

Právní prostředky prosazování ekologických požadavků

Milan PEKÁREK

1.

Několik poznámek úvodem

Společnost, resp. stát, má, resp. měl by mít, určité představy o tom, jaký by měl být stav životního prostředí přinejmenším na jeho území, aby bylo možno hovořit o životním prostředí jako o příznivém. Příznivém pro život lidí, pro další vývoj lidské civilizace a současně i pro co největší počet dalších živočišných a rostlinných druhů na této planetě. A nejen proto, aby bylo možno o životním prostředí jako o příznivém hovořit, ale také proto, aby stát mohl splnit svou ústavní povinnost dbát o dosažení tohoto stavu.

Hovoříme-li tedy o ekologických požadavcích, pak máme v první rovině na mysli právě požadavky na stav životního prostředí. O ekologických požadavcích lze však hovořit i v rovině další. Takto lze totiž také označit požadavky týkající se chování lidí. Požadavky na takové chování, při kterém by příznivého stavu životního prostředí bylo dosaženo a po té byl tento stav udržován a chráněn. Na chování lidí jako fyzických i právnických osob, občanů i podnikatelů, subjektů soukromého práva i subjektů veřejnoprávních.

Protože péče o životní prostředí je věcí především veřejnou a stát je historicky vzniklou formou organizace lidské společnosti a reprezentace veřejnosti, obhájcem a prosazovatelem veřejných zájmů i ochráncem oprávněných zájmů soukromých (mezi něž ostatně patří opět i zájem každého jednotlivce na příznivém životním prostředí), je to, resp. měl by to být, opět stát, kdo požadavky na stav životního prostředí a současně i požadavky na takový způsob chování lidí, který by příznivý stav životního prostředí zaručoval, formuloval.

Stát tak činí různými prostředky – politickými, vzděláváním a osvětou, ekonomickými a v neposlední řadě i právními. Právě otázce právních prostředků formulování a zejména pak prosazování ekologických požadavků, tj. požadavků na stav životního prostředí, jehož má být dosaženo a na chování lidí, které má vést k dosažení tohoto stavu, je předmětem dalších našich úvah.

2.

Právní prostředky formulování a prosazování ekologických požadavků

Přesněji řečeno, když v předchozím odstavci hovoříme o právních prostředcích formulování a prosazování ekologických požadavků, máme na mysli v podstatě dvě základní skupiny jevů (prostředků). Do první řadíme právní prostředky v tzv. užším slova smyslu, čímž máme na mysli, že jde o prostředky, které jsou právu vlastní a vystupují jako prvky metody právní regulace. Do druhé pak řadíme právní prostředky v širším slova smyslu, tj. i takové, které svou povahou patří k jiným společenským regulačním mechanismům, avšak právo jim poskytuje svou formu a spolu s ní i normativnost, závaznost a nakonec i vynutitelnost jejich respektování.

V široké paletě prostředků obou skupin lze určit na jedné straně ty, které se v právní regulaci objevují pravidelně a svůj obsah mění podle věcného zaměření jednotlivých právních předpisů a na druhé straně ty, které jsou specifické a vyskytují se pouze v jednom nebo několika málo předpisech řešících obdobnou problematiku.

a) Již Listina základních práv a svobod v čl. 35 odst. 3 stanoví, že životní prostředí lze nepříznivě ovlivňovat pouze v míře přípustně zákonem. Je proto úlohou zákonodárce, aby zákonem stanovil buď parametry vlastností životního prostředí nebo míry přípustného stupně nepříznivého ovlivňování životního prostředí. Proto řada právních předpisů takovéto limity týkající se jednotlivých částí životního prostředí obsahuje – viz imisní, emisní a depozitní limity v ochraně ovzduší, stupně přípustného znečištění povrchových vodních zdrojů, maximálně přípustná množství cizorodých látek v půdě apod., nebo stanoví vlastnosti výsledků lidské činnosti tak, aby co nejméně nepříznivě ovlivňovaly životní prostředí – např. obecně technické požadavky na výstavbu, zajištění jakosti vybraných zařízení při výstavbě jaderných zařízení, podmínky provozu vozidel na pozemních komunikacích, limity únosnosti území v územně plánovací dokumentaci, ekologické limity osídlení, dopravy, turistiky a hospodaření v plánech péče o národní parky a chráněné krajinné oblasti podle zákona o ochraně přírody apod.

