

Princip prevence v právu životního prostředí

Ivana PRŮCHOVÁ

Základní charakteristika

Princip prevence představuje jeden ze základních principů práva životního prostředí. K vlastní realizaci principu prevence v právu životního prostředí slouží a napomáhají všechna opatření vyplývající z obecně závazné právní úpravy směřující k předcházení ohrožování stavu životního prostředí, jeho poškozování a znečišťování. Tomuto cíli slouží samozřejmě různorodé prostředky, které pokud jsou regulovány obecně závaznými právními předpisy, představují právní prostředky prevence v právu životního prostředí.

Prostředky preventivní povahy lze tak klasifikovat podle nejrůznějších kritérií, pro účely obecné části práva životního prostředí se jeví funkční samostatně vycílenit následující:

Podle povahy preventivních opatření:

- a) prevence prostřednictvím povolujících a zakazujících opatření
- b) prevence pomocí poskytování kvalifikovaných odborných informací
- c) prevence pomocí organizačních opatření
- d) prevence pomocí kontrolních, dozorových a inspekčních opatření
- e) prevence jako způsob provádění potenciálně ohrožující činnosti
- f) prevence nastupující v okamžiku bezprostředně hrozícího, či fakticky existujícího poškozování životního prostředí
 - oznamovací preventivní povinnost
 - zakročovací preventivní povinnost
 - možnost zákazu činnosti ohrožující či poškozující životní prostředí

Podle adresáta preventivních povinností:

- a) preventivní povinnosti směřující vůči každému
- b) preventivní povinnosti směřující vůči subjektu, provozujícímu aktivitu potenciálně ohrožující životní prostředí (původci znečištění)

c) preventivní povinnosti uložené státu resp. orgánům jej reprezentující

Z hlediska časového:

- a) preventivní povinnosti uložené pro etapu realizace činnosti, aniž by ohrožení či poškození životního prostředí resp. jeho složky či prvku reálně hrozilo či existovalo
 - b) preventivní povinnosti vyplývající z právní úpravy pro adresáty v etapě reálně existujícího ohrožení či poškození životního prostředí či jeho složky nebo prvku
- Z hlediska povahy ohrožení či poškození životního prostředí, jeho složky či prvku:
- a) vyplývající z povahy ohrožující resp. narušující činnosti, s ohledem na potřebu této aktivity společností vědomě trpěné a do určité míry připuštěné, regulace se zaměřuje na jejich minimalizaci
 - b) preventivní povinnosti stanovené pro případ nepředvídaných či náhlých havarijních událostí s možnými dopady na životní prostředí, jeho složky či prvky

Vedle roztržení preventivních povinností do sourodých skupin se pro jejich adresáty jeví funkční uvědomit si stimuly, které jim platná právní úprava nabízí za splnění či nesplnění jejich obsahu. V tomto směru se lze setkat jak s možnými odpovědnostními důsledky za nesplnění preventivních povinností (a to jak v rovině odpovědnosti za škodu, tak v rovině správněprávní odpovědnosti či trestněprávní odpovědnosti). Vedle toho by však právní úprava měla pamatovat i na určení pozitivních stimulů za řádné plnění preventivních povinností ze strany jejich adresátů. V tomto směru půjde zejména o dořešení ekonomických nástrojů (daňový systém, pojištění, úvěry, dotace atd.).

Zakotvení principu prevence v platné právní úpravě vybraných evropských zemí a platné úpravě ČR (z. č. 17/92 Sb. a zvláštní předpisy).

Zakotvení principu prevence resp. jednotlivých opatření preventivní povahy lze nalézt ve všech evropských zákonech věnovaných problematice ochrany životního prostředí, nicméně povaha a kvalita této právní úpravy je však rozdílná.¹⁾ V některých případech je princip prevence formulován v rámci obecných ustanovení věnovaných legálnímu definování zásad na úseku ochrany životního prostředí a návazně pak upravují konkrétní opatření k realizaci tohoto principu, některé zákony samostatnou kapitolou věnovanou principům ochrany životního prostředí naopak neobsahují a opatření preventivní povahy mají pak podobu konkrétně uložených povinností a oprávnění směřujících vůči konkrétním adresátům (původcům znečištění, orgánům státu atd.).

Princip prevence směřuje však vždy k vyjádření požadavku, aby ochrana životního prostředí byla zajišťována již ve fázi plánování budoucích lidských aktivit, a to na nejlepší možné technické úrovni, jejím cílem je tedy pokud možno od počátku

vyložit poškozování životního prostředí a v případě vzniku nepříznivých vlivů na životní prostředí zajistit jejich minimalizaci.

