

Principy práva životního prostředí

Milan PEKÁREK

I.

K principům práva obecně

Označením „principy“ nebo také „zásady“ práva „odvětví nebo také jen určitého právního institutu, rozumíme základní myšlenky (idee), z nichž právo nebo jeho ucelená část (právní odvětví nebo právní institut) vychází, které v koncentrované míře vyjadřují základní zdroje a podstatu právního regulování určité skupiny (oblasti) společenských vztahů. Ty také spoluurčují (spolu s dalšími faktory) i způsob – metodu a prostředky – právní regulace, naznačují směr dalšího vývoje právní regulace a v neposlední řadě i to, jak má být právní úprava koncipovaná v duchu těchto principů interpretována a aplikována v praxi. V koncentrované formě vyjadřují právní politiku státu v určité oblasti společenských vztahů. Jsou pojítkem spojujícím právo se společenským právním vědomím i o ostatními (neprávními) normativními systémy regulujícími chování lidí.

V pozitivním právu se objevují vyjádřeny v některých právních předpisech jmenovitě, zpravidla v jejich obecné části, jakoby vytknuty „před závorku“ ostatního obsahu těchto předpisů. Ale také v nich *expressis verbis* vyjádřeny být nemusí a ve většině případů také nejsou. V tomto druhém případě na ně lze usuzovat na základě analýzy a vysokého stupně zobecnění obsahu podstatné části nebo alespoň základních právních norem určitého právního institutu, odvětví nebo právního řádu jako celku.

II.

Analýza platné právní úpravy ochrany životního prostředí z hlediska vyjádření jejích principů.

Jak již bylo v úvodu naznačeno, lze rozlišit principy práva určitého státu jako celku od principů jednotlivých jeho odvětví, ba dokonce lze hovořit i o principech, na nichž jsou vybudovány i jen jednotlivé právní instituty. S touto skutečností je nutno počítat a při analýze platné právní úpravy zaměřené na identifikaci právních principů je od sebe odlišit a řádně je označit. V opačném, případě se každý, kdo

se o vymezení právních principů pokouší, vystavuje nebezpečí, že vedle sebe klade a sobě na roveň staví podstaty jevů existujících v různých rovinách vzájemných vztahů.

Cílem následujících úvah je označit nikoli nejobecnější principy českého práva, ani jeho jednotlivých institutů, ale právní principy určité oblasti platného práva. Té oblasti, která je označována jako „právo životního prostředí“, a to bez ohledu na to, zda tímto označením máme na mysli právní odvětví či nikoli. Vycházíme ze zjištění, že v našem právním řádu objektivně existuje oblast právních norem a institutů, která je zaměřena a uzpůsobena k regulaci společenských vztahů, jejichž prostřednictvím se naše společnost snaží chránit životní prostředí. Naším záměrem je pokusit se o vymezení principů právě této oblasti našeho právního řádu.

Jak jsme již také uvedli, zdaleka ne vždy jsou principy právní regulace výslovně vyjádřeny v právních textech. V oblasti práva životního prostředí, pro které je typické, že je obsaženo v mimořádně velkém počtu právních předpisů různé obecnosti a právní síly, je tomu spíš výjimečně a to právě v předpisech, které si činí nárok na funkci základních právních předpisů (obecných) pro tuto oblast právního řádu.¹

1. Prvním takovým předpisem je ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. V její preambuli je vysloveno, že Česká republika chce být státem rovnoprávných a svobodných občanů vědomých si svých povinností vůči druhým a odpovědnosti vůči celku. To lze nepochybně interpretovat i se zřetelem k povinnosti každého chránit příznivé životní prostředí nejen pro sebe, ale i pro ostatní. Také je zde Česká republika charakterizována jako stát založený na úctě k lidským právům. To je zvláště významné v daných souvislostech proto, že právo na příznivé životní prostředí je jedním ze základních práv ústavou garantovaných. Konečně se v této preambuli vyjadřuje odhodlání občanů společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní dědictví.

V čl. 7 Ústavy se pak stát výslovně zavazuje dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního prostředí. Je jasné, že se tak zavazuje nejen pro případy, kdy sám (jeho orgány) bude o využívání tohoto bohatství rozhodovat, ale i pro případy, kdy již jiné subjekty budou na základě jeho rozhodnutí (anebo i bez nich, jestliže je zákon nevyžaduje) životní prostředí (jeho části) jako zdroje využívat.

