

# Právo životního prostředí - teorie a praxe

I když se v souvislosti s ochranou a tvorbou životního prostředí v našich podmínkách v posledních nejméně dvou desetiletích hovořilo též (v různých letech s různou intenzitou) o potřebě a významu práva, vedly se spory o to, zda je možno užívat pojem "právo životního prostředí". Podle celé řady autorů totiž nebyly vytvořeny podmínky pro vznik samostatného právního odvětví. Není však pochyby, že právní úprava toho, co nazýváme životním prostředím, existovala.

## Vznik práva životního prostředí

Nejpozději počátkem 60. let se dostává na politickou scénu jednotlivých, především průmyslově vyspělých zemí a mezinárodních seskupení, vědomí stále rostoucího znečištění a jiných změn přírodního stavu půdy, vody a ovzduší a představa hrůzných důsledků, které tyto změny mohou v budoucnosti mít pro člověka, lidskou společnost a přírodu samu. Následkem toho se stala "cura terrae et universi" neboli péče o přírodní podmínky lidského života důležitou politickou úlohou jednotlivých států a velmi brzy i společným nadnárodním politickým cílem, tedy úkolem pro regionální i celosvětová seskupení.

Jakmile si to jednotlivé vlády uvědomily a stanovily základní principy politiky péče o životní prostředí, vstoupilo zcela zákonitě na scénu právo, aby těmto politickým úkolům a cílům dalo právní závaznost a současně stanovilo i jejich omezení; neboť jedině právo může v civilizované společnosti závazně řešit konflikty. Politika životního prostředí proto potřebuje pro svoji realizaci vedle celé řady nástrojů především právo. Na tomto základě vzniká rozsáhlé právní odvětví - právo životního prostředí - které se vyčleňuje nejenom jako samostatná část právního řádu, ale současně i jako samostatná vědecká a pedagogická disciplína v systému právní vědy.

## Stav práva životního prostředí v ČSFR

Po listopadové revoluci u nás právo životního prostředí již existovalo a proto bylo na co navazovat. Je obecně známo, že ne všechny zákony, jakož i celá řada prováděcích předpisů vyhovovaly již v době "předlistopadové". K tomu nyní přistoupila nutnost zásadní restrukturalizace celého našeho právního řádu, vyvolaná na jedné straně potřebami ekonomické reformy a na druhé straně demokratizací společnosti.

V této situaci je třeba uvážlivě rozhodovat o prioritách legislativních prací. Právo životního prostředí bezpochyby tvoří

jednu prioritu, nikoli ale jedinou. Druhá úvaha se týká procesu ekologizace práva. Tímto procesem je průnik problematiky životního prostředí - ekologické dimenze - do celého právního řádu. Nedá se tedy měřit jedině počtem čistě "ekologických" zákonů a dalších právních předpisů řešících právní vztahy týkající se jednoznačně životního prostředí nebo některé jeho složky (zákony o ovzduší, vodě, odpadech a pod.). Právě v období právního řešení ekonomické reformy je více než důležité, aby s ní spojené ekonomické, obchodní, finanční právní normy nemíjely problematiku životního prostředí nevšímavě. Cílem by tedy měla být nikoli izolovanost práva životního prostředí, ale zcela naopak, snaha o jeho nejužší vazby s dalšími právními odvětvími. Kromě již vzpomenutých patří k nezávažnějším vazbám na právo trestní, ústavní, občanské a mezinárodní.

Jak jsem naznačila, legislativní práce se odvíjejí od vládních koncepcí. Koncepce životního prostředí (ekologické koncepce) by měly stanovit postup legislativních prací v souvislosti s cíli a úkoly, jež si příslušná vláda určí, celkem velmi konkrétně, jak z hlediska věcného, tak z hlediska časového. Současně by se mělo zpětně stanovit, co konkrétní právní úprava zabezpečí, jakého omezení znečištění či jiné degradace té- které části životního prostředí se dosáhne, kdy a za jakou cenu.