Za základní právní prostředky sloužící k naplnění principu prevence je možno označit především:

- systém plánů a programů vytvářených jak na celostátní, tak regionální úrovni k ochraně životního prostředí
- územní plánování (prostorové) plánování
- proceduru posuzování vlivů vybraných staveb, činností a technologií na životní prostředí (procedura EIA)
- stanovení emisních a imisních limitů a dalších ekologických požadavků na zdroje znečišťování a na látky
- povolovací řízení týkající se aktivit s potenciálními vlivy na životní prostředí (v rámci něho mj. výběr tzv. nejlepší dostupné technologie)
- právní zakotvení konkrétních povinností pro původce znečištění při provádění aktivit potenciálně poškozujících životní prostředí (povinnost minimalizace negativního působení na životní prostředí, povinnosti v případě poškození životního prostředí škody napravit, ekonomické nástroje, informační povinnosti, monitorování atd.)
- zajištění účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách týkajících se životního prostředí

Se všemi výše uvedenými nástroji prevence se lze setkat v v právních předpisech věnovaných ochraně životního prostředí evropských států, což do systematiky a obsahu mezi nimi existují větší či menší rozdílnosti.

Výraznější sjednocující tendence se projevují především v rámci zákonodárství zemí Evropského společenství (Evropské unie). Výrazný pozitivní vliv na sjednocování legislativy na úseku ochrany životního prostředí mají rovněž vícestranné a dvoustranné mezinárodní smlouvy věnované ochraně životního prostředí.

Ústavní zakotvení principu prevence v ČR vychází z čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Je to především zakotvení všeobecné prevenční povinnosti čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který ukládá, že nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Svoji povahou se tedy jedná o zakazující pravidlo chování. Ve směru ke státu Ústava ČR (ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb.) ukládá státu v čl. 7 dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. S principem prevence v právu životního prostředí úzce souvisí i právo na informace o stavu životního prostředí, jež nalezlo ústavní zakotvení v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Bez realizace práva na informace si lze jen stěží představit reálnou možnost splnění všeobecných i speciálních prevenčních povinností

V souvislosti s ústavním zakotvením principu prevence v právu životního prostředí je současně třeba upozornit na čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

zakotvující, že výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu, kulturní památky a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Za základní pramen právní úpravy zakotvující princip prevence v právu životního prostředí v základní podobě je třeba označit zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Princip prevence i konkrétní právní prostředky určené k jeho realizaci prolínají celým zákonem o životním prostředí. Vzhledem k nedostatkům systematiky i obsahu platného zákona o životním prostředí by bylo možno vznášet i připomínky k systematickému vyjádření principu prevence. Nicméně s ohledem na podmínky, v jakých byl zákon o životním prostředí v podmínkách tehdejší ČSFR připravován a přijímán, je třeba konstatovat, že obsahově se v něm základní standardy principu právní prevence obsažené v zákonech o životním prostředí jiných evropských států a i některé principy vyplývající z mezinárodních úmluv promítly. Jejich konkretizaci je pak třeba hledat v jednotlivých složkových zákonech, případně v navazujících právních předpisech představujících pramen právní úpravy v rámci obecné části práva životního prostředí (zejména zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění, zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). V samotném zákonu č. 17/1992 Sb., o životním prostředí je princip prevence vyjádřen následujícím způsobem:

1. Přípustnost pouze únosného zatížení území

Území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení (§ 11 zákona o ŽP). K naplnění této zásady pak směřují pravidla obsažená v § 12 zákona o ŽP, podle něhož přípustnou míru znečištění životního prostředí určují mezni hodnoty stanovené zvláštními předpisy, které musejí být stanoveny jednak v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí, jednak s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení znečišťujících látek a činností.

2. V pochybnostech ve prospěch životního prostředí

Rovněž tato pravidla chování – vyjádřená v § 13 zákona o ŽP – úzce souvisí s principem prevence. Ukládá v situaci, kdy lze se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, realizovat opatření k zabránění takového poškození, a to i v situace, kdy by mohly hýt ještě pochybnosti o tom, že k takovému poškození skutečně dojde.

