2002 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 2–3 PAG. 9–25

ZÁSADY MEZINÁRODNÍHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

PAVEL ŠTURMA

Na rozdíl od klasické otázky pramenů mezinárodního práva (tj. *forem*, které jeho normy na sebe berou a v nichž je poznáváme) začala nauka mezinárodního práva až mnohem později se zkoumáním typových zvláštností jeho *obsahu*, tedy druhů pravidel mezinárodního práva. Není tomu náhodou. K tomu, aby se toto stalo jedním z témat právní teorie, je objektivně třeba, aby zkoumaný právní systém dosáhl takového stupně rozvoje, kde se vnitřní strukturace pravidel může výrazněji uplatnit. Jinak řečeno, je výrazem dobové reality, že „mezinárodní právo jako uspořádaný systém norem se kontinuálně rozvrstvuje navzdory trvalé a věčné formální rovnosti pramenů. "[1] K tomu objektivnímu jevu přistupují navíc ještě subjektivní zájmy a preference jednotlivých představitelů nauky.

Je možné konstatovat, že mezinárodní právo jako celek a v jeho rámci mezinárodní právo životního prostředí jako důležité a *dynamicky se rozvíjející odvětví* dosáhlo takového stupně, kdy je potřeba přistoupit k jeho zkoumání z hlediska druhů pravidel. A nejen to, právě nebývale rychlý *kvantitativní* nárůst mezinárodněprávní úpravy v oblasti životního prostředí (na univerzální i regionální úrovni), která se stává již téměř nepřehlednou, si naopak vynucuje – pro účely vědecké i pedagogické – *kvalitativní* analýzu vzcházející z normativního obsahu jejích pravidel. Ta pomůže orientovat se v dnešním mezinárodním právu životního prostředí. Zároveň se při tom využívá pojmové instrumentarium, které je obvyklé v soudobé nauce mezinárodního práva. Tím se sledují i další dva cíle: jednak integrace odvětví práva životního prostředí do systému mezinárodního práva, jednak vnitřní strukturace tohoto odvětví.

1. POJEM ZÁSADY MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

V mnoha učebnicích i dalších pojednáních o mezinárodním právu životního prostředí bývá věnována značná pozornost právě zásadám tohoto odvětví. Jedná se dokonce o poměrně obvyklý způsob přiblížení obsahu tohoto jinak příliš rozsáh-

[1] *D. Jílek*, Je předloha mezinárodního zločinu v bezvýchodné soutěsce?, Časopis pro právní vědu a praxi, PF MU Brno, č. 4/1997, s. 616.

lého až roztříštěného odvětví mezinárodního práva. Nejde o způsob specifický jen pro toto odvětví. Naopak, v nauce mezinárodního práva obecně je dosti vžité používání pojmů principy či zásady, popř. obecné a základní zásady. Ne vždy se však dosti jasně rozlišuje mezi principy a normami z hlediska jejich právní závaznosti. Proto stojí za připomenutí zejména názory těch představitelů nauky mezinárodního práva, jež na tento rozdíl jasně poukázali. Tak např. podle Schwarzenbergera základní zásady jsou „nezávazná zobecnění ze skupin spolu úžeji souvisejících pravidel mezinárodního práva, zamýšlených jako závazná v rámci jejich normativních mezí". Za použití induktivní metody tak lze „principy" v platném mezinárodním právu odvodit jen ze závazných pravidel, jejichž platnost závisí na dodržení právotvorného procesu.[2)]

Určitým problémem však je, že zásady (principy) mezinárodního práva jsou *homonymem*, tj. výrazem používaným v různých, někdy blízkých, jindy poměrně vzdálených významech. To se přirozeně promítá, byť ne ve stejném rozsahu jako v obecném mezinárodním právu, i do zásad mezinárodního práva životního prostředí. Přesto by bylo zbytečné se takto užitečného a běžně užívaného termínu „zásady" zbavovat. Stačí pouze vždy rozlišovat, v jakém významu se určité zásadě (principu) MPŽP hovoří. V nauce mezinárodního práva se lze s pojmem „zásady" setkat nejméně v pěti odlišných souvislostech a významech.[3)] Společné jim je, že se většinou užívají v kontrastu ke konkrétním pravidlům. Liší se však v tom, zda tyto „zásady" jsou výsledkem zobecnění již platných pravidel mezinárodního práva, anebo pod jejich vlivem se taková konkrétní pravidla cestou obyčejovou či smluvní teprve utvářejí.

Pro účely výkladu „zásad mezinárodního práva životního prostředí", tedy poměrně mladého odvětví mezinárodního práva, nemá smysl zabývat se s *dávnou* minulostí spjatými přirozenoprávními a pozitivistickými principy. V obou případech šlo o produkt nauky, která v prvém případě svými postuláty zcela nahrazovala chybějící pozitivně právní pravidla (metodou dedukce), v druhém pak z již existujících pozitivně právních (převážně smluvních) partikularismů metodou zobecnění (indukce) dovozovala *obecné* principy, předobraz teprve později vznikajícího obecného mezinárodního práva (obyčejového).

Naproti tomu další tři významy výrazu zásady (principy) mezinárodního práva se hojně používají v současnosti. Prvním z nich jsou „zásady" ve smyslu *doktrinárního výkladu* nepsaného obecně platného práva. [4)] V tomto čistě terminologickém použití začala výrazu „principy" používat nauka k výkladu právě ustáleného obecného mezinárodního práva, aby tím vyjádřila rozdíl mezi vlastní nepsanou normativitou, a doktrinárním (tím i nezávazným) výkladem jejího obsahu. V oblasti mezinárodního práva životního prostředí se „principy" v tomto smyslu mohou uplatnit dost málo, protože většina jeho pravidel má smluvní povahu. Obecně platná (obyčejová) pra-

---

[2)] Viz *G. Schwarzenberger,* Complexities of the Distinction Between Old and New International Law, in: International Law in Transition. Essays in Memory of Judge Nagendra Sinh, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1992, s. 23.

[3)] Srov. *Č. Čepelka – V. David,* Úvod do teorie mezinárodního práva, Spisy PF No. 51, Brno, 1983, s. 100–108; *J. Malenovský,* Mezinárodní právo veřejné. Obecná část, 3. vyd., MU-Doplněk, Brno, 2002, s. 146.

[4)] Tak to v podstatě také chápe J. Malenovský, op. cit., s. 147 n.

vidla jsou zde spíše výjimkou. Souvisí přitom nejvíce se svrchovaností států při využívání přírodních zdrojů a zákazem poškozování jiných států. Uvedené použití řečeného termínu tu ovšem nerozlišuje mezi vlastním pozitivním právem nepsaným a jeho nezávazným výkladem.

