

Právo životního prostředí dnes

Právo životního prostředí bylo v uplynulých desetiletích do značné míry „mýtizované“. Vedly se sice teoretické spory o to, zdali vůbec lze mluvit o právu životního prostředí, neboť se nevyčlenilo jako samostatné právní odvětví. To však praxi nemuselo příliš vadit, když jí teorie navíc poskytla dostatečné vysvětlení toho, co pod „právo na úseku životního prostředí“ zařazuje. Předmětové vymezení existovalo a bylo víceméně jasné, oč jde.

Mýtizaci pocítuji v tom, že se s právem často spojovaly naděje na vyřešení prohlubujících se skutečných problémů, projevujících se stále tíživější degradací životního prostředí v jeho celé šíři. Jako by právo samo mohlo vyřešit měsíční krajinu severních Čech, jako by samo mohlo odstranit opakující se smogové situace v různých oblastech, nedostatky vody v jiných, rostoucí znečištění vodních toků, zátěž půdy trpící pod horami odpadů ukládaných způsobem řízeným, většinou však neřízeným. Od mýtu klamných nadějí se přecházelo k mýtu izolace práva od ostatních prostředků jichž musí státní environmentální politika využívat v náležitě synchronizaci, myslí-li to doopravdy a vážně, až k onomu známému mýtu „legislativních bariér“. „Chybí právo“, „nemáme legislativu“ či naopak „máme legislativní bariéry“ — tak se psalo a plamenně argumentovalo. Byl to jeden z četných mýtů, jimiž byla společnost sycena, splétajících hustou síť mýtizace a demonizace našeho politického a společenského života minulých let.

Snažme se odmýtizovat úlohu práva životního prostředí a položme si otázku, jak je na tom toto právo, nebo spíše jak jsme na tom my, občané, s právem životního prostředí dnes, 16 měsíců od listopadové revoluce (v únoru 1991).

Především byly vytvořeny ústřední orgány státní správy pro životní prostředí: Ministerstvo životního prostředí ČR (od 1. ledna 1990), Slovenská komise pro životní prostředí (od 30. března 1990) a Federální výbor pro životní prostředí (od 19. července 1990), čímž se vytvořily podmínky pro soustředěnou legislativní činnost v této oblasti. Nechej pochybovat o tom, že pracovníci legislativy těchto nových, na oblast životního prostředí specializovaných ústředních orgánů státní správy federace a obou republik — a nejenom oni — vyvíjeli rozsáhlou činnost. Podíváme-li se však blíže na její výsledky, měřené počtem přijatých právních norem, pak je žeň velmi slabá. Jsou to dvě vyhlášky o zřízení chráněných krajinných oblastí — jedna v České republice (Litovelské Pomoraví) a jedna ve Slovenské republice (Latorica), vyhláška o společenském ohodnocení stromů rostoucích mimo les, vydaná ve Slovenské republice ještě ministerstvem kultury, vyhláška Čs. komise pro atomovou energii o zajiště-

ní jakosti vybraných zařízení z hlediska bezpečnosti jaderných zařízení a jeden organizační předpis, zákon SNR o státní správě pro životní prostředí. Tato situace vyvolává jisté zklamání, protože v roce 1990 a ani za první tři měsíce r. 1991 nebyly přijaty zásadní, stěžejní zákony pro životní prostředí, jakými jsou zejména zákon o ochraně ovzduší a zákon o hospodaření s odpady, ačkoliv podle legislativního plánu vlády České republiky i vlády ČSFR se předpokládalo, že budou předloženy vládám a následně parlamentům ještě v průběhu r. 1990. Jistě, byly problémy, s nimiž se však muselo počítat. Mám na mysli ekonomickou reformu. Byly i problémy politické, zejména spory kompetenční, jež se týkaly právě i zákonodárství a další legislativy na úseku životního prostředí.

Ekonomickou reformu nelze oddělovat od ekologické politiky státu a republik; to bychom ulpívali na starých chybách. Přijaly se desítky ekonomických zákonů a dalších předpisů, avšak zdaleka ne ve všech jsou ustanovení environmentálního charakteru. Ustanovení na ochranu životního prostředí a přírodních zdrojů jsou obsažena v zákoně o státním podniku (zák. č. 111/1990 Sb.), v zákoně o soukromém podnikání občanů (zák. č. 105/1990 Sb.), v zákoně o zemědělském družstevnictví (zák. č. 162/1990 Sb.) a v zákoně o bytovém, spotřebním, výrobním a jiném družstevnictví (zák. č. 176/1990 Sb.). Tato ustanovení jsou však značně obecná, není v nich dostatečně artikulován obsah uvedených povinností a neexistují sankční oprávnění v případě protiprávního jednání subjektů. Vyjadřují tak spíše určité zásady, než aby jasně stanovila konkrétní vymahatelné povinnosti. Zavazují též jenom některé subjekty. Tak například v zákoně o akciových společnostech zcela chybí jakákoliv povinnost směřovaná na ochranu životního prostředí a zcela nedostatečně jsou taková ustanovení formulována v novelizaci zákona o hospodářských stycích se zahraničím. Podobně nenacházíme ekologickou dimenzi v daňových, úvěrových a cenových předpisech. Naopak, přijetím zákona o cenách (zák. č. 526/1990 Sb.) se právní podmínky pro stimulaci ekologicky únosných výrob pomocí cen spíše zhoršily.