Za necelé dva roky (článek byl psán v září 91) jsou již patrné v právu životního prostředí jisté kroky. S účinností od 23. dubna 1990 byl novelizován článek 15 odst. (2) Ústavy. Podle současného znění stát dbá o vytváření ekologické rovnováhy ochranou přírody a péčí o tvorbu a ochranu zdravého životního prostředí i o šetrné využívání přírodních zdrojů. Listina základních práv a svobod uvozená úst. zákonem z 9. ledna 1991 pak zavedla do čs. právního řádu právo na příznivé životní prostředí jako základní subjektivní právo a právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí i přírodních zdrojů. Současně je zde zakotvena obecná povinnost neohrožovat a nepoškozovat při výkonu svých práv životní prostředí, přírodní zdroje a druhy a také kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Tímto ústavním právním aktem jsme "předhlonili" mnohé západní státy, protože ústavy a ústavní zákony se nemění často a v ústavách ze starší doby taková ustanovení samozřejmě nenacházíme.

Další ústavněprávní ustanovení ve prospěch ochrany životního prostředí by měla být obsažena v připravované Ústavě ČSFR.

Novela trestního zákona zavedla novou skutkovou podstatu - ohrožení životního prostředí, vymezené jako vydání životního prostředí v nebezpečí těžké újmy. Trestné je tedy už způsobení takového ohrožení, které ještě není kvalifikovatelné jako obecné ohrožení. Nové přestupkové zákony (zák. ČNR č. 200/1990 Sb. a zák. SNR č. 372/1990 Sb.) chrání životní prostředí ustanoveními o přestupcích na úseku lesního a vodního hospodářství, zemědělství, myslivosti a rybářství, ochrany a využití nerostného bohatství a veřejného pořádku, kde zejména jde o neoprávněné založení skládky či odložení odpadů mimo vyhrazená místa. V nové právní úpravě jsou výrazně zvýšeny horní hranice pokut, jež lze za přestupky uložit.

Do nových zákonů, příp. jiných právních předpisů, v ekonomické a finanční oblasti pronikají ustanovení na ochranu životního prostředí v různé intenzitě. Tak například zákony o státním podniku, soukromém podnikání občanů, zemědělském družstevnictví a o bytovém, spotřebním, výrobním a jiném družstevnictví z r. 1990 obsahují povinnost chránit životní a přírodní prostředí a také zdraví občanů. Tato ustanovení se recipovala z předchozí právní úpravy z r. 1988, ale v užším rozsahu a nepromítla se do federálního předpisu, v němž je upraveno vytváření podnikových fondů a hospodaření s nimi (nařiz. vlády ČSFR č. 577/1990 Sb.). Sankční oprávnění je na úseku ochrany životního a přírodního prostředí stanoveno jen pokud jde o soukromé podnikatele (zák. ČNR č. 127/1990 Sb. a zák. SNR č. 130/1990 Sb.) s možností uložit za porušení povinností na úseku ochrany životního prostředí pokutu do výše 10 000 Kčs. Naopak, zákon o akciových společnostech takovou možnost neobsahuje.

V daňových předpisech pronikla hlediska ochrany životního prostředí dosud jenom do zákona o dani z příjmů obyvatelstva (zák. č. 389/1990 Sb.). Jde o několik ustanovení, například o odečtení od základu daně hodnoty daru, který poplatník věnuje tuzemským právníkům osobám na ekologické účely; dále osvobození na dobu 5 let od daně příjmů z provozu malých vodních a větrných elektráren, solárních a geotermálních zdrojů energie. Nejnižší (15%-ní) sazba bez ohledu na výši základu daně se uplatňuje u příjmů získaných zpracováním odpadů nebo sběrem a likvidací nebezpečných odpadů nebo z čištění plynů a odpadních vod. Tyto příjmy jsou navíc zdaněny odděleně od ostatních příjmů poplatníka a nezvyšují mu tak základ.

Ve Slovenské republice je možno zřizovat účelové fondy republiky. V oblasti ochrany životního prostředí byl dosud zřízen Státní fond životního prostředí a Státní fond zvelebování lesa (Zák. SNR č. 128/1991 Sb. a zák. SNR č. 131/1991 Sb.). Do prvního z nich plynou úplaty a pokuty podle vodoprávních předpisů, poplatky a pokuty podle předpisů a pokuty

podle předpisů o ochraně ovzduší a ochraně přírody. Do státního fondu zvelebování lesa plynou pokuty ukládané právníkům osobám podle zákonů o lesích a státní správě lesního hospodářství a platby od subjektů obhospodařujících lesy na zabezpečení krytí nepříznivých vlivů lesních kalamit.