V dnešním mezinárodním právu (a zejm. právu životního prostředí) je však daleko častější význam termínu „zásady" ve smyslu *stručného označení celé skupiny pozitivněprávních pravidel*, jež upravují konkrétní otázku. Např. principem volnosti moře se vyjadřuje celá skupina pravidel, jež stanoví nepřivlastnitelnost tohoto prostoru, např. principem suverenity a nevměšování se uchopí ta skupina pozitivněprávních pravidel, jež stanoví výlučnost státní moci nad daným teritoriem a výlučnost tam vykonávané územní výsosti. Tímto způsobem lze pomocí „zásad" v zobecněné podobě vyjádřit obsah nejen obyčejových, ale i smluvních pravidel, kterých je v MPŽP většina. Navíc tento pojem sám se může dostat do textu mezinárodní smlouvy či jiného mezinárodního instrumentu. V této oblasti se tak často setkáváme např. se zásadou spolupráce při ochraně životního prostředí, čímž je danou generalizací normativně uchopen celý komplex smluvněprávních pravidel, týkající se zejm. předběžného informování o plánovaných činnostech, posuzování vlivů na životní prostředí, pravidelné výměny informací a konzultací mezi potenciálně dotčenými státy.

Tyto výše uvedené situace nutno lišiti od případu, kdy termínu „zásady" je ve smlouvě použito k vyjádření závazku budoucí konkrétní smluvněprávní úpravy (*pacta de contrahendo*). Tak např. po vzoru *Závěrečného aktu Vídeňského kongresu* (1815), kterým byl vysloven princip internacionalizace řek (konkretizovaný ve smluvních režimech jednotlivých vodních toků), byla sjednána (zkráceně) *Smlouva o zásadách činnosti při využívání kosmu* (1967),[5] kteréžto zásady pak byly následně realizovány konkrétními smluvními úpravami, jež se týkaly pomoci kosmonautů, odpovědnosti za škody, registrace kosmických objektů a činnosti na Měsíci.[6]

Pro úplnost je třeba dodat, že obratu „princip" je *doktrinárně* využíváno i k tomu, aby se vyslovil požadavek *de lege ferenda*, vyjadřující společenskou, mnohdy vědecky zdůvodněnou potřebu určité právní úpravy. V tomto případě je úloha zásad podobná jako v předchozím případě, ale nedosahují ani právní závaznosti jako *pacta de contrahendo*. Přesto mají svůj význam a v mezinárodním právu životního prostředí se také vyskytují. Objevují se zejména v rezolucích Valného shromáždění OSN a aktech mezinárodních konferencí o životním prostředí. Takovéto programové zásady (*lex ferenda*) totiž často předznamenávají budoucí závazná pravidla, resp. stimulují jejich vznik ve smluvní nebo obyčejové formě.

Pro účely této práce konečně zbývá vyloučit poslední z významů termínu „principy", a to „obecné zásady právní" ve smyslu čl. 38 odst. 1c) Statutu Mezinárodního soudního dvora. V tomto významu jde o zásady, které se uplatňují všeobecně ve vnitrostátních právních řádech, tedy jsou společné většině států. Přitom musí být svou

[5] Treaty on Principles governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies (1967), AJIL, roč. 61, 1967, s. 644.

[6] Blíže o těchto úpravách bývá pojednáno v souvislosti s právním statusem kosmického prostoru a jeho ochranou před znečišťováním.

povahou „přesaditelné" do mezinárodněprávních vztahů, kde pak plní úlohu doplňkového pramene práva. V souladu s koncepcí této práce a ve shodě s dalšími autory se bude dále pojednávat pouze o zásadách mezinárodního práva životního prostředí, které vyplývají přímo z mezinárodního práva (již platných norem), popř. se teprve vytvářejí ve vztazích mezi státy a v rámci mezinárodních organizací.[7]

2. ZÁSADY MEZINÁRODNÍHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ VYCHÁZEJÍCÍ Z PRAVIDEL DE LEGE LATA

První skupinu zásad mezinárodního práva životního prostředí tvoří především takové zásady, které ve zobecněné podobě vyjadřují obsah konkrétních, převážně smluvních pravidel mezinárodního práva. Jak již bylo shora uvedeno, v oblasti mezinárodního práva životního prostředí je hlavním formálním pramenem mezinárodní smlouva. Ta totiž nejlépe vyhovuje tvorbě nových, často dosti technických pravidel ochrany životního prostředí. Mnohem méně se zde dosud uplatnil mezinárodní obyčej, který je naopak pramenem obecného mezinárodního práva. To samozřejmě neznamená, že obyčejová normotvorba je v oblasti práva životního prostředí vyloučena, i když její proces je složitý a dlouhodobý. Prokázání kvalifikované praxe států a *opinio juris* může být poměrně obtížné. Protože však právo životního prostředí není uzavřeným systémem, nýbrž tvoří integrální součást mezinárodního práva, nutně se v něm promítají i některé pojmy a zásady obecného mezinárodního práva, jako např. zásada svrchované rovnosti států. Proto hned první z uváděných zásad MPŽP lze považovat spíše za výklad (doktrinární) obsahu obyčejového mezinárodního práva.

(a) Zásada svrchovanosti států a nepoškozování životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce

Na této zásadě lze nejlépe demonstrovat vývoj v oblasti mezinárodního práva životního prostředí od počátku 70. let, kdy byla formulována jako zásada 21 Stockholmské deklarace (1972), až po opakované potvrzení její obyčejové povahy v judikatuře Mezinárodního soudního dvora v průběhu 90. let 20. století. Zásada 21 byla původně formulována v citované Deklaraci konference OSN o životním prostředí, tj. právně nezávazném dokumentu (*soft law*), v této podobě:

„V souladu s Chartou OSN a se zásadami mezinárodního práva mají státy svrchované právo na těžbu svých vlastních zdrojů v souladu s politikou prováděnou v ob-

---

[7] Srov. *P. W. Birnie – A. E. Boyle*, International Law and the Environment, Clarendon Press, Oxford, 1992, s. 82, 88 an.; *P.-M. Dupuy*, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?, RGDIP, 1997, No. 4, s. 879–880; *A. Kiss – J.-P. Beurier*, Droit international de l'environnement, 2e ed., Pedone, Paris, 2000, s. 110; *F. Maes*, Environmental Law Principles, their Nature and the Law of the Sea: A Challenge for Legislators, in: *M. Sheridan – L. Lavrysen*, Environmental Law Principles in Practice, Bruylant, Bruxelles, 2002, s. 64–65; *J. Ondřej*, Mezinárodněprávní ochrana životního prostředí na konci 20. století, in: Mezinárodní právo na přelomu tisíciletí, AUC Iuridica 3–4/1998, Praha, 1999, s. 75 an.

lasti životního prostředí a mají povinnost se ujistit, že činnost prováděná v rámci jejich jurisdikce nepůsobí škody na životním prostředí jiných států nebo v oblastech, které nespadají do jurisdikce žádného státu."[8]

Tato zásada obsahuje dva prvky, což značně komplikuje posuzování její právní povahy. Na jedné straně potvrzuje a interpretuje nesporné obyčejové pravidlo, kterým je svrchované právo každého státu na své přírodní zdroje. Jde o jeden z aspektů suverenity států, mnohokrát potvrzený v řadě rezolucí Valného shromáždění OSN[9] i ve smlouvách, včetně mnohostranných smluv o lidských právech.[10] Využívání území a všech zdrojů na něm se nacházejících je atributem územní výsosti (kompetence) státu. Potud vyjadřovala zásada 21 vždy obsah obyčejového pravidla obecného mezinárodního práva.