V těchto souvislostech se mi jeví práce na návrhu zákona o životním prostředí pochybné. Odčerpávají

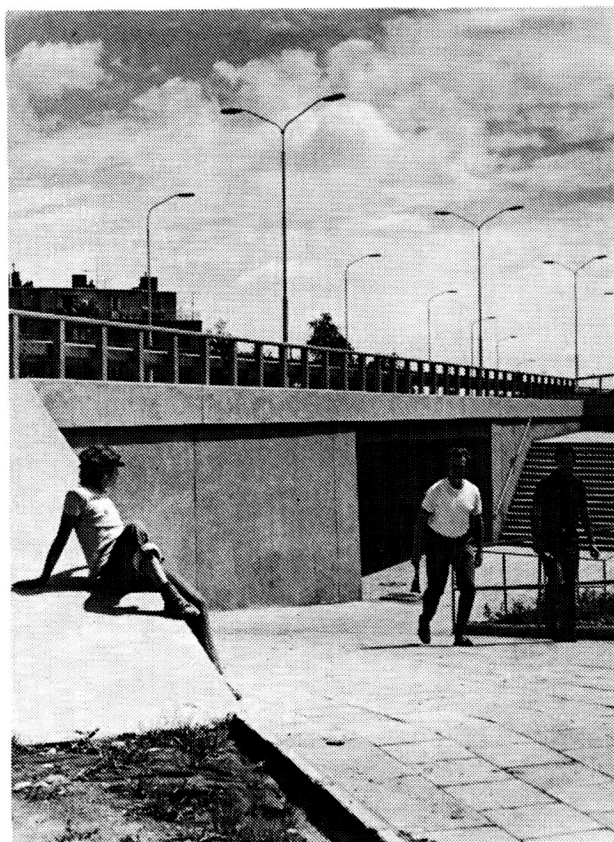
značnou kapacitu odborníků, které by bylo zapotřebí pro přípravu celé řady konkrétních zákonů, nezbytných pro výkon státní správy životního prostředí, v nichž budou jednoznačně stanoveny povinnosti jednotlivých subjektů. Pokud nebudeme, a to co nejrychleji, tyto zákony mít, pak budeme jen smutně přihlížet k nečinnosti příslušných územních orgánů státní správy, k neekologickému chování výrobních a obchodních subjektů. Představa, že nejdříve musíme mít jakýsi „vrcholový“ zákon, od něhož se pak budou odvíjet zákony speciální, je představa modelová, která dobře zapadá do teoretických systémových úvah. Je však zcestná v naší současné „historické situaci“.

Na proklamace vskutku není čas. Koneckonečů právo na příznivé životní prostředí a na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů máme zcela nově zakotveno v ústavním zákonu o listině základních práv a svobod (úst. zákon č. 23/1991 Sb.). Stanovuje se v něm, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Další ustanovení podobného charakteru budou nepochybně obsažena v připravovaných ústavách republik a federace. A to by mělo stačit.

Chceme-li, aby právo pomáhalo při realizaci ekologických programů vlád ČSFR i ČR vytvářením dostatečných podmínek pro ekologické chování jednotlivých subjektů, pro vazbu mezi ekonomikou a ekologií, pro preventivní ochranu životního prostředí a přírodních zdrojů, jakož i pro nesmlouvavý postoj v případě jejich ohrožení či poškození, pak není jiné cesty než systematická legislativní práce na všech zásadních konkrétních zákonech a dalších předpisech, které chybí, jsou vývojem překonané anebo neúplné. To se týká především právní úpravy ovzduší, odpadů, půdy a pozemkových úprav, ochrany přírody a krajiny, cizorodých látek v potravním řetězci, hodnocení vlivu různých činností na životní prostředí.

Až budeme mít zpracovány všechny tyto a další předpisy a ověření jejich realizaci, pak, teprve pak je možné a smysluplné pracovat na zákoně o životním prostředí, případně i na kodexu (bude-li to shledáno užitečným). Takovýto přístup volí i státy s dokonalejším zákonodárstvím životního prostředí, ale i fungujícím organizačně-institucionálním zabezpečením, což není naším případem. Bylo by zcela chybné se domnívat, že v současné době jisté ekonomické, sociální i politické nestability a chaotičnosti zabezpečíme ekologizaci práva přijetím zákona o životním prostředí. Ekologizaci práva dosáhneme tím, když vytvoříme v celém právním řádu podmínky pro jednotný postup všech právních subjektů vůči životnímu prostředí a přírodním zdrojům.

Co tedy potřebujeme v právu životního prostředí dnes? Potřebujeme mít soubor moderních speciál-



ních zákonů s přesnou regulací životního prostředí na jedné straně a hospodaření s přírodními zdroji na straně druhé. V těchto zákonech musí být jednoznačně stanoveny práva a povinnosti, konkrétní úkoly všech subjektů a musí být jednoznačně a dostatečně přiděleny působnosti příslušným orgánům státní správy i samosprávným zastupitelstvím. Až se dostaví pozitivní výsledky reformy hospodářského a společenského života, jehož součástí je i ochrana životního prostředí (neboť pouze integrace všech těchto složek může zabezpečit setrvalý rozvoj), pak bude možno začít i s přípravou zákona o životním prostředí, když se uváží, že je to potřebné a smysluplné.

Hovoříme-li, a právem, o nutnosti sladit naše zákonodárství s předpisy Evropského společenství, pak v oblasti práva životního prostředí jde o velmi konkrétní vyjádření cílů prostřednictvím standardů či jiných měřitelných hodnot. Deklaracemi si cestu do Evropy nevydláždíme, stejně jako jimi nepostoupíme ani o píď v řešení tíživé situace v našem životním prostředí.