Do právní regulace ekonomické sféry s dopadem na životní prostředí lze zařadit i novou právní úpravu místních poplatků od 1. ledna 1991 (Zák. ČNR č. 565/1990 Sb. a zák. SNR č. 544/1990 Sb. o místních poplatcích). Patří sem např. poplatky za užívání veřejného prostranství, za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst a případně i dislokační poplatek. Lze je vyměřit fyzickým i právníkům osobám.

V oblasti správního práva považovaného za nejvýznamnější pro právní regulaci životního prostředí bylo vyhlášeno šest chráněných krajinných oblastí, z toho pět v České republice: Blanský les, Litovelské Pomoraví, Poodří, Železné hory, a Broumovsko, a jedna ve Slovenské republice: Latorica. Vláda České republiky dále zřídila dva nové národní parky: Šumavu a Podyjí a vydala nové nařízení o Krkonošském národním parku. Na Slovensku byla vydána vyhláška o společenském ohodnocení stromů rostoucích mimo les (vyhl. č. 174/1990 Sb.). Dosud však nebyly vydány základní zákony o ochraně přírody, které jsou v různých fázích přípravy.

Na federální úrovni byly po vleklých kompetenčních sporech a se značným prodlením proti původním předpokladům, přijaty dva zásadní zákony: o odpadech (zák. č. 238/1991 Sb.) a o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší č. 309/1991 Sb.). Federální výbor pro životní prostředí vyhlásil kategorizaci a katalog odpadů (publik. v části 69/1991 Sb.). Velmi obtížně se rodil zákon o životním prostředí, který byl 5. 12. 1991 přijat Federálním shromážděním. Svůj názor na tento zákon jsem již před nedávnem na stránkách tohoto časopisu vyjádřila.

### Státní správa životního prostředí

To, po čem se celá léta volalo, se stalo skutekem: máme ústřední orgány státní správy pro životní prostředí. Od 1. ledna 1990 Ministerstvo životního prostředí v České republice, od 30. března 1990 Slovenskou komisi pro životní prostředí ve Slovenské republice a od 19. července 1990 Federální výbor pro životní prostředí v ČSFR. Podle zák. č. 297/1990 Sb. zpracovává FVŽP návrh státní ekologické politiky a způsoby její realizace a po projednání ve vládách republik ho předkládá vládě ČSFR. Dále koordinuje celostátní informační systém o životním prostředí; navrhuje ekonomické nástroje realizace státní ekologické politiky, koordinuje plnění úkolů na úseku územního plánování a stavebního řádu ve věcech, které se svými důsledky dotýkají obou republik, nebo se dotýkají zájmů sousedních států; uskutečňuje mezinárodní spolupráci v působnosti federace a koordinuje mezinárodní spolupráci v působnosti republik; podléhá mu státní dozor nad jadernou bezpečností.

Do působnosti Slovenské komise pro životní prostředí patří podle zák. SNR č. 96/1990 Sb. vypracování koncepcí tvorby a ochrany životního prostředí a vytvoření jednotného informačního systému o životním prostředí, včetně plošného monitoringu. Do její působnosti také náleží výkon státní správy na

\* Bylo zavedeno již v novele trestního zákona z r. 1989 a později v další novele z r. 1990 (zák. č. 175/1990 Sb.)

úsecích ochrany přírody, ochrany jakosti a množství vod a jejich racionálního využívání, ochrany ovzduší, územního plánování a stavebního řádu i koncepčních otázek nakládání s komunálním odpadem. Zatímco působnost SKŽP zůstala od jejího zřízení beze změny, u českého ministerstva životního prostředí se během doby několikrát změnila.