Na druhé straně však byl do zásady 21 začleněn závazek bdělosti státu ve vztahu ke všem činnostem (nejen vlastním činnostem státu) na svém území tak, aby nedocházelo ke škodám na životním prostředím za hranicemi (mimo jurisdikci) tohoto státu. Pokud jde o tuto část zásady (lze ji chápat i jako samostatné pravidlo), v nauce panoval spor o její právní povahu. Protože jde o obdobu zásady *sic utere tuo ut alienum non laedas*, známé z vnitrostátních právních řádů, bývá někdy považována za „obecnou zásadu právní".[11] Podle některých názorů mělo jít o všeobecně závaznou (patrně obyčejovou) zásadu mezinárodního práva.[12] Jiní autoři však vyjádřili pochybnosti, že se celá zásada 21 stala obyčejovou normou mezinárodního práva,[13] popř. ji označili pouze za obyčejovou normu *in statu nascendi*.[14] Dokonce i ti autoři, kteří uznávali obyčejovou povahu této zásady, poukázali na fakt, že zatímco starší formulace téhož principu se vztahovaly jen na škodu způsobenou přes hranice jiným státům [arbitrážní nález ve věci Slévárny v Trailu (*Trail Smelter*) v r. 1941], nová formulace ve Stockholmské deklaraci a pozdějších smlouvách požaduje též ochranu životního prostředí v mezinárodních prostorech, včetně Antarktidy a oblastí za hranicí národní jurisdikce (volné moře, mořské dno a kosmický prostor).[15] Potud je asi třeba připustit progresivní rozvoj pravidla.

Jako nejsprávnější se jeví dynamický přístup k obyčejové normotvorbě, a tudíž i názor, že zásada 21 Stockholmské deklarace (1972) nebyla zpočátku právně závazným textem, ale dnes je již uznávána jako pravidlo obyčejového mezinárodního

---

[8] UN Doc. A/CONF.48/14; český text viz *M. Potočný – J. Ondřej,* Obecné mezinárodní právo v dokumentech, C. H. Beck, Praha, 2000, s. 139.

[9] Srov. např. rezoluce VS OSN 1803 (XVII) z 14. 12. 1962 o trvalé svrchovanosti národů nad jejich přírodními zdroji.

[10] Srov. např. čl. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (1966).

[11] Srov. *J. Ondřej,* op. cit. s. 75.

[12] Srov. *J. Klučka,* K medzinárodnopravnej úprave znečisťovania životného prostredia, Právník 7/1980, s. 628.

[13] Srov. *P. Šturma,* K některým otázkám mezinárodní úpravy odpovědnosti za jadernou škodu přesahující hranice států, Právník 5/1989, s. 446; J. Zástěrová, K některým smluvněprávním problémům mezinárodního práva životního prostředí, Právník 3/1990, s. 262.

[14] Srov. *I. Jančářová,* Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí. Vybrané otázky, MU, Brno, 1997, s. 36.

[15] Srov. *P. W. Birnie – A. E. Boyle,* op. cit., s. 91.

práva.[16] Tento názor se opírá o následné mimosmluvní i smluvní dokumenty odrážející *opinio juris* států, jakož i o opakované konstatování Mezinárodního soudního dvora. V roce 1992 byl její text převzat do zásady 2 Deklarace z Rio de Janeira o životním prostředí a rozvoji, a to doslova s doplněním slova „rozvoj" za politiku v oblasti životního prostředí.[17] MSD výslovně označil tuto zásadu za pravidlo obyčejového práva zásadní povahy nejprve v posudku ve věci *legality hrozby a použití jaderných zbraní*. Podle Soudu „obecná povinnost, kterou mají státy, bdít nad tím, aby činnosti vykonávané v rámci jejich jurisdikce nebo pod jejich kontrolou respektovaly životní prostředí v jiných státech nebo v oblastech, které nespadají do jurisdikce žádného státu, *je nyní součástí souboru pravidel mezinárodního práva životního prostředí*".[18] MSD svůj názor potvrdil o rok později v rozsudku ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros*.[19]

Výše uvedená judikatura naznačuje, že již existuje nebo se přinejmenším vytváří *corpus juris* mezinárodního práva životního prostředí, který bývá zpravidla představován ve formě zásad. Některé z těchto principů zaslouží podrobnější výklad.

(b) Zásada ochrany a uchování životního prostředí a přírodních zdrojů

Na rozdíl od předchozí zásady zde nejde o výklad obsahu obyčejového mezinárodního práva, ale spíše o zobecněné vyjádření obsahu smluvních pravidel. Třebaže jde o cíl, ke kterému směřuje celé mezinárodní právo životního prostředí, je poměrně obtížné nalézt obecnou formulaci této zásady.[20] Je nutné ji hledat spíše v sektorových smlouvách, které se zabývají ochranou jednotlivých složek životního prostředí. Nejvýstižnější vyjádření obsahuje obecné pravidlo článku 192 Úmluvy OSN o mořském právu (1982): „Státy mají povinnost chránit a uchovávat mořské prostředí."[21]

Zájem na ochraně a uchování životního prostředí a přírodních zdrojů byl vyjádřen i jiných smlouvách mimo oblast mořského práva. Lze uvést zejm. Úmluvu o mokřadech majících mezinárodní význam (Ramsar, 1971), Úmluvu o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (Paříž, 1972), Úmluvu o ochraně evropských volně žijících druhů a jejich přirozených sídlišť (Bern, 1979), Úmluvu o biologické rozmanitosti (Rio, 1992) a Rámcovou úmluvu o klimatických změnách (Rio, 1992).

V obecné podobě (mimo sektorové úmluvy) se však na univerzální úrovni zásada ochrany životního prostředí objevila pouze v Deklaraci z Rio de Janeira, a to v souvislosti pojmem trvale udržitelného rozvoje (zásada 4), jemuž bude věnována samostatná pozornost (viz níže).

---

[16] Srov. *A. Kiss – J.-P. Beurier*, op. cit., s. 111; P-M. Dupuy, op. cit., s. 879–880.
[17] Text viz *M. Potočný – J. Ondřej*, op. cit., s. 145.
[18] Advisory Opinion of 8 July 1996, ICJ Reports 1996, s. 241–242, § 29.
[19] Judgment of 25 September 1997 (Hungary/ Slovakia), ICJ Reports 1997, § 53.
[20] Srov. *A. Kiss – J.-P. Beurier*, op. cit., s. 112.
[21] Text viz *M. Potočný – J. Ondřej*, op. cit., s. 111.