b) Prostředkem prosazování ekologických požadavků je i povinné vyhodnocování stavu životního prostředí, které má být určitou lidskou aktivitou dotčeno. Jde např. o povinnost provést biologický průzkum pozemků dotčených investiční činností podle zákona o ochraně přírody, provádění agrochemického zkoušení půd podle vyhl. č. 119/1981 Sb., provádění geologického a hydrologického průzkumu, a to nejen v souvislosti s přípravou těžby výhradních ložisek, ale i jako příprava pro další činnosti, např. pro investiční výstavbu obecně a pro výstavbu v oblasti jaderné energetiky zvlášť.

c) Dalším prostředkem prosazování ekologických požadavků je kategorizace objektů ochrany a s ní související odstupňovaná intenzita právní ochrany těchto objek-

tům poskytovaná. S touto kategorizací se setkáváme v nejrůznějších podobách. Tak je tomu např. v zákoně o lesích, resp. ve vyhlášce č. 13/1978 Sb. o kategorizaci lesů, způsobech hospodaření a lesním hospodářském plánování, v zákoně o ochraně přírody, kde celá zvláštní ochrana přírody je založena právě na tom, že příroda je rozčleněna do různých kategorií podle toho, jaké funkce plní eventuálně jaký význam jejím částem společnost přikládá nebo jaký je stav jejího ohrožení, v zákoně o vodách, kde jsou rozlišovány různé kategorie vodních zdrojů s odpovídajícím právním režimem, kategorizaci má i zákon o ochraně ovzduší pokud jde o o zdroje znečišťování ovzduší, s kategorizací pracuje zákon o odpadech a další.

d) Mezi prostředky vyjadřování a prosazování ekologických požadavků nejrozšířenější patří bezesporu nejrůznější příkazy, zákazy či omezení, vyplývající buď přímo ze zákona, nebo z rozhodnutí, jejichž vydávání je zákony svěřováno nejrůznějším státním orgánům, nejčastěji orgánům státní správy. Tyto příkazy, zákazy a omezení jsou adresovány nejrůznějším subjektům a jsou v textech zákonů vyjadřovány jednak v podobě obecných povinností týkajících se zpravidla velmi širokého okruhu subjektů, jednak jako povinnosti zvláštní, jež jsou adresovány jen některým subjektům anebo jdoucí nad rámec obecných povinností zpravidla proto, že subjekty, jimž jsou adresovány, svou činností mohou stav životního prostředí ovlivnit více než subjekty ostatní.

e) K neúčinnějším právním prostředkům prosazování ekologických požadavků do praxe patří rozličná řízení (procesy, procedury, postupy) vyúsťující v rozhodnutí či jiná opatření orgánů, jimž zákon svěřil pravomoc tato řízení provádět a tato rozhodnutí a opatření činit.

Význam těchto procesů (řízení) z hlediska prosazování ekologických požadavků je několikery:

- umožňují objektivně posoudit předložený konkrétní problém právně i odborně k tomu kompetentním orgánem, navíc zpravidla za účasti nejen žadatele, ale i dalších subjektů hájících další dotčené veřejné i soukromé zájmy a stále častěji i za účasti širší veřejnosti,
- umožňují uložit povinnosti k ochraně životního prostředí s ohledem na zvláštnosti konkrétního případu.

Takových řízení je v oblasti práva životního prostředí celá řada. Jde převážně o řízení správní. Ne všechna se však řídí správním řádem. Pro mnohá z nich správní řád platí podpůrně, pro řadu z nich vůbec (řízení o pořizování územně plánovací dokumentace, o udělení souhlasu s vynětím pozemku ze zemědělského půdního fondu aj.). Setkáme se tu i se zcela speciálními postupy, jakým je např. postup podle zákona č. 244/1992 Sb.