2. V těsné souvislosti s ústavním zákonem č. 1/1993 Sb. je třeba se zmínit i o usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹Skutečnost, že se v právních předpisech v oblasti práva životního prostředí s výčtem principů setkáváme jen zřídka je důsledkem nejen teoretické nevyzrálosti „práva životního prostředí“ v tom směru, že jeho teorie problematiku jeho principů dosud dostatečně nepropracovala, ale i v poslední době převažujícího pragmatického přístupu k tvorbě právních předpisů, kdy vyjadřování principů právní úpravy ve vydávaném právním předpise je považováno za „zbytečný balast“ v jejich textu. Osobně se spíš domnívám, že jde o absenci vědomí existence jakýchkoli zdrojů přijímaných zákonů u mnoha z těch, na nichž jejich vydání závisí.

Zde v čl. 35 jsou jako základní práva každého občana

- právo na příznivé životní prostředí,
 - právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů,
- a současně stanoveno, že výkonem ostatních práv nesmí být životní prostředí ohroženo nebo poškožováno nad míru stanovenou zákonem. Takto formulovaný vztah práva na příznivé životní prostředí a ostatních základních a ústavní rovněž zaručených lidských a občanských práv jednoznačně vyjadřuje prioritu práva na příznivé životní prostředí. Všechna ostatní základní práva lze vykonávat jen tak, aby jejich výkon nebyl životnímu prostředí na újmu.

V čl. 36 je pak jako další základní právo zakotveno právo na ochranu výše uvedeného práva, a to na ochranu soudní, případně i před jinými státními orgány.

Čl. 11 je v daných souvislostech významný tím, že stanoví závažné omezení výkonu jednoho z rovněž základních práv – práva vlastnického. Vedle vyjádření základního pojetí vlastnictví jako vztahu především zavazujícího (důraz je kladen na povinnosti a nikoli na oprávnění ze vztahu vlastnictví vyplývající, výslovně zakazuje zneužití vlastnictví na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Že mezi nimi zájem na udržení příznivého stavu životního prostředí bude stát na jednom z předních míst, je nepochybné. Listina tuto skutečnost potvrzuje tím, že ve zmíněném článku výslovně zakazuje takový výkon vlastnictví, který by poškozoval lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Ačkoli ve shora uvedených právních textech nejvyšší právní síly nejsou ustanovení, na něž jsem výše upozornil, výslovně označena jako zásady nebo principy, mám za to, že právě v nich jsou některé ze základních myšlenek (ideí), z nichž pak vychází právní úprava životního prostředí (nebo alespoň naprostá většina jeho norm), obsaženy. Po určité formulační úpravě bychom takto mohli uvést následující principy:

- životní prostředí je jednou ze základních hodnot společnosti; právu na příznivé životní prostředí a informace o něm je podřízen i výkon ostatních základních práv, včetně práva vlastnického,
- péče o životní prostředí je předmětem veřejného zájmu a povinností státu i všech ostatních právnických a fyzických osob.

3. Na ústavní zákony logicky navazují právní předpisy (zákony) obecné povahy, tzn. takové, které jsou zaměřeny na oblast životního prostředí jako celku. Z nich bychom měli na prvním místě věnovat pozornost zákonu č. 17/1992 Sb., avšak vzhledem k tomu, že donedávna plnil jeho funkci obecného předpisu zákon jiný, věnujme nejprve pozornost jemu, a to tím spíše, že tento předpis stále ještě, s menšími změnami, platí. Tímto zákonem je zákon č. 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu (ve znění pozdějších předpisů). Tuto pozornost si zaslouží nejen z výše uvedeného důvodu, ale především proto, že jako jeden z mála předpisů z této oblasti právní regulace

obsahuje ustanovení označená jako „Hlavní zásady péče o zdraví lidu“ – viz čl. I až VI. I když některé z těchto článků byly v rámci změn našeho právního řádu po listopadu r. 1989 zrušeny (čl. I a čl. V), stojí za pozornost alespoň některé z těch, jejichž platnost do dnešního dne zůstala zachována. Mám na mysli především článek II, který hovoří o tom, že péči společnosti o zdraví lidu musí – odpovídat snaha každého jednotlivce žít zdravě a vyvarovat se vlivů škodlivě působících na jeho zdraví. Vedle toho má každý občan mj. i povinnost aktivně přispívat k vytváření zdravých podmínek a zdravého způsobu života a práce a podílet se na řízení a kontrole péče o zdraví lidu.