(c) Zásada mezinárodní spolupráce při ochraně životního prostředí

Zásada 24 Stockholmské deklarace vyjádřila obecnou povinnost států spolupracovat při ochraně životního prostředí takto:

„K mezinárodním otázkám týkajícím se ochrany a zlepšování životního prostředí je třeba přistupovat v duchu spolupráce všech zemí, velkých i malých, na základě rovnosti. Spolupráce prováděná cestou mnohostranných nebo dvoustranných dohod nebo jinými vhodnými prostředky je nezbytná k tomu, aby se předcházelo škodám na životním prostředí, aby se vyloučily, snížily nebo účinně omezily škody na životním prostředí, plynoucí z činností prováděných ve všech oblastech, a to při dodržování svrchovanosti a zájmů všech států."[22]

Je zřejmé, že tato „zásada" nevyjadřuje obecně platné pravidlo mezinárodního právo, nýbrž generalizaci řady konkrétních pravidel obsažených v mezinárodních smlouvách, na které ostatně její dikce přímo odkazuje. Jde např. o Úmluvu OSN o mořském právu (1982), Rámcovou úmluvu o klimatických změnách (1992), Úmluvu o desertifikaci (1994), jakož i řadu regionálních a bilaterálních dohod. Předmětem spolupráce může být vědecký výzkum, předávání technologií, výměna informací a znalostí i vzájemné konzultace.[23]

Zvláštním aspektem této zásady může být spolupráce v kritické či naléhavé situaci (*emergency*), kterou na obecné úrovni upravuje sice jen dokument *soft law*, kterým je Deklarace z Rio de Janeira, ale má základ v konkrétních smluvních pravidlech. Citovaná Deklarace (zásada 18) stanoví, že „státy musí okamžitě uvědomit druhé státy o jakékoli *přírodní katastrofě nebo jakékoli jiné naléhavé situaci*, která by pravděpodobně mohla vyvolat náhlé škodlivé účinky na životním prostředí těchto států. Mezinárodní společenství musí vynaložit veškeré úsilí, aby pomohlo zemím takto postiženým."[24] Zásada tak podává generalizaci mnoha smluvních pravidel, jejichž aplikační rozsah se vztahuje jak na přírodní katastrofy, tak na technické nehody (jako havárie lodí převážejících ropu na moři, průmyslové havárie ohrožující znečištěním vodní toky či jaderné nehody).

Spolupráce v kritické situaci zahrnuje jak povinnost okamžité informace (varování), tak poskytnutí pomoci při odstraňování či zmírňování škodlivých následků katastrofy či havárie. Svědčí o tom např. články 198 a 199 Úmluvy OSN o mořském právu (1982), ale i řada ustanovení smluv o ochraně regionálních moří. Z jiné oblasti lze uvést Úmluvu o včasném oznamování jaderné nehody a Úmluvu o pomoci v případě jaderné nebo radiační nehody (Vídeň, 1986).

(d) Výměna informací o činnostech, které mohou mít negativní účinky na životní prostředí

V tomto případě se jedná vlastně o jeden z aspektů zásady spolupráce, avšak pro velký význam a rozšíření příslušných pravidel do smluvních i dalších instrumentů

---

[22] Ibid., s. 139.

[23] Viz *A. Kiss – J.-P. Beurier,* op. cit., s. 114–115.

[24] Ibid., s. 123–124. (zvýraznil P.Š.) Srov. originální text s nepřesným českým překladem v: *M. Potočný – J. Ondřej,* op. cit., s. 147.

k ochraně životního prostředí se na základě jejich zobecnění často prezentuje jako samostatná zásada. V této obecné podobě sice ještě nebyla zařazena ve Stockholmské deklaraci (1972), ale dostala se jako zásada 19 do Deklarace z Rio de Janeira (1992), kde byla formulována takto:

„Státy musí předem a včas uvědomit a řádně informovat druhé potenciálně postižené státy o aktivitách, které mohou mít závažné negativní ekologické účinky přesahující hranice států, a musí s těmito státy včas a v dobré víře věc konzultovat."[25]

Svým obsahem se tato zásada odlišuje od zásady spolupráce v kritických situacích, kdy povinnost informovat nastupuje až *a posteriori*, tj. v okamžiku katastrofy či jiné události, která aktuálně ohrožuje životní prostředí. Zde naopak jde o informační povinnost vznikající *a priori*, tj. před započetím činností, které mohou mít potenciálně negativní vliv na životní prostředí. Tato zásada v sobě obsahuje dvě základní povinnosti: jednak předem poskytnout informace o rizicích plynoucích z určité činnosti, včetně technických údajů, jednak povinnost státu, na jehož území k činnosti dochází (popř. se plánuje), v případě žádosti potenciálně poškozeného státu s ním vstoupit do konzultací.

I v tomto případě se tak touto zásadou ve stručnosti odkazuje k obsahu konkrétních smluvních pravidel. Princip (předběžného) informování se poprvé dostal do právně závazného dokumentu na regionální úrovni, a to v Severské úmluvě o ochraně životního prostředí (Stockholm, 1974).[26] Od té doby se rozšířil do mnoha dalších univerzálních, regionálních a bilaterálních instrumentů. Z nejdůležitějších mnohostranných smluv lze zmínit např. Úmluvu o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států (Ženeva, 1979), která prokazuje, že sousedství (společná hranice) není podmínkou pro povinnost informovat a konzultovat. Dále je možno uvést Úmluvu o hodnocení vlivů na životní prostředí (Espoo, 1991) nebo Úmluvu o právu neplavebního využívání mezinárodních vodních toků (1997), přijatou na základě návrhu vypracovaného v Komisi OSN pro mezinárodní právo.[27] Jedná se zde o rámcovou úmluvu, obsahující zásady využívání mezinárodních vodních toků pro jiné účely než plavbu (*Non-navigational Uses of International Watercourses*).

Je zřejmé, že zásada předběžného informování a konzultací si díky smluvnímu zakotvení jejích pravidel získává pevné místo v MPŽP. Úzce přitom souvisí s dalším principem, který vyjadřuje hlavní metodu práva životního prostředí, a to prevenci.

(e) Zásada prevence

Požadavek prevence má vskutku klíčový význam, a tak se vine jako „červená nit" celým mezinárodním právem životního prostředí. Jde vlastně o jednu ze základních metod právní regulace, která má v tomto odvětví jasnou prioritu. Má to své věcné – ekologické i ekonomické – důvody, které ve svém *obiter dictum* v rozsudku *Gabčí-*

[25] Ibid., s. 147.

[26] Nordic Convention on the Protection of the Environment (1974), International Legal Materials, vol. 13, 1974, s. 511.

[27] Přijatá na základě rezoluce VS OSN 51/229 (21. 5. 1997); text viz UN Doc. A/51/869 (nebo též http://www.un.org/law/ilc/texts/nonnav.htm).

kovo-Nagymaros výstižně vyjádřil i Mezinárodní soudní dvůr. V oblasti ochrany životního prostředí je naléhavá prevence z důvodu často nevratné povahy škod způsobených na životním prostředí a limitů, jež jsou nutně obsažené v mechanismu reparace tohoto typu škod.[28] Pouze některé mezinárodní instrumenty se soustřeďují na odpovědnost a náhradu škody (viz níže).

Přes svůj velký význam se princip prevence jako takový v mezinárodních smlouvách vyskytuje spíše implicitně, než výslovně zakotvený v určitém ustanovení.[29] Je tomu tak proto, že nejde o obecnou obyčejovou normu, nýbrž o zobecňující označení pro konkrétní povinnosti založené smlouvami. Její normativní obsah se dá rozdělit na dva samostatné instituty: posuzování plánovaných činností (z hlediska jejich vlivu na životní prostředí) a trvalý dohled na stav životního prostředí. Pro oba najdeme oporu v řadě mezinárodních instrumentů.

