 s.
- SHELTON, Dinah a Alexandre Charles KISS. Manual of European Environmental Law. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, xliii, 622 s.
- THORNTON, Justine a Sarah BECKWITH. Environmental law. London: Sweet and Maxwell, 1997, xxxv, 310 s.
- TICHÁ, Tereza, Věra DUBANSKÁ, David HADROUŠEK, Zuzana HROUDOVÁ, Richard KOTÁSEK, Adéla KUDYNOVÁ, Eva MAZANCOVÁ, Petr PETRŽÍLEK, Blanka ŠVECOVÁ, Veronika TOMÁŠKOVÁ, Martin TUŽINSKÝ, Veronika VILÍMKOVÁ, Ondřej VÍCHA, Libor DVOŘÁK a Tereza TICHÁ. Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí. 1. Vyd. Praha: Arch, 2004, 463 str.
- TOMÁŠKOVÁ, Eva a Dagmar PALÁTOVÁ. Ekonomie, právo, management: vzájemné vztahy v procesu trvale udržitelného rozvoje: (sborník z konference). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 192 s.
- TRYZNA, Jan. Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, 332 s.

WINTR, Jan. Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva. 1. Vyd. Praha: Karolinum, 2006, 278 s.

Články:

BÁRÁNY, Eduard. Právne princípy medzi prirodzeným a pozitívnym právom. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). Právní principy: kolokvium. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. In Správní právo č.8/2011. Zdroj: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-8-11w-belohradova-pdf.aspx.

ČAPEK, Jiří. Principy a konzistentnost právního myšlení. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). Právní principy: kolokvium. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. Role zákona v ochraně životního prostředí. In GERLOCH, Aleš a Pavel MARŠÁLEK. Zákon v kontinentálním právu, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Místo a úloha zákona v kontinentálním typu právní kultury: tradice, současnost a vývojové tendence“ (Praha 27.-28.května 2004). 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 409 str.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. Vznik, vývoj, systém a principy práva životního prostředí. In JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK. Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004, 614 str.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí. In České právo životního prostředí, 4/2004, ročník IV.

DIENSTBIER, Filip. Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy. In MOTEJL, Otakar a kolektiv. Principy dobré správy. [Cit. 5. 5. 2011], str. 111-114. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf.

DOSTÁLOVÁ, J., HARVÁNEK, J., Právní principy, zásady a pravidla. In BERAN, Karel, Aleš GERLOCH a Pavel MARŠÁLEK. Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6.2002). Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 208 s., str. 105.

HANUŠ, J., Jsou obecné právní principy pramenem práva v právním řádu ČR? In Právník, 1/2007, str. 1-9.

JELÍNKOVÁ, Jitka. Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les – mírně depresivní zkušenosti právníka České inspekce životního prostředí. In PRŮCHOVÁ, Ivana. Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, 218 s.

KIŠŠ, Petr. Neprávní normativní systémy jako součást objektu interpretace podle českého práva. In BERAN, Karel, Aleš GERLOCH a Pavel MARŠÁLEK. Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických

fakult České republiky (Milovy 19.-20.6.2002). Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 208 s.

KOLÁŘOVÁ, H. Co je a kde se vzala Evropská politika životního prostředí. *Bedrník* 2004, č. 2/2004. Dostupné z: http://www.czp.cuni.cz/enwikidata/hk/Evropska_politika_ZP.

KOMÁREK, J. Evropské právo životního prostředí v České republice. In *České právo životního prostředí*, 4/2003, ročník III.

KRÄMER, Ludwig. The Genesis of EC Environmental Principles. In MACRORY, Richard. *Principles of European Environmental Law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*. Groningen: Europa Law Pub., 2004, xii, 256 s., str. 38.

KÜHN, Zdeněk. Pojem a role právního principu. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s. str. 91n.

KUSÁK, M. Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy. In *České právo životního prostředí*, 1/2006 (17), ročník VI.

MACRORY, Richard. Principles into Practice. In MACRORY, Richard. *Principles of European Environmental Law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*. Groningen: Europa Law Pub., 2004, xii, 256 str.

OSINA, P. Právní principy a interpretace práva. In BERAN, Karel, Aleš GERLOCH a Pavel MARŠÁLEK. *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník*

příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6.2002). Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 208 s., str. 90.

PAVLÍČEK, Václav. Několik poznámek k právním principům v procesu transformace ústavních systémů. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). Právní principy: kolokvium. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

SOBOTKA, Michal. Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady. In PRŮCHOVÁ, Ivana. Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, 218 s.

WEINBERGER, Otto. Formální charakteristika právních a právně-politických principů. In KUČERA, Stanislav a Jiří BOGUSZAK (ed.). Právní principy: kolokvium. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.

WINTR, Jan. Interpretace práva a řešení obtížných případů. In BERAN, Karel, Aleš GERLOCH a Pavel MARŠÁLEK. Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6.2002). Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 208 s., str. 107.