Odhlédneme-li od dobové formulace uvedeného článku a jeho zaměření do relativně užší oblasti péče o životní prostředí – do oblasti péče o zdraví – což je důsledkem celkového zaměření (zdravotnického) uvedeného zákona jako celku, lze princip v něm vyjádřený formulovat jako „princip spoluodpovědnosti každého za své životní prostředí i za prostředí ostatních členů společnosti a aktivního přístupu každého k péči o ně“.

4. V současné době plní funkci obecné právní úpravy v oblasti péče o životní prostředí zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí.

V jeho §§ 11 až 16 najdeme ustanovení, která sám tento zákon označuje jako „zásady“. Jsou následující:

- v § 11 zásada únosného zatížení území,
- v § 12 zásada přípustné míry znečištění prostředí,
- v § 13 zásada, kterou bychom stručně mohli vyjádřit formulací „v počybnostech ve prospěch životního prostředí“,
- v § 14 je spíše než jakákoli zásada opakováno již v Listině základních práv vyjádřené právo na informace o životním prostředí, o příčinách jeho stavu a o připravovaných opatřeních životního prostředí se dotýkajících,
- v § 15 je opět spíše než jakákoli zásada opakováno základní právo na ochranu práva na příznivé životní prostředí,
- v § 16 zásada trvale udržitelného rozvoje a spolu s ní vyjádřena i funkce výchovy, osvěty a vzdělávání jako prostředků utvářejících vědomí odpovědnosti za udržení kvality životního prostředí a k účtě k životu ve všech jeho formách.

I při jen velmi zběžném pohledu na uvedené „zásady“ je zřejmé, že nejsou všechny stejného charakteru; zatímco první tři a zásadu trvale udržitelného rozvoje bychom za principy ve smyslu toho, co jsem o principech právní úpravy uvedl v úvodu, mohli považovat, v případě práva na informace o životním prostředí a práva na právní ochranu práva na příznivé životní prostředí a informace o něm za ně považovat nelze. Jde o právo, které je již výrazem principu, podle něhož je životní prostředí jednou z nejvyšších hodnot (vedle života a zdraví, svobody, lidské důstojnosti a demokracie). Tam, kde zákon hovoří v tomto ustanovení o výchově, osvětě a vzdělávání jako prostředku utváření vědomí odpovědnosti za životní prostředí nejde, podle mého názoru o princip právní regulace, ale o vyjádření funkce těchto prostředků utváření osobnosti člověka.

5. K předpisům obecné povahy v oblasti práva životního prostředí patří i zákon č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a zákon č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (ve znění pozdějších předpisů

Žádný z nich neobsahuje jmenovitý výčet principů (zásad), z nichž vychází. Z jejich obsahu a především funkcí a cílů, které plní a kterých s jejich pomocí má být dosaženo, lze mnohé z těchto principů dovodit.

První z uvedených zákonů je výrazem takových principů, jako je princip prevence a princip minimalizace nepříznivých důsledků lidských aktivit na životní prostředí. Samotný proces posuzování vybraného okruhu činností je pak především prostředkem prosazování těchto principů a požadavků společnosti na stav (kvalitu) životního prostředí (ekologických požadavků). Způsob posuzování je pak projevem dalšího z principů, který lze označit za typický právě pro oblast práva životního prostředí. Tímto principem je princip široké účasti veřejnosti, také někdy označovaný jako princip demokratizace). Je odrazem obecného významu životního prostředí a jeho stavu jako existenčního předpokladu pro každého bez rozdílu.

Na principy, na nichž je koncipován platný stavební zákon (zák. č. 50/1976 Sb.) lze usuzovat do určité míry již z jeho ustanovení §§ 1 a 2, t.j. z toho, jak sám tento zákon vymezuje funkce především územního plánování a v dalším textu pak i ostatních řízení podle tohoto zákona prováděných. Opět je to především princip prevence, princip racionality využívání území a zdrojů v něm se nacházejících, princip únosnosti území.)

6. Na pomezí mezi právními předpisy obecně pojednávajícími o problematice životního prostředí a mezi tzv. předpisy „složkovými“, jak označujeme předpisy věnující svou pozornost jednotlivým věcným složkám životního prostředí nebo jednotlivým faktorům nepříznivě ovlivňujícím životní prostředí, se nachází zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny. „Na pomezí“ proto, že potvrzuje, že zákon se dotýká nejen volně žijících rostlin a živočichů, ale i většiny ostatních věcných složek životního prostředí, jejichž problematiku upravují jak právě již zmíněné „složkové předpisy“, tak i některé tzv. „předpisy průřezové“, např. stavební zákon apod. Ani tento zákon nemá výslovný výčet právních principů. Pouze z vlastního textu zákona, např. hned z § 1 vymezujícího účel zákona, lze na některé z nich usuzovat. Řeč je o udržení a obnově přírodní rovnováhy, o ochraně rozmanitosti forem života, o šetrném zacházení se zdroji.