Posuzování plánovaných činností z hlediska jejich možných dopadů na životní prostředí stanovila např. Úmluva OSN o mořském právu (článek 206), Úmluva o hodnocení vlivů na životní prostředí, Úmluva o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států (1992, přílohy IV a V), Úmluva o právu neplavebního využívání mezinárodních vodních toků (čl. 22), Madridský protokol (1991) o ochraně životního prostředí Antarktidy (čl. 8), Úmluva o biologické rozmanitosti (čl. 14), jakož i řada regionálních úmluv. Ve zobecněné podobě tuto povinnost pak formulovala Deklarace z Rio de Janeira (1992) jako svou zásadu 17:

„Hodnocení vlivu činností na životní prostředí jako nástroj uplatňovaný na celostátní úrovni musí být aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování odpovídajících státních orgánů."[30]

Konkrétním promítnutím této povinnosti jsou studie vlivů na životní prostředí (*environmental impact assessment, EIA*), což představuje jeden z obecných nástrojů (a právních technik) ochrany životního prostředí.

Sledování (*monitoring*) stavu životního prostředí je druhým základním aspektem prevence a jako takové je nezbytnou součástí každé činnosti zaměřené na jeho ochranu a uchování. Přesto či právě proto nebývá tato povinnost v mezinárodních smlouvách výslovně uváděna. Příkladem explicitní formulace povinnosti monitorovat riziko a účinky znečišťování na mořské prostředí může být článek 204 Úmluvy OSN o mořském právu (1982). Sledování stavu přírodních procesů, ekosystémů a druhů fauny a flory upravuje v nejobecnější, avšak právně nezávazné formě rezoluce Valného shromáždění OSN z r. 1982, nazvaná Světová charta přírody (zásada 19). Nicméně poskytování informací o stavu určitých složek životního prostředí a jeho sledování v závazné formě předvídají některé speciální úmluvy, jako je Úmluva o zachování mořských živých zdrojů Antarktidy (Canberra, 1980), Úmluva o biologické rozmanitosti (1992) a Úmluva o klimatických změnách (1992).[31]

---

[28] ICJ Reports 1997, § 140.
[29] Srov. *A. Kiss – J.-P. Beurier,* op. cit., s. 118.
[30] Text viz *M. Potočný – J. Ondřej,* op. cit., s. 147.
[31] Srov. *A. Kiss – J.-P. Beurier,* op. cit., s. 120–121.

(f) Zásada spravedlivého využívání přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy

Někteří autoři uvádějí tuto zásadu mezi pravidly, jež tvoří již dnes uznávaný *corpus juris* mezinárodního práva životního prostředí.[32] Tato zásada má ovšem v porovnání s jinými zásadami užší věcný rozsah, protože vychází ze smluvních pravidel upravujících právě specifické podmínky využívání a s tím spojené ochrany přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy. Z povahy věci půjde nejčastěji o využívání mezinárodních vodních toků (řek a jezer). O tom svědčí i na podporu této zásady uváděné smlouvy a mezinárodní judikatura. Ne vždy šlo ovšem primárně o ochranu životního prostředí. Základní myšlenkou, ze které pravidlo spravedlivého využívání zdrojů vyrůstá, je určité *společenství zájmů* mezi několika státy, což je typické pro využívání mezinárodních řek. To vystihl již Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti ve věci plavby na Odře v r. 1929.[33]

Dalším často citovaným případem je *Lac Lanoux*,[34] ve kterém arbitrážní tribunál v r. 1957 řešil otázku, zda využívání vod stejnojmenného jezera Francií a z toho vyplývající změna v množství vody řeky Carol na španělském území představuje mezinárodně protiprávní chování a vyvolává odpovědnost Francie za řečené následky. I tento případ je zcela specifický, neboť řešení sporu se opíralo o existující Smlouvu z Bayonne, jejíž čl. 9 určil, že využívání vod Lac Lanoux je dovolené s výhradou, že nepřesáhne rozsah nezbytný k uspokojení skutečných potřeb. Tento článek dále stanovil, že veřejně prospěšné práce může provádět každá strana za podmínky, že bude poskytnuto náležité odškodnění.[35]

Konečně pak v cause *Gabčíkovo-Nagymaros* (1997) Mezinárodní soudní dvůr připomněl – v souvislosti s přehrazením koryta a odvedením části dunajské vody do přehradní nádrže na slovenském území – pojem spravedlivého využívání ve vztahu ke sdíleným přírodním zdrojům Dunaje, v čemž někteří autoři spatřují potvrzení této zásady.[36] Je však třeba pro úplnost dodat, že i v tomto případě šlo z právního hlediska o výklad smlouvy, resp. posouzení, zda došlo k porušení dvoustranné smlouvy o výstavbě vodních děl Gabčíkovo-Nagymaros z roku 1977.

Není proto nijak překvapující, že zakotvení pravidel o spravedlivém využívání sdílených přírodních zdrojů najdeme převážně v dvoustranných či regionálních smlouvách týkajících se režimu mezinárodních řek. Na univerzální úrovni došlo ke kodifikaci těchto pravidel zejména v článcích 5 a 6 nové Úmluvy o právu neplavebního využívání mezinárodních vodních toků (1997), přijaté na základě návrhu Komise pro mezinárodní právo ve Valném shromáždění OSN.[37]

---

[32] Srov. *P.-M. Dupuy,* op. cit. 7, s. 881.
[33] CPJI, arrêt No 16, 1929, Série A, No 23, s. 27.
[34] R.I.A.A. (1957), vol. XII, s. 281 a n.
[35] Ibid., s. 289.
[36] ICJ Reports 1997, § 85. Srov. v této souvislosti názor autora, který byl advokátem Maďarska v tomto sporu, *P.-M. Dupuy,* op. cit. 7, s. 882.
[37] Viz UN Doc. A/RES/51/229 (8. 7. 1997).

3. ZÁSADA MEZINÁRODNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA EKOLOGICKÉ ŠKODY JAKO PACTUM DE CONTRAHENDO

Na rozdíl od výše uvedených zásad, které jsou stručným a zobecněným výrazem platných pravidel mezinárodního práva životního prostředí, v případě mezinárodní odpovědnosti se dostáváme do citlivé sféry, ve které státy jen velmi opatrně přijímají závazky k náhradě škody, zvláště když typické škody na životním prostředí vznikají často z činností, které nejsou zakázané mezinárodním právem, nebo je provádějí soukromé osoby a nikoliv stát (jeho orgány). Nezřídka se setkávají oba tyto znaky. Ovšem z hlediska obecného mezinárodního práva je předpokladem vzniku odpovědnosti státu jak porušení platného mezinárodního závazku (objektivní prvek), tak přičitatelnost takového chování státu (subjektivní prvek).[38] Není proto divu, že podle pravidel obecného (obyčejového) mezinárodního práva za mnohé škody v oblasti životního prostředí žádný stát nenese odpovědnost.