3. Preventivní funkce práva na informace o životním prostředí

Již v souvislosti s ústavním zakotvením principu prevence bylo uvedeno, že jeho obsah lze realizovat pouze při naplnění práva na informace o stavu a vývoji životního prostředí, o připravovaných činnostech a o opatřeních, které orgány odpovědné za ochranu životního prostředí podnikají k předcházení nebo nápravě poškození životního prostředí. Svoji povahou je povinnost poskytovat informace o stavu životního prostředí odpovědnými subjekty projevem obecné preventivní oznamovací povinnosti. Navíc bez úplných, včasných a pravdivých informací si nelze představit realizaci konkrétních preventivních povinností, zejména zakročovacího charakteru.

4. Výchova, osvěta a vzdělávání jako nástroj prevence

Skutečnost, že v § 16 zákona o ŽP ukládá realizovat výchovu, osvětu a vzdělávání tak, aby vedlo k myšlení a jednání, které je v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, k vědomí odpovědnosti za udržení kvality životního prostředí a jeho jednotlivých složek a k úctě k životu ve všech jeho formách, došlo obecně závazným způsobem k zakotvení principu prevence v tom nejširším slova smyslu. Tato pravidlo chování úzce souvisí rovněž z povinností poskytovat pravdivé, včasné a úplné informace o stavu životního prostředí. Lze z něho dovodit tudíž i právo těch, kteří se nacházejí v pozici subjektů poskytujících informace v rámci výchovy, vzdělávání a osvěty požadovat od odpovědných subjektů patřičné informace.

5. Princip všeobecné prevenční povinnosti v oblasti ochrany životního prostředí

Zakotvení všeobecných prevenční povinnosti obsahují ustanovení § 17 až 19 zákona o ŽP, která zákon označuje jako povinnosti při ochraně životního prostředí.

5.1. Všeobecná prevenční povinnost (§ 19 zákona o ŽP)

a) Zakročovací povinnost

Na základě tohoto ustanovení je každý, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo že k němu již došlo, povinností učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků. Povinnost zasáhnout nemá ten, kdo by tím ohrozil život nebo zdraví své nebo osoby blízké.

b) Oznamovací povinnost

Vedle zakročovací povinnosti ukládá zákon každému povinnost oznamovací povinností ohledně zjištění, že hrozí poškození životního prostředí, jednak ohledně eventuálně realizovaných zakročovacích opatření. Za adresáta ohlášení stanoví zákon orgán státní správy.

5.2. Všeobecné prevenční povinnosti původců znečištění (§ 17, § 18 zákona o ŽP) – tj. z hlediska časového při vlastní realizaci konkrétní aktivity, potencionálně vyvolávající znečištění nebo poškození životního prostředí:

a) Všeobecná prevenční povinnosti potencionálních původců znečišťování životního prostředí (§ 17 odst. 1 zákona o ŽP)

Každý je povinen, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.

b) Povinnost původců monitorovat své působení na životní prostředí (§ 18 odst. 1 zákona o ŽP) (povinnost selfmonitoringu)

Každý, kdo svou činností znečišťuje nebo poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, je povinen na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho možné důsledky.

c) Povinnost původců poskytovat informace o svém působení na životní prostředí (§ 18 odst. 2 zákona o ŽP)

Právnícké osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání jsou povinny v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštními předpisy poskytovat informace o svém působení na životní prostředí.

5.3. Prevence ve fázi záměru realizovat určitou lidskou aktivitu (§ 17 odst. 2 a 3 zákona o ŽP)

Ustanovení § 17 odst. 2 a 3 zákona o životním prostředí představují základ pro realizaci procedury EIA a procesu posuzování výrobků z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí.

Konkrétně ukládá každému, kdo využívá území nebo přírodní zdroje, projektuje, provádí nebo odstraňuje stavby, povinnost takové činnosti provádět jen po zhodnocení jejich vlivů na životní prostředí a zatížení území, a to v rozsahu stanoveném zákonem o životním prostředí a zvláštními předpisy.

Obdobnou povinnost ukládá rovněž každému, kdo hodlá zavést do výroby, oběhu či spotřeby technologie, výrobky či látky, či tomu, kdo je hodlá dovážet, povinnost zabezpečit, aby splňovaly podmínky ochrany životního prostředí a aby v případech stanovených zákonem o životním prostředí a zvláštními předpisy byly posouzeny z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí.

6. Dočasné zastavení nebo omezení činnosti jako nástroj prevence (§ 30 zákona o ŽP)

Na základě tohoto ustanovení jsou příslušné orgány státní správy pro životní prostředí oprávněny v případech, kdy hrozí vážné poškození životního prostředí nebo kdy již k poškození došlo, rozhodnout o dočasné zastavení nebo omezení činnosti, která může toto poškození způsobit nebo je již způsobila, a to na dobu nejdéle 30 dnů (předběžné opatření) a současně navrhnout opatření k nápravě věcně příslušným orgánům státní správy. Využití tohoto prostředku preventivního působení je na uvážení příslušného správního orgánu.