7. Následuje, jak jsem již předeslal, celá dlouhá řada tzv. „složkových“ zákonů, které věnují pozornost vždy určité části životního prostředí, anebo určité činnosti výrazně ovlivňující životní prostředí (odpady, ionizující záření, hluk a vibrace apod.)

Takovýmto zákonem, v němž se s výčtem zásad (principů) můžeme setkat, je zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu. Ten takto označuje několik ustanovení ve své části III. Při hlubším prozkoumání těchto ustanovení však snadno dojdeme k závěru, že jde jednak o principy (zásady), jejichž působnost je omezena jen na okruh ochrany této složky životního prostředí (zemědělského půdního fondu), a že tudíž jejich působnost je omezena jen pro tuto oblast regulace

společenských vztahů, jednak že jejich výčet ani pro tuto oblast není úplný. Na základě rozboru dalšího textu tohoto zákona bychom „objevili“ snadno i další principy výslovně v zákoně nejmenované.

Zároveň je zákon č. 334/1992 Sb. v podstatě jediným „složkovým“ zákonem, v jehož textu najdeme výslovný výčet právních principů, z nichž pak text zákona vychází. Znamená to tedy, že výslovný výčet právních principů nenajdeme ani v takových pro životní prostředí významných předpisech, jakými jsou zákon o vodách (zák. č. 138/1973 Sb.), horní zákon (zák. č. 44/1988 Sb.) zákon o odpadech (zák. č. 238/1991 Sb.), zákon o lesích (zák. č. 61/1977 Sb.), zákon o ochraně ovzduší (zák. č. 309/1991 Sb.), zákon o pozemkových úpravách (zák. č. 284/1991 Sb.), mám-li jmenovat alespoň nejdůležitější z nich.

Pro naše úvahy o principech právní regulace společenských vztahů v oblasti ochrany životního prostředí jako celku má však zkoumání těchto složkových zákonů omezený význam. Význam v tom směru, že si na nich můžeme ověřit platnost těch principů, které vyplývají již z předpisů obecnější povahy, neboť v těchto „složkových“ předpisech nacházejí svou první konkretizaci. Omezený v tom směru, že při analýze obsahu těchto předpisů jsme vždy, jak jsem již shora upozornil, vystaveni nebezpečí, že princip platný pouze pro omezený okruh společenských vztahů regulovaný tímto dílím zákonem prohlásíme za ohecný pro celou oblast životního prostředí.

Ze skutečnosti, že v těchto „složkových“ zákonech nejsou výslovně uvedeny principy, na nichž jsou tyto předpisy koncipovány, a z nichž pramení veškerý jejich normativní obsah, nelze vyvodit závěr, že tyto předpisy jakékoliv principy postrádají, a to přesto, že současná kvalita mnohých těchto zákonů k takovému konstatování navádí. Jsem přesvědčen o tom, že při vynaložení větší či menší námahy a studijního úsilí se lze k jejich zjištění propracovat (a to dokonce i tam, kde si jich zákonodárce při tvorbě zákona nebyl sám vědom). Při této činnosti však nelze zcela vyloučit rozdílné výsledky různých autorů, které mohou být zapříčiněny jednak rozdílnou interpretací právních textů (což současně právní předpisy, díky své již zmíněné nízké kvalitě, umožňují, jednak rozdílnou schopností autorů formulovat zjištěnou základní myšlenku (ideu, princip) těchto textů.

III.

Shrnutí

Na základě takového rozboru platných právních předpisů, těch, které jsou v tomto příspěvku výslovně vzpomenuy i předpisů dalších, zde neuvedených, se domnívám, že současná právní regulace společenských vztahů v oblasti péče o životní prostředí je založena na principech, které je možno formulovat následovně:

1. Prostředí příznivé pro rozvoj nejrozmanitějších forem života (včetně života samotného člověka) je jednou z nejvyšších hodnot, které je člověk (společnost, lidstvo) povinen všemi prostředky, a tedy i s pomocí práva chránit a zachovat nejen pro sebe, ale i pro příští generace.