Patří sem ale i řízení před soudy, před nimiž subjekty a především občané uplatňují své právo na příznivé životní prostředí.

f) Právním prostředkem, který úzce souvisí s předchozím, jsou nejrůznější formy součinnosti těch státních orgánů, jimž je svěřena starost o životní prostředí nebo

o jeho jednotlivé části. Jde o formy součinnosti mezi nimi navzájem anebo i s jinými státními orgány, jimž zákony svěřují řízení o povolení určitých lidských aktivit, které mohou a obvykle také nepříznivě ovlivní životní prostředí. Uvedenými formami součinnosti jsou nejčastěji – projednání, vyžádání si stanoviska, které nemusí být, ale stále častěji je kvalifikováno jako závazné, dohoda anebo souhlas.

g) Důležitým, ale v praxi dosud velmi málo používaným prostředkem prosazování ekologických požadavků je exekuční řízení, tj. řízení o výkonu rozhodnutí vydávaných státními orgány (soudy, orgány státní správy) a v nichž jsou ukládány povinnosti k ochraně životního prostředí. Platí to jak o exekučním řízení prováděném podle občanského soudního řádu, tak správního řádu. Jde o prostředek, který nachází své uplatnění tam, kde povinný subjekt svou povinnost nesplní ani tehdy, když mu byla uložena pravomocným a vykonatelným rozhodnutím státního orgánu.

h) Zcela nezastupitelným právním prostředkem prosazování ekologických požadavků do praxe je institut právní odpovědnosti. Právní odpovědnosti zde rozumíme vztah vznikající jako důsledek porušení primární právní povinnosti, tj. v našem případě povinnosti spojené s péčí o životní prostředí. V oblasti právní ochrany zájmů spojených s péčí o životní prostředí se uplatňují v podstatě všechny formy právní odpovědnosti – majetková, trestní, administrativní a disciplinární. V poslední době se v teorii práva životního prostředí stále častěji setkáváme s názorem, že se utváří další nová speciální forma odpovědnosti označovaná jako „odpovědnost ekologická“. S ní pak souvisí i sankce, jimž právo stíhá narušitele právních povinností.

Největšími problémy současné právní úpravy na úseku právní odpovědnosti při ochraně životního prostředí je jednak nekoordinovanost používání tohoto nezastupitelného právního prostředku, jednak nedůslednost jeho využívání v tom smyslu, že jsou i některé právní normy, ba i celé instituty, u nichž se lze jen těžce dobrat zjištění, jaké odpovědnostní vztahy vzniknou, jestliže povinné subjekty svým povinnostem nedostojí. Specifickým problémem je teoretická a legislativní nepropracovanost již zmíněné ekologické odpovědnosti, zejména pak institutu „ekologické újmy“, který je obvykle považován za její těžiště.

V souvislosti s právní odpovědností je třeba se alespoň zmínit o náhradě škody. Zpravidla bude povinnost k náhradě škody způsobené na životním prostředí součástí vztahu odpovědnostního. Přesto zná právo případy, kdy ukládá povinnost k náhradě škody i mimo vztah právní odpovědnosti. Je tomu tak tehdy, když předpoklady ke vzniku právní odpovědnosti nejsou splněny (zpravidla chybí znak protiprávnosti), takže odpovědnostní vztah nevzniká, avšak přesto by bylo krajně nespravedlivé, aby poškozený sám nesl majetkovou újmu, kterou utrpěl činností někoho jiného, zvláště když ten z této své činnosti mohl mít majetkový prospěch.

i) Nezastupitelným prostředkem prosazování ekologických požadavků do praxe jsou nejrůznější formy kontroly, inspekce a dozoru.

Soustavu dozorových orgánů tvoří orgány vrchního státního dozoru (ministerstvo životního prostředí), státního dozoru (na úrovni okresu), dále pak specializované orgány státního dozoru a orgány dozoru podle jednotlivých složek životního prostředí.

Prakticky každý tzv. „složkový zákon“ má vlastní systém kontroly a dozoru nad plněním povinností jím ukládaných.

Systém inspekčních orgánů tvoří Česká inspekce životního prostředí se svými pěti divizemi a členěním na ústřední a oblastní inspektoráty.

Zvláštní postavení v systému kontroly dodržování povinností na úseku péče o životní prostředí plní „orgány strážce“ – lesní, vodní, přírody.