Vzhledem k problematické aplikaci obecných pravidel o odpovědnosti států vznikla objektivní potřeba vyplnit tuto mezeru speciálními smluvními pravidly. Do Stockholmské deklarace se tak dostal princip odpovědnosti spíše ve formě obecného závazku států taková pravidla mezinárodní odpovědnosti v budoucnu přijmout (*pactum de contrahendo*). Podle zásady 22 výše uvedené deklarace se pouze uvádí, že *„Státy mají povinnost spolupracovat s cílem dál rozvinout mezinárodní právo v otázkách odpovědnosti a náhrady škody obětem znečišťování a jiných ekologických škod, jež byly způsobeny činností prováděnou v rámci jurisdikce států, nebo činností prováděnou pod jejich kontrolou v oblastech mimo jejich jurisdikci."*[39]

Z této zásady nevyplývá bezprostřední závazek států nést odpovědnost za škody způsobené na životním prostředí, tím méně z něho lze dovozovat konkrétní formu odpovědnosti, např. odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. Taková povinnost k náhradě ekologických škod může být založena pouze na základě speciální smlouvy. Zásada 22 ostatně ani neupřesňuje, zda má na mysli rozvoj pravidel mezinárodní odpovědnosti státu (*State responsibility*) za protiprávní chování, nebo mezinárodního ručení (*international liability*) za škodlivé následky nezakázaných činností, anebo mezinárodně unifikované občanskoprávní odpovědnosti (*civil liability*). Konkrétní naplnění obsahu této zásady bylo tak vědomě ponecháno na další praxi států.

4. PROGRAMOVÉ ZÁSADY A POJMY MPŽP DE LEGE FERENDA

Třebaže se ještě nejedná o nesporná pozitivně právní pravidla (*lex lata*), význam těchto programových zásad pro rozvoj mezinárodního práva životního prostředí je velký. Je tomu tak proto, že podobně jako v jiných oblastech mezinárodního práva i zde přijímání takovýchto zásad cestou doporučujících, programových

[38] Srov. čl. 2 kodifikačního návrhu Komise pro mezinárodní právo; Report of the ILC, GAOR, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), s. 68 an.

[39] Viz *M. Potočný – J. Ondřej*, op. cit., s. 139.

dokumentů na mezinárodních konferencích či v rámci orgánů OSN může hrát roli katalyzátoru při vytváření nového obecného pravidla.[40] Vedle stabilizace obyčejových norem mohou tyto zásady předznamenat i obsah budoucí smluvní normotvorby.[41] Řada z těchto programových zásad souvisí s klíčovým pojmem „trvale udržitelného rozvoje".

(a) Zásada trvale udržitelného rozvoje

V tomto případě jde spíše než o „zásadu" ve smyslu obecného postulátu či pravidla chování o obecný pojem, který vyjadřuje společenské potřeby a cíle ochrany životního prostředí a hospodářského rozvoje. Pojem trvale udržitelného rozvoje usiluje o smíření požadavků ochrany životního prostředí i rozvoje. Vzhledem k tomu, že jde o obecný pojem, nemá jedinou normativní definici, ale vyskytuje se v různých kontextech. Zásada trvale udržitelného rozvoje je tak formulována např. v principech 3 a 4 Deklarace z Rio de Janeira (1992).[42] Kromě toho se odkazy na ní dostávají do preambulí většiny novějších mezinárodních úmluv, jako je Úmluva o biologické rozmanitosti (Rio, 1992) nebo Rámcová úmluva o klimatických změnách (Rio, 1992).

Zásada trvale udržitelného rozvoje v sobě zahrnuje zájem, aby rozvoj i stav životního prostředí odpovídal zájmům současných i budoucích generací (vztah mezigenerační solidarity). Dále zahrnuje aspekty solidarity v rámci jedné generace na národní i mezinárodní úrovni, aby všichni lidé měli prospěch z využívání přírodních zdrojů i zdravého životního prostředí. To se týká též pomoci vyspělých států chudším zemím, včetně poskytování vhodných technologií, jak to předvídá zásada 9 Deklarace z Rio de Janeira. Lze tedy konstatovat, že trvale udržitelný rozvoj je hlavní programovou zásadou mezinárodní ochrany životního prostředí.[43]

(b) Zásada předběžné opatrnosti

Právě v jejím případě platí úzká souvislost s pojmem trvale udržitelného rozvoje. Zásada předběžné opatrnosti současně představuje jednou z nejdůležitějších inovací, které se objevily v oblasti MPŽP v průběhu 90. let 20. století. Souvisí s již známou zásadou prevence, která je zakotvena v řadě smluv, ale bývá též považována za součást obyčejového mezinárodního práva.[44] Na rozdíl od prevence, zásada předběžné opatrnosti nemá z hlediska svého normativního obsahu i právní formy zatím tak pevné místo. V nejznámější podobě ji formulovala Deklarace z Rio de Janeira (1992) jako svou zásadu 15:

---

[40] Srov. *P.-M. Dupuy,* Droit international public, 4e éd., Dalloz, Paris, 1998, s. 299–300.

[41] Srov. *J. Malenovský,* op. cit., s. 147–148.

[42] „3. Právo na ekonomický rozvoj musí být naplňováno tak, aby mohly být spravedlivě uspokojovány potřeby rozvoje i životního prostředí současných i budoucích generací.
4. K dosažení trvale udržitelného rozvoje se ochrana životního prostředí musí stát integrální součástí procesu rozvoje a nemůže být posuzována odděleně."

[43] Srov. *J. Ondřej,* op. cit., s. 79–80.

[44] Srov. *P.-M. Dupuy,* op. cit. 7, s. 889.

„Státy musí za účelem ochrany životního prostředí přijímat podle svých schopností preventivní přístupy. Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí."[45]

Zásada předběžné opatrnosti se pak objevila ve většině nových smluv o ochraně životního prostředí. Má proto patrně ze všech „programových" či „rozvojových" zásad nejblíže k zásadám MPŽP *de lege lata*. Tomu, aby se definitivně prosadila jako norma obecného mezinárodního práva, však zatím brání dva problémy. Jednak jde o ne zcela jednotný výklad jejího obsahu. Podle užšího pojetí, které více odpovídá textu zásady 15 Deklarace z Ria, nedostatek vědecké jistoty nesmí vést státy k odložení opatření na ochranu životního prostředí. Druhé, podstatně radikálnější pojetí vykládá obsah této zásady tak, že stát se musí vzdát činností, které by mohly způsobit újmu životnímu prostředí, dokonce i když stávající vědecké poznatky neumožňují prokázat, v jaké míře by tyto činnosti mohly být škodlivé. Takové pojetí by pak mělo za následek přesun důkazního břemene na stát, který je údajným zdrojem poškození životního prostředí, že přijal všechna myslitelná preventivní opatření bez ohledu na jejich nezbytnost zdůvodněnou dosavadním vědeckým poznáním. Toto příliš široké pojetí principu předběžné opatrnosti však odmítl aplikovat Mezinárodní soudní dvůr v případu *Gabčíkovo-Nagymaros*.[46]

Druhý závažný problém spojený s prosazením zásady předběžné opatrnosti představují ekonomické implikace pro státy a podnikatelské subjekty. V situaci, kdy právní povaha zásady není dosud zcela stabilizovaná, je velmi obtížné prosazovat její důslednou aplikaci, která hrozí vážnými dopady na hospodářský rozvoj.