7. Omezení nebo zastavení činností podle § 34 odst. 2 zákona o ŽP

S ohledem na nutnost vytvořit časový prostor pro uvedení aktivit, které svými parametry neodpovídají ustanovením zákona o životním prostředí a podmínkám vyplývajícím ze zvláštních předpisů, ukládá § 34 odst. 1 zákona o životním prostředí povinnost uvést je do souladu s těmito předpisy ve vazbě na konkrétní lhůty vyplývající ze zvláštních předpisů. Pro případ, že by v těchto lhůtách souladu dosaženo nebylo, stanoví, že takováto činnost musí být omezena nebo zastavena. Rozhodnutí o omezení nebo zastavení přísluší vydat věcně a místně příslušným orgánům státní správy. V tomto případě je vydání omezujícího nebo zakazujícího rozhodnutí – při naplnění výše uvedených podmínek – povinností příslušného orgánu státní správy.

8. Preventivní působení ekonomických nástrojů (§ 32 a 31 zákona o ŽP)

Tato ustanovení vyjadřují zásadu, že naplnění principu právní prevence napomáhají rovněž právní prostředky ekonomického – ato jak pozitivního, tak negativního – působení na původce znečišťování (daně, poplatky, úvěry, dotace, odvody)

9. Preventivní funkce právní odpovědnosti

Zákonem stanovené právní důsledky nesplnění jak vlastních preventivních povinností, tak nesplnění všech ostatních povinností uložených subjektům ve vazbě na ochranu životního prostředí, svojí vlastní existencí – resp. hrozbou dopadu na narušitele práva – plní rovněž významnou preventivní funkci.

Všeobecné a speciální právní povinnosti prevenční povahy v platné právní úpravě ČR

Výše uvedené projevy principu prevence v právu životního prostředí nalézají svoji konkretizaci v řadě obecně závazných právních předpisů, věnovaných ochraně životního prostředí.

Tyto obecně závazné předpisy je možno rozdělit na právní předpisy obecného rázu, související s obecnou částí práva životního prostředí a na obecně závazné předpisy složkové povahy.

Za základní reprezentanty právních předpisů s preventivními pravidly chování v obecné rovině je možno považovat především zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, dále zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (ve znění pozdějších změn a doplnění).

Preventivní povinnosti ve vazbě na ochranu životního prostředí vyplývají rovněž z právních předpisů týkajících se podnikání (z obchodního zákoníku, ze zákona o živnostenském podnikání). V soukromé sféře je třeba rovněž připomenout právní úpravu sousedských vztahů (občanský zákoník) zakazující každému nad míru přiměřenou obtěžovat jiného hlukem, pachem, popílkem, kouřem, plyny, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi. Rovněž je třeba uvést všeobecnou povinnost občanskoprávní prevence zakotvenou v § 415 občanského zákoníku, který ukládá každému povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.

Vlastní složkové předpisy realizují princip prevence v právu životního prostředí stanovením konkrétních povinností, a to jak ve vazbě na potencionální původce znečištění, tak mnohdy v podobě všeobecných prevenčních povinností adresovaných každému (např. v oblasti odpadového hospodářství, ochrany lesa, přírody, krajiny, vod atd.).

Právní povaha prevenční činnosti orgánů veřejné správy (státní správy a obcí) na úseku péče o ŽP

Težiště preventivní ochrany životního prostředí ve sféře orgánů veřejné moci přísluší orgánům veřejné správy jako subjektům povolaným k výkonu moci ve státě podzákonnou a nařizovací činností a k výkonu samosprávy. 2)

Formy činnosti veřejné správy lze členit na právní formy činnosti a neprávní tzv. organizační formy činnosti, a to podle kriteria, zda s nimi lze či nelze spojit bezprostřední právní důsledky.

Při realizaci úkolů orgánů veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí v rámci všech úvah přicházejících forem činnosti zaujímají významné postavení zejména normativní správní akty a individuální správní akty.

V obou dvou těchto formách činnosti lze preventivním způsobem ovlivňovat chování subjektů, které se v souvislosti se svými aktivitami dostávají do střetu se životním prostředím (a to jak v roli stávajícího nebo potencionálního původce znečištění, podnikatelského či nepodnikatelského charakteru).