Již od zřízení byla působnost ministerstva formulována širěji, náležel mu například výkon státní správy vodního hospodářství v celém rozsahu (neboť bylo současně zrušeno Ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČR). Od 1. srpna 1990 byla ještě rozšířena (zák. ČNR č. 288/1990 Sb.) o ochranu zemědělského a lesního půdního fondu a o kompetence Českého geologického úřadu, který byl zrušen. Současně se však působnost ministerstva zúžila ve věcech vodního hospodářství pouze na ochranu přirozené akumulace vod a vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod; zbytek byl převeden na Ministerstvo zemědělství ČR. Konečně od 1. ledna 1991 se přenesla působnost ve věcech geologického průzkumu na Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj ČR (zák. ČNR č. 575/1990 Sb.). Podle zák. ČNR č. 105/1991 Sb. zahrnuje výkon státní správy, která je v kompetenci Ministerstva životního prostředí ČR, ochranu přirozené akumulace vod a vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, ochranu ovzduší, přírody, zemědělského a lesního půdního fondu, územní plánování a stavební řád, oblast geologického výzkumu, ochranu nerostného bohatství, ekologický dohled nad těžbou a technické i ekonomické otázky nakládání s odpady.

Rovněž v územní státní správě životního prostředí jsou rozdíly mezi Českou a Slovenskou republikou. Na Slovensku existuje speciální právní úprava, zákon SNR č. 595/1990 Sb., o státní správě pro životní prostředí. Zákon komplexně upravuje tento systém, který sestává ze Slovenské komise pro životní prostředí, Slovenské inspekce životního prostředí a v území pak ze samostatných okresních a obvodních úřadů životního prostředí.

V České republice podobný (komplexní) zákon o státní správě životního prostředí nebyl vydán. Existuje zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa a zákon ČNR č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství. Výkon státní správy životního prostředí v území, v rozsahu odpovídajícím vymezení působnosti ministerstva životního prostředí, vykonávají okresní úřady, kde jsou zřízeny referáty pro životní prostředí, příp. obecní úřady, zejména však pověřené obecní úřady. Kromě toho zřídilo ministerstvo svoje územní odbory v devíti městech České republiky. Bude jistě zajímavé po určité době vyhodnotit výhody a nevýhody těchto rozdílných systémů státní správy životního prostředí.

\*\*\*

Legislativní činnost bývá spojována s existencí ústředního orgánu státní správy, který odpovídá vládě za přípravu návrhů zákonů a většinou je zmocněn k vydávání prováděcích předpisů. Všechny tři vlády mají nyní své speciální orgány pro životní prostředí. Nezdá se však, že by se příprava legislativních prací vyznačovala systémovostí, a to jak z hlediska věcného, tak časového.

Rovněž kvalita právních norem není na žádoucí úrovni, to je však jevem obecným, nikoli jenom na úseku práva životního

ho prostředí. Podle mého názoru by se měly přijmout tak důležité zákony, jako je zákon o hodnocení vlivu činností na životní prostředí, zákon o chemizaci životního prostředí, zákon o odpovědnosti v životním prostředí. To by bezpochyby měly být zákony federální. Místo toho se legislativní činnost prodlužuje nekonečným zdůvodňováním kompetenčních sporů. Jejich základ je zakotven již v poslední novele úst. zákona o čs. federaci č. 556/1990 Sb., jehož článek 21 dělu kompetence mezi federací a republiky právě na úseku práva životního prostředí velmi zatemnil. Neboť co jsou to "zásadní" věci životního prostředí?

V blízké budoucnosti budeme muset naše právo životního prostředí dále přehodnocovat. Důvodem k tomu bude jak prosazování tržních mechanismů, tak i demokratických institutů. Fungování trhu totiž povede k jinému nazírání na ekonomické nástroje (poplatky, úplaty, daně, ceny atd.). Větší informovanost veřejnosti, svobodný přístup občanů k ekologickým informacím a prosazení subjektivního práva na životní prostředí povede ke zvýšení kontroly veřejnosti nad dodržováním práva životního prostředí na jedné straně a současně i k větší možnosti podávat žaloby za porušování právních norem o životním prostředí. To vyvolá v právu životního prostředí posun od veřejného práva k soukromému a bude znamenat zvýšení role soudů v procesu jeho realizace. I s tím by měla legislativa životního prostředí počítat a včas se na to připravit.

#### Literatura

- Kloepfer, M., 1978: Systematisierung des Umweltrechts In: UBA-Berichte, 8, p. 90.  
 Storm, P.C., 1988: Umweltrecht. In: Handwörterbuch des Umweltrechts. Berlin, E. Schmidt Verlag, p. 751.  
 Vidláková, O., 1991: Právo životního prostředí dnes. Život. Prostr., 4, p. 186-187.