(c) Zásada společného zájmu lidstva

Tato zásada či spíše obecný koncept opět vyjadřuje v abstraktní podobě vědecky a společensky zdůvodněnou nezbytnost ochrany životního prostředí. Nejde ani tak o zobecnění konkrétních pravidel, jako spíše o obecný cíl, v jehož světle je třeba interpretovat jednotlivá pravidla mezinárodního práva životního prostředí. Není proto náhodou, že se objevuje především v preambulích novějších mnohostranných úmluv, např. Úmluvy o biologické rozmanitosti nebo Rámcové úmluvy o klimatických změnách (1992).

Zároveň jde o pojem, který formuloval Mezinárodní soudní dvůr ve svém posudku ve věci *legality hrozby a použití jaderných zbraní* (1996)[47] a potvrdil v rozsudku ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros* (1997).[48] Životní prostředí není abstrakce, ale prostor, kde žijí lidské bytosti a na němž závisí kvalita jejich života a zdraví, a to i pro budoucí generace. Pojem společného zájmu lidstva se tudíž musí vykládat ve vztahu ke konkrétním skutečnostem. Podle tohoto výkladu má jak prostorou dimenzi, ve

[45] Viz *M. Potočný, J. Ondřej,* op. cit., s. 146.
[46] Srov. *A. Kiss – J.-P. Beurier,* op. cit., s. 121–123; P.-M. Dupuy, op. cit. 7, s. 889–890.
[47] Advisory Opinion of 8 July 1996, ICJ Reports 1996, s. 241–242, § 29.
[48] Judgment of 25 September 1997 (Hungary/Slovakia), ICJ Reports 1997, § 53, 112.

které tento vystupuje jako *společné dědictví lidstva*, tak časovou dimenzi, která se projevuje v pojmu *práv budoucích generací.*[49]

Pojem *společné dědictví lidstva* byl poprvé oficiálně formulován v průběhu Konference OSN o mořském právu. Do smluvních dokumentů se dostal poprvé v Úmluvě OSN o mořském právu (1982)[50] ve vztahu k mořskému dnu za hranicí národní jurisdikce a poté v Dohodě o činnosti států na Měsíci a jiných nebeských tělesech (1979)[51] ve vztahu k Měsíci. V obou těchto smlouvách se pojem (nazývaný též zásada) společného dědictví lidstva vztahuje k tzv. mezinárodním prostorům, kde je zakázáno uplatňovat suverenitu států. Obsah této zásady však nevyjadřuje charakter *extra dispositionem* (zákaz přivlastnění si) těchto prostor, což je upraveno obyčejovými pravidly obecného mezinárodního práva. Společné dědictví lidstva je naopak programovou zásadou, která postuluje určitý způsob využívání – a přitom i ochrany – přírodních zdrojů nacházejících se v těchto oblastech. Primární cíl tohoto pojmu ovšem tkví ve snaze prosadit určitý způsob spravování, využívání a rozdělování přírodního bohatství ve prospěch širší skupiny států, než jsou hospodářsky a technologicky nejvyspělejší země světa. V tomto smyslu jde i o určitou odezvu postulátů tzv. Nového mezinárodního ekonomického pořádku. Proto – navzdory pozitivnímu zakotvení ve smlouvách – tento pojem zůstává poměrně vágní, což ho řadí do skupiny programových zásad. Kromě politické třaskavosti trpí také právní neurčitostí, co do obsahu i oprávněného subjektu. Lidstvo jako takové není subjektem mezinárodního práva, tím méně jím pak mohou být budoucí generace. Subjektem jsou však státy, popř. mezinárodní orgány či organizace jimi založené, jako např. Mezinárodní organizace pro mořské dno.[52] Navíc ve výše uvedených oblastech (Měsíc a mořské dno), jak se zdá, v důsledku zásadních politických a ekonomických změn od doby přijetí těchto smluv právní konstrukce „společného dědictví lidstva" se v praxi neprosadila. Třebaže formálně nikdy nedošlo k jeho zrušení, obsah pojmu byl následnou praxí státu do značné míry vyprázdněn.[53]

Nicméně tento pojem má i jiný obsah, který je méně problematický a bezprostředně souvisí s problematikou životního prostředí. V této, poněkud změněné podobě se objevil v Úmluvě UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (1972). Zde jde o daleko praktičtější instrument, který podává v čl. 2 poměrně přesnou definici „přírodního dědictví" a v dalších ustanoveních ukládá státům, na jejichž území se objekty nacházejí, povinnosti k jejich ochraně, přičemž respektuje

---

[49] Srov. *A. Kiss – J.-P. Beurier,* op. cit., s.129–130.

[50] Viz český text Úmluvy, sdělení MZV č. 240/1996 Sb.

[51] Viz český text Dohody, v: *M. Potočný, J. Ondřej,* op. cit., s. 126–130.

[52] Srov. *J. Malenovský,* op. cit., s. 99.

[53] Úmluva OSN o mořském právu (1982) vstoupila v platnost až v listopadu 1994, poté co kolem padesáti průmyslových států podepsalo Dohodu týkající se Části XI Úmluvy, která bude mít v případě neslučitelnosti jejích ustanovení s Úmluvou OSN přednost. Tím se podařilo uvést Úmluvu OSN v platnost, ovšem za cenu, že její nejpokrokovější aspekty týkající se využívání zdrojů mořského dna byly z ní fakticky „vymazány". Jak v případě Měsíce, tak u mořského dna pokus o výraznou změnu mezinárodního práva zavedením režimu „společného dědictví lidstva" prostě neuspěl. Srov. *P.-M. Dupuy,* op. cit. 40, s. 636–640; *P.-M. Martin,* Les échecs du droit international, PUF, Paris, 1996, s. 29-30; *P. Šturma,* Mezinárodní právo na prahu 21. století, in: Mezinárodní právo na přelomu tisíciletí, AUC Iuridica 3–4/1998, Praha, 1999, s. 27–28.

jak suverenitu států, tak i – s nezbytnými omezeními – práva vlastníků. V současnosti bylo zapsáno na seznam UNESCO již přes 500 přírodních a kulturních památek a stanovišť celosvětového významu. Podobná myšlenka ochrany přírodního dědictví je obsažena i v Úmluvě o ochraně evropských volně žijících druhů a jejich přirozených sídlišť (Bern, 1979). V modifikované podobě, jako společný zájem lidstva na zachování a předání budoucím generacím určitých ekosystémů, se tato zásada objevuje také ve smlouvách o ochraně přírodních zdrojů Antarktidy.[54]

Podle názorů zobecňujících znaky pojmu ve všech jeho modifikacích „společné dědictví lidstva" lze charakterizovat třemi znaky: (1) výlučné užití k mírovým účelům, (2) rozumné využívání zdrojů v duchu jejich ochrany a (3) dobrá správa a předání budoucím generacím.[55] S posledně jmenovaným aspektem ovšem souvisí i druhá dimenze zásady společného zájmu lidstva, kterou je mezigenerační solidarita. Na ni, resp. *práva budoucích generací* odkazují Stockholmská deklarace, zásada 3 Deklarace z Rio de Janeira i některé smlouvy, jako čl. 3 odst. 1 Rámcové úmluvy o klimatických změnách. Vesměs však jde o pouhá prohlášení cílů, kterým chybí konkrétní normativní obsah. Jako zajímavé se jeví pokusy části nauky konstruovat obsah tohoto pojmu s využitím analogie institutu *trust* známého z anglo-amerického práva.[56] Tato právní konstrukce nicméně dosud nemá oporu v platném mezinárodním právu, a tak zůstává na úrovni programové zásady.