Dodržování povinností na úseku péče o životní prostředí je i pod „kontrolou veřejnosti“, ať již jednotlivých občanů, občanských iniciativ nebo občanských sdružení. Její realizace není nijak zvlášť institucionalizována. Veřejnost má však možnost využívat i ostatní právní prostředky, zejména řízení uvedená pod písmenem c), v nichž jim právo poskytuje větší nebo menší prostor pro uplatňování názorů, připomínek, námitek či požadavků na opatření k ochraně životního prostředí.

j) Mezi prostředky prosazování ekologických požadavků nepochybně patří i plánování, projektování, zpracovávání koncepcí, projektů a programů či jinak označovaných způsobů přípravy budoucího využití složek a částí životního prostředí. Jde o činnosti, při nichž jde vždy o to s větším či menším časovým předstihem, ve větším či menším věcném rozsahu (velikost území, okruh věcných částí životního prostředí nebo činností je ovlivňující), připravovat, časově a věcně koordinovat budoucí využití životního prostředí. Současně jsou zpravidla i prostředkem řešení střetů zájmů v určitém území. Obvykle bývá tento prostředek spojen s dalším právním prostředkem – s určitým postupem, řízením, jehož výsledkem je pak přijetí, schválení, potvrzení určitého plánu, projektu, koncepce a jeho vybavení větší či menší mírou závaznosti.

Jako příklady takovýchto plánů a projektů mohou sloužit územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona, plány a projekty ekologické stability podle zákona o ochraně přírody, směrný vodohospodářský plán podle zákona o vodách, plány rekultivací podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nebo podle zákona o lesích anebo podle horního zákona, programy odpadového hospodářství podle zákona o odpadech, plány otírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek a plány zajištění a likvidace důlních děl a lomů, projekty pozemkových úprav, projektová dokumentace staveb, strojů a zařízení apod.

Souvisejícím prostředkem prosazování ekologických požadavků je povinnost zpracovávat řešení budoucích řešení ve více variantách tak, aby mohla být porovnána různá v úvahu přicházející řešení.

k) Konečně při výčtu prostředků prosazování ekologických požadavků nelze zapomenout ani na ekonomické nástroje. Patří mezi právní prostředky právě v onom v úvodu zmíněném širším slova smyslu, když svou podstatou nástrojům ekonomickým právo propůjčilo svou formu aby zajistilo jejich závaznost a vynutitelnost jejich respektování tam, kde by se určitý subjekt chtěl chovat jinak.

Jejich posláním je působit na ekonomickou stránku činnosti subjektů ovlivňujících životní prostředí a tak motivovat jejich chování ve směru šetření životního prostředí. V obecné rovině s nimi počítá zákon o životním prostředí, v různých

„složkových“ předpisech pak nabývají tyto ekonomické nástroje různých podob – odvodů (např. v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu), poplatků (v zákoně o ochraně ovzduší nebo o v zákoně o odpadech), úplat (např. v zákoně o vodách) nebo úhrad (např. v horním zákoně).

Tím ovšem není zdaleka výčet forem ekonomických nástrojů vyčerpán. Patří sem účelové státní fondy, v nichž se soustředí platby povinných subjektů a mající zvláštní režim, jimž se řídí využití v nich soustředěných finančních prostředků. Sem patří i takové nástroje, jako jsou daně, resp. daňové úlevy pro subjekty, které ve větší míře než je obvyklý standard vynakládají prostředky na ochranu nebo zlepšení životního prostředí, dále dotace, zvýhodněné úvěry a půjčky. Jejich význam vzrostl zejména v důsledku přechodu společenskoekonomického systému plně do sféry působnosti ekonomických zákonů zhožní výroby a tržního hospodářství.

3.

Závěrem

Výčet právních prostředků prosazování požadavků společnosti i jednotlivců týkajících se příznivého stavu životního prostředí a takového chování lidí, aby se tento stav alespoň nezhoršoval, není jistě úplný. Další autoři jej bez větších nesází snadno doplní. Tento příspěvek měl za cíl upozornit na nutnost uvědomění si existence těchto prostředků, které v rukou erudovaného zákonodárce, navíc vedeného dobrou vůlí, mohou sloužit životnímu prostředí a tak i životu na této planetě a vyvídnout právní teorii, aby jim věnovala v těchto souvislostech větší pozornost než dosud.

* * *

S U M M A R Y

Legal Means of Enforcing Ecological Demands

The article includes a list of legal means of enforcing demands of the society as well as individuals concerning a favourable state of our environment. Understably enough, the list is far from being complete. The purpose of this article was to draw attention to the need of being aware of such means. The means, in the hands of an accomplished law-giver with a good will, may serve our environment as well as life on our planet and challenge legal theory to devote a proper attention to them than ever before.