Internet:

[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGSI0KM](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGSI0KM)

<http://www.agenda21.cz>

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s15001.htm>

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/128027.htm>

<http://issar.cenia.cz/issar/page.php?id=110>
<http://www.ippc.cz/obsah/viewtopic.php?t=33>
<http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/subject?OpenView&Start=1&Count=1000&Expand=12.3#12.3>
<http://www.reccr.cz/projektys/sea/protocol.html>
<http://www.euroskop.cz/40533/119235/clanek/evropska-politika-ochrany-zivotniho-prostredi/principy-ochrany-zivotniho-prostredi/>
<http://www.env.cz/www/zamest.nsf/defc72941c223d62c12564b30064fdcc/1d43ff404efd23d8c1256c3e00403e15?OpenDocument>
<http://www.evropska-unie.cz/cz/glossary/term.asp?id=226>
<http://www.biotrin.cz/czpages/opn027.htm>
<http://sez.cenia.cz/mapmaker/sez/>
<http://www.szif.cz/>
http://ceho.vuv.cz/CeHO/CeHO/Informacni_systemy/CeHO_Informacni_systemy.htm
http://www.chmi.cz/uoco/oco_main.html
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2004/c_310/c_31020041216cs00410054.pdf
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21998A0403\(01\):CS:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21998A0403(01):CS:NOT)

RESUMÉ

Due to the increasing importance of legal principles in law processes and in society generally, I chose „Principles of environmental protection“ as the topic of my thesis. Due to the complicated nature of environmental law, its principles play an irreplaceable role in the legislative process as well as in the process of application and interpretation of environmental rules.

The main purpose is to analyze and discuss different aspects of six selected environmental legal principles from several perspectives. The chosen principles are: complexity and integrity principle, prevention principle, precautionary principle, access to information and public participation principle, and liability principles including polluter pays principle.

Chapter One is subdivided into five sub-chapters and introduces the topic from the general point of view. The basic terminology is defined here with a theoretical background of the thesis and also explains the role of legal principles in a decision-making process. Legal principles are defined here as leading ideas of law presenting essentials values which are the general objectives of legal regulations.

Chapter Two focuses on environmental law in its entirety and consists of two parts. The first one describes the system of environmental law and the role of legal principles within, part two enumerates environmental principles expressed, explicitly or implicitly, in legal theory and crucial documents (international, european and the Czech law).

Chapter Three is a key part of the thesis as it examines fundamental selected environmental principles in six separate sub-chapters. Each principle is firstly defined and its genesis, importance and significance described, then the author examines legal documents (including court decisions) to show how the given principle behaves in

International, European and Czech Law. A partial conclusion is then summarized at the end of each sub-chapter.

General conclusions are drawn in Chapter Four. The main aim of the thesis, proving the importance of legal principles in environmental protection, has been reached. Though my initial hypothesis that some principles are of a higher relevance than others has not been entirely proved. Each principle has its own value, some of them have great importance in international law and lesser in a national (Czech) legal system, the others are reversibly significant in decision-making process on national stage and vice versa.

For the purpose of better comprehension two attachments are amended to this thesis: A schematic of division of environmental principles (general and specific) and a schematic of legal principles and their sources.

ABSTRAKT

Cílem rigorózní práce je analýza šesti vybraných principů práva životního prostředí a komparace jejich vyjádření v právu mezinárodním, evropském komunitárním a českém.

Práce je rozdělena do tří hlavních kapitol. Úvodní právně-teoretická kapitola pojednává o principech z pohledu různých právních teorií, zabývá se definicemi principů, vymezuje jejich znaky, význam a funkci v právu. Závěrem pak nastiňuje možnou typologii právních (i mimoprávních) principů. Druhá kapitola se věnuje principům práva životního prostředí z obecného hlediska, jejich charakteristice, specifičnosti a možnému členění do skupin podle jejich vlastností. Následující kapitola je těžištěm celé práce. V jednotlivých podkapitolách jsou zde rozebrány vybrané principy práva životního prostředí. Konkrétně se jedná o princip komplexnosti a integrace, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip informovanosti a účasti veřejnosti, princip odpovědnosti státu a princip odpovědnosti původce včetně principu znečišťovatel platí. U každého principu je nejprve vysvětlena jeho definice, nastíněna geneze a posléze analyzováno jeho vyjádření v pozitivním právu: v dokumentech práva mezinárodního, evropského komunitárního a českého. Každá z těchto rovin je doplněna relevantní judikaturou.

ABSTRACT

The main purpose of this thesis is to analyze and discuss different aspects of six selected environmental legal principles and to describe their role in three legal systems: international law, EU law and the Czech law. The chosen principles are: complexity and integrity principle, prevention principle, precautionary principle, access to information and public participation principle, and liability principles including polluter pays principle.

The thesis is divided into three main chapters. Chapter One is introductory, defines legal principles from several points of legal-theoretical view and sets basic terminology used in the thesis. Chapter Two focuses on environmental law in its entirety and consists of two parts. The first one describes the system of environmental law and the role of legal principles within, part two enumerates environmental principles expressed, explicitly or implicitly, in legal theory and crucial documents. Chapter Three is a key part of the thesis as it examines fundamental selected environmental principles in six separate sub-chapters. Each principle is firstly defined and its genesis, importance and significance described, then the author examines legal documents (including court decisions) to show how the given principle behaves in International, European and Czech Law.

KLÍČOVÁ SLOVA / KEY WORDS

Životní prostředí/ Environment

Ochrana životního prostředí/ Environment protection

Právní principy/ Legal principles