(d) Zásada společných, ale diferencovaných povinností

Tato zásada patří k nejnovějším programovým principům MPŽP. V explicitní formě byla poprvé formulována jako *„Principle of Common but Differentiated Responsibilities"* společně s pojmem „globálního partnerství" v zásadě 7 Deklarace z Rio de Janeira (1992):

„Státy musí spolupracovat v duchu globálního partnerství s cílem zachování, ochrany a obnovení zdravých ekosystémů Země. Vzhledem k odlišné míře, jíž státy přispívají ke globálnímu zhoršování stavu životního prostředí, mají tyto státy společnou, ale diferencovanou zodpovědnost. Vyspělé země uznávají svou odpovědnost v mezinárodním úsilí ve prospěch trvale udržitelného rozvoje, vzhledem k zatížení světového životního prostředí, které působí jejich společnosti, a technickým a finančním zdrojům, jimiž disponují."[57]

Přestože se tento pojem jeví jako zcela nový a revoluční, ve skutečnosti se jeho obsah v určité míře promítl do všech významných smluv o ochraně životního prostředí uzavíraných na univerzální úrovni od konce 80. let. Počínaje Montrealským protokolem o látkách ztenčujících ozónovou vrstvu Země (1987), přes Basilejskou úmluvu o kontrole nebezpečných odpadů přes hranice států (1989), až po Rámcovou

[54] Srov. *A. Kiss – J.-P. Beurier,* op. cit., s. 131–132.

[55] Ibid., s. 133.

[56] Srov. zejm. *E. Brown-Weiss,* In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity, Transnational Publ., New York, 1988; *A. Kiss – J.-P. Beurier,* op. cit., s. 133.

[57] Srov. překlad v: *M. Potočný, J. Ondřej,* op. cit., s. 145 s opravami autora (podle francouzského znění).

úmluvu o klimatických změnách (1992), všechny instrumenty předvídají transfery technologií a finanční pomoc ze strany vyspělých států pro rozvojové země.

(e) Zásada „znečišťovatel platí" (polluter pays, pollueur-payeur)

Naposled uvedená zásada představuje na evropské úrovni, resp. v rámci států OECD již poměrně dlouho uznávaný a prakticky uplatňovaný ekonomicko-právní princip vedoucí k internalizaci nákladů na ochranu životního prostředí. Tyto náklady jsou přenášeny ze států na skutečné znečišťovatele, kteří svou výrobou či jinou ekonomickou činností zatěžují životní prostředí.[58] Na této regionální úrovni lze již hovořit o pozitivně právních pravidlech, jejichž zobecněným vyjádřením je zásada „znečišťovatel platí". Může se proto jednat o obecnou zásadu právní ve smyslu pravidla společného vnitrostátním právním řádům mnoha států. Situace v jiných částech světa, zejm. v rozvojových zemích, je však dosti odlišná. Na univerzální úrovni tento princip byl sice připomenut v zásadě 16 Deklarace z Rio de Janeira (1992), avšak spíše v obecné a opatrně formulované podobě.[59] Proto má zde spíše programový charakter. Teprve budoucí vývoj ukáže, zda se ze zásady *de lege ferenda* stane i obecně platné pravidlo, anebo zůstane jako *lex lata* pouze součástí partikulárního evropského práva a instrumentů OECD.

5. SHRNUTÍ

Význam zásad a obecných pojmů není dobré přeceňovat ani podceňovat. Na jedné straně samozřejmě nemohou nahradit normativní funkci konkrétních, právně závazných pravidel. Na straně druhé však usnadňují systematizaci a výklad jednotlivých odvětví práva. V případě mezinárodního práva životního prostředí, které je dnes natolik rozsáhlé a rychle se rozvíjející, že může být pokládáno za laboratoř, v níž se ověřují nové instituty a techniky mezinárodního práva, to platí dvojnásob. Přitom je ovšem třeba rozlišovat mezi zásadami, které vyjadřují (zobecňují) platná pravidla, a programovými zásadami, které vyjadřují potřeby mezinárodního společenství a naznačují, popř. stimulují budoucí rozvoj norem MPŽP.

---

[58] Podrobnější výklad této zásady se podává v souvislosti s odpovědností a alternativními mechanismy k náhradě škody na životním prostředí; viz *P. Šturma,* Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem, in: *Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma,* Mezinárodní odpovědnost, Spisy PF MU No. 261, Brno, 2003, s. 162–171.

[59] „Státní úřady by měly usilovat o to, aby výdaje na životní prostředí braly v úvahu mezinárodní souvislosti, aby byly využívány ekonomické nástroje a aby bylo dodržováno pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel; přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by být narušovány mezinárodně obchodní vztahy a investiční aktivity." (Viz M. Potočný, J. Ondřej, op. cit., s. 147.)

Pavel Šturma

PRINCIPLES OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

Summary

Within any legal system, one can distinguish between general concepts and principles on the one hand, and specific, detailed rules on the other hand. Since the term „principles" seems to be used as *homonymum* by the doctrine of International Law, it is vital to make a clear distinction of its different meanings. In fact, international legal documents as well as the doctrine usually refer to principles of International Environmental Law in two or three meanings. The first one includes the principles representing - in generalized expression -binding legal norms *(lex lata)*. They include (a) the principle of state sovereignty and non-harmful use of environment outside the national jurisdiction; (b) the principle of protection and conservation of the environment and natural resources; (c) the principle of international cooperation in environmental protection; (d) the principle of exchange of information on activities involving a risk of environmental harm; (e) the principle of prevention; (f) the principle of equitable use of the shared natural resources.

Of a different nature seems to be the principle of international responsibility and liability for damage to environment. It appears in Principle 22 of the 1972 Stockholm declaration merely as a *pactum de contrahendo*. Its normative content is not yet well established in general international law and depends on provisions of the specific international treaties.

Another set of principles can be called general concepts and principles of International Environmental Law *de lege ferenda*. Having mostly the nature of recommendation or programme, those principles reflect the recent achievements and stimulate the future development in this particular field of law. They include (a) the concept of sustainable development; (b) the precautionary principle; (c) the principle of common concern of humanity; (d) the principle of common but differentiated responsibilities; (e) the principle „polluter pays".

The actual role of the principles should be neither overestimated nor underestimated. They are not able to replace a normative function of the specific legal rules. However, they make easier the systematization and interpretation of various branches of law. This is true especially in International Environmental Law, which has today developed in a very large and dynamic branch. This *corpus juris* may be even considered as a laboratory used for testing new institutions, concepts and techniques of International Law.