2. Příznivé životní prostředí je základním předpokladem pro existenci života, včetně lidského. Právo na příznivé životní prostředí je proto základním právem každého člověka.
3. Ochrana životního prostředí je věcí veřejnou. Dbát o ni je prvořadou povinností státu a jeho orgánů, všech právnických i fyzických osob.
4. Každý je povinen, podle svých schopností a možností, aktivně na vytvoření a udržení příznivého prostředí svého i ostatních pořílet.
5. Výkon ostatních práv, včetně práva vlastnického, nesmí být na úkor práva na příznivé životní prostředí.
6. Životní prostředí tvoří jednotu, a proto musí být chráněno jako celek i ve svých částech a jednotlivostech, životní prostředí člověka stejně jako životní prostředí ostatních forem života. Na ochraně životního prostředí se účastní právo spolu s ostatními regulátory společenských vztahů.
7. Životní prostředí je zdrojem, z něhož živé organismy čerpají látky pro svou existenci. Racionální využívání těchto zdrojů je předpokladem uchování příznivého životního prostředí. Přitom za racionální využívání těchto zdrojů se považuje takové jejich využívání, které zajistí trvale udržitelný rozvoj společnosti.
8. Veškeré lidské aktivity musí být provázeny od počátku úvahami a opatřeními k ochraně životního prostředí – prevence.
9. Ten, jehož činností bylo životní prostředí ohroženo nebo dokonce poškozeno či jinak zhoršeno, je povinen podílet se na jeho reprodukci (na uvedení do původního stavu) nebo kompenzací formou zlepšení jiné části životního prostředí či poskytnutím prostředků na reprodukci či kompenzacii životního prostředí někým jiným.
10. Princip přípustné míry znečišťování životního prostředí. Princip, který vyjadřuje požadavek reálného pohledu jednak na stav životního prostředí, jednak na stav společnosti, na její technické, technologické a ekonomické možnosti stav životního prostředí zlepšit či alespoň jeho zhoršování omezit.
11. Princip únosnosti ekologického zatížení území. Navazuje úzce na princip předchozí. Vyjadřuje zkušenost, že určité území, resp. složky životního prostředí v něm zastoupené ve svém celku i jednotlivě jsou s to bez závažných a těžko odstranitelných důsledků snést jen určité zatížení působení nepříznivých faktorů na ně působících. Únosnost území je třeba nejprve poznat a pak v rozvíjení lidských aktivit v tomto území respektovat.
12. Princip „v pochybnostech ve prospěch životního prostředí“. Znamená, že lze-li odůvodněně předpokládat, že z určité lidské aktivity (nebo její absence) hrozí nebezpečí poškození či zhoršení životního prostředí, pak pochybnost o tom, zda k poškození nebo zhoršení životního prostředí skutečně dojde, nesmí být důvodem pro odklad opatření, která mají nepříznivým následkům zamezit.

Jsem si vědom toho, že shora uvedené formulace principů platné právní úpravy regulace ochrany životního prostředí nemusí být jediné možné. Ani jejich výčet nemusí být úplný. Již proto ne, že se vztahují k oblasti regulace společenských vztahů, které se nejen samy rychle mění a vyvíjejí, ale mění se vyvíjejí i názory na ně. Přesto považuji za nezbytné se touto problematikou zabývat a to intenzivněji než tak právní teorie činila dosud. Tento článek chce být alespoň malým příspěvkem ke splacení tohoto dluhu.

* * *

S U M M A R Y

Principles of the Environmental Law

The author's purpose is to let the readers of the magazine know the results of a part of analysis of effective legal regulations concerning the Environmental law - especially a part of the analysis dealing with problems of legal principles.

Apart from establishing that these problems have been on the edge of a concern of the theory of law so far, the analysis have found out that there was a lack of balance among the individual authorities in the field of the legal regulation. The article only underlines this matter of fact. Next to the provisions which include a list of the principles there is a prevailing amount of those which do not expressly include any of the principles at all. Even in such cases when a provision does include these principles a level of formulation of the principles, its degree of generality and a level of expressing the merits of the regulated relations are certainly questionable. Moreover, the situation is complicated by the reluctance of the law-giver to mention the principles in the newly published provisions. The author of the article supposes that an explicit wording of the principles in the recent forming of legal system would be expedient. The author has tried to give such a formulation of the principles of the effective legal regulation himself, but he is well aware of the fact that the formulation mentioned by him is not the only possible one. Other formulations may differ due to the fact that that part of legal regulation is undergoing a dynamic evolution.