Prostřednictvím normativních právních aktů (na ústřední či místní úrovni je to především možnost formulování obecně závazných pravidel chování ve vazbě na zajištění ochrany životního prostředí (zákazy, příkazy, dovození, právní důsledky jejich nedodržení, stanovení ekonomických nástrojů atd.). Normativní právní akty dále stanoví oprávnění příslušných orgánů státní moci a prostředky a postupy, jakými se mohou fyzické a právnické osoby domáhat a dovolávat svým práv vyplývajících z této obecně závazné úpravy.

Individuální správní akty představují pak takovou právní formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodování správních orgánů o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech určitého konkrétního subjektu stojícího vně veřejné správy.

Pokud orgán veřejné správy rozhoduje o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech individualizovaných subjektů v konkrétních věcech, pak se zpravidla rozhoduje ve správním řízení. Individuální správní akty však vedle správních rozhodnutí vydaných ve správním řízení zahrnují i takové akty, které povahu správního rozhodnutí nemají (jedná se o nejrůznější osvědčení, vyjádření, stanoviska, souhlasy, opatření). Tato stanoviska, vyjádření, souhlasy i za situace, kdy samy nemají povahu správních rozhodnutí, nicméně obsah vlastního správního rozhodnutí významně ovlivňují, sehrávají významnou preventivní funkci při formulování podmínek, za jakých může být vlastní pozitivní správní rozhodnutí vydáno.

Ve vztahu k rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí je tedy možno za nejvýznamnější formu rozhodování orgánu veřejné správy považovat rozhodování, jehož výsledkem je vydání povolení k realizaci určité aktivity s možnými dopady na životní prostředí. Pro rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí je typické, že vydání takového povolení je často vázáno na pozitivní vyjádření, stanoviska, závazné posudky či souhlasy dotčených složkových orgánů státní správy, které mohou vydán povolujičím rozhodnutí vázat na splnění specifických podmínek. Výslovné uložení takovýchto podmínek přímo ve vlastním správním rozhodnutí o povolení předmětné aktivity plní významnou prevenční povahu. Navíc je významné i s ohledem na možný výkon takového rozhodnutí v případě, že by účastník řízení, kterému je povinnost uložena, ji sám dobrovolně nerealizoval. Prevenční povahy je rovněž vázání splnění určitých povinností stanovením konkrétní lhůty či jinak přesně určitého časového horizontu k jejich splnění.

Vlastní kontrolní, dozorová případně inspekční činnost orgánů veřejné správy vyplývá pak jednak z výslovně ze zvláštních právních předpisů, jednak právě ze skutečnosti individuálního rozhodování o právech a povinnostech konkrétních subjektů z a oprávnění realizaci obsahu těchto rozhodnutí kontrolovat.

Oprávnění v souvislosti s hrozícím poškozením životního prostředí omezit či do-

konce zakázat určitou povolenou aktivitu konkrétnímu subjektu v obecné rovině vyplývá přímo ze zákona o životním prostředí (§ 30 zákona o životním prostředí). Speciální složkové předpisy pak realizaci daného oprávnění konkretizovat.

Preventivního rázu jsou rovněž oprávnění orgánů veřejné správy (zejména ve vazbě na se zjištěními při kontrolních a inspekčních činnostech) stanovit konkrétní nápravná opatření k odstranění vzniklých nedostatků, a to v oblasti životního prostředí vždy se snahou primárně docílit uvedení do původního stavu.

Prevenčního rázu jsou rovněž ty aktivity orgánů veřejné správy, které souvisejí s poskytováním kvalifikovaných informací o stavu životního prostředí ve svém územním obvodu obecně (např. orgány obce), případně ve vazbě na kruh své pravomoci (příslušné orgány veřejné správy zejména s ohledem na složkovou ochranu).

Použitá odborná literatura:

- [1.] srov. blíže např.: Madar, Z.: Evropské zákony o ochraně životního prostředí, Praha 1990, Mezřický, V. – Kružíková, E.: Analýza zahraničních zákonů o životním prostředí založených na principu integrované ochrany, Praha 1994, Ústav pro ekopolitiku, pracovní materiál
- [2.] srov. blíže např. Průcha, P.: Základy správního práva a veřejné správy, obecná část, MU v Brně, 1994, s. 97 nsł.

* * *

S U M M A R Y

The Principle of Prevention in Environmental Law

The principle of prevention that belongs among the fundamental principles of environmental law is realized and enforced by different legal means. The aim of the article is to provide its classification and delimit its constitutional bases and its appearance in the legal regulation in force. The core of the article lays in an analysis of manifestations of the principle of prevention in the Act No. 17/1992 Coll. on the Environment.