

KODIFIKACE SOUKROMÉHO PRÁVA A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MILAN DAMOHORSKÝ

ÚVODEM

V souvislosti se záměrem a snahami o kodifikaci českého soukromého práva bych se rád pokusil o několik úvah a poznámek, které by dle mého názoru bylo vhodné vzít v úvahu a v potaz právě ve vazbě na tento odborný legislativní počín.

Ačkoliv není právo životního prostředí problematikou primárně soukromoprávní, ale naopak spíše, resp. ve své většině spadá do oblasti práva veřejného, není účinná ochrana životního prostředí v podstatě myslitelná bez vazeb a souvislostí s právem soukromým.

Rád bych se proto v následujícím příspěvku zamyslel nad několika dle mého názoru klíčovými oblastmi problémů, a to zejména práva občanského, ve vztahu k ochraně životního prostředí. Můj příspěvek se nesnaží vyčerpat celou problematiku, ale jen nastínit některé hlavní problémové oblasti či poukázat na body střetu.

VLASTNICKÉ PRÁVO A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Pro oblast ochrany životního prostředí se jako hlavní a klíčové jeví vlastnické právo a jeho právní úprava, a to proto, že jde v českém právu o nejdůležitější majetkové a věcné právo. Ve vztahu k jiným právům je proto označováno jako právo absolutní.

Ačkoliv vlastnické právo každého, a to bez zřetele na osobu vlastníka, požívá stejnou právní ochranu (zajišťovanou zejména prostřednictvím soudů), nelze tvrdit, že by nebylo nijak omezováno a bylo tak úplně „bezbrhé“. Již ustanovení článku 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod totiž stanoví, že „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*“.

Podle článku 11 odst. 4 Listiny je ve veřejném zájmu možné vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva, a to na základě zákona a za náhradu. Podrobnosti ohledně vyvlastnění upravuje v současnosti zejména stavební zákon, avšak zabývájí se jím i některé další právní předpisy.

Ustanovení článku 11 Listiny je pak převzato a rozvedeno v právní úpravě vlastnictví tak, jak je dnes obsažena v občanském zákoníku.

Je třeba si uvědomit, že části přírody, které jsou soukromým právem považovány za věci (majetek) a za předmět vlastnického práva, významným způsobem determinují obsah práv vlastníka k těmto „věcem“. Vlastník při výkonu svých oprávnění není a nadále nebude s nimi oprávněn zacházet tak, jako s jinými věcmi. Ingerence státu v zájmu ochrany přírody a životního prostředí bude zřejmě silnit, a to i v souvislosti s harmonizací české úpravy s právem EU. Omezení práv vlastníka a povinnosti ukládané vlastníkovi v zájmu ochrany životního prostředí bude třeba (obdobně jak je tomu v Listině) vyjádřit i v občanském zákoníku, i když konkrétní omezení a povinnosti budou zmíněny odkazem na zvláštní zákon.

Složky životního prostředí (ovzduší, voda, půda, rostlinstvo a živočišstvo, nerostné zdroje atd.) mohou, ale nemusejí být předmětem vlastnictví. Zvláštní postavení mezi nimi zaujímá půda, neboť s jejím vlastnictvím (věcí nemovitých) je spojeno vlastnické právo k některým dalším složkám životního prostředí zejména k porostům, jako k součástem půdy. S půdou je spojeno i vlastnictví k vodám, resp. k pozemkům na nichž se tyto nacházejí (vlastnictví koryt toků, jezer, rybníků a jiných vodních nádrží) a vlastnictví k nerostům, pokud tyto nejsou předmětem výhradního vlastnictví státu.

Z věcné povahy některých jiných částí přírody však na druhé straně vyplývá, že předmětem vlastnictví nejsou a ani být nemohou. To se týká především vody v přírodním prostředí (přirozený koloběh vody), na rozdíl od pozemků, na nichž se tato voda vyskytuje, dále ovzduší, které ani nemůže být věcí v právním slova smyslu, a konečně i volně žijících živočichů. Pokud však tyto živočichové jsou (jako zvěř nebo ryby) předmětem práva myslivosti nebo práva rybářského, pak si je lze po ulovení (chycení, odejmutí z přírody) zpravidla již jako mrtvé přivlastňovat, a to na základě legálního výkonu těchto práv. Pokud jsou ve volné přírodě, nejsou tedy předmětem vlastnictví, a to ani v případech, kdy byli po umělém odchovu do přírody opětovně vypuštěni.

Nový vodní zákon výslovně stanoví, že „*povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují*“ Za povrchové nebo podzemní vody se však již nepovažují vody, které byly z těchto odebrány. Ty se tedy již předmětem vlastnictví mohou stát, resp. stávají.

Ochrana těch složek životního prostředí, které předmětem vlastnictví být nemohou (anglicky označované jako unowned environment – nevlastnitelné životní prostředí) je zajišťována zprostředkovaně, a to prostřednictvím ustanovení práva veřejného. Nechrání se tudíž jako předmět vlastnictví, ale jako objekty, na jejichž uchování, neporušení, kvantitě a kvalitě je určitý veřejný zájem, a to např. obyvatel určitého státu či více států, popř. celého lidstva.

Ve výše uvedených souvislostech můžeme věci dělit na věci obvyčejné (běžné) a věci svého druhu (res sui generis), které z důvodu své ochrany či jiných specifík podléhají zvláštnímu právnímu režimu (např. pozemky, zvířata, odpady atd.).

Některé přírodní statky, které jsou předmětem vlastnictví (např. lesní pozemky), mohou současně být předmětem veřejného (obecného) užívání. Jde např. o volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby za zákonem o ochraně přírody a krajiny stanovených podmínek (§ 63) nebo o právo kaž-

dého vstupovat do lesa a sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest (§ 19 lesního zákona).

Vlastnictví (včetně jeho nabývání) k některým věcem v právním slova smyslu jakými jsou jeskyně nebo včelí roje nejsou (na rozdíl od některých západních právních řádů) v českém soukromém právu dosud upraveny, resp. je nejednoznačné či sporné. V českém právu není řešena otázka jak vlastnictví k volně žijícím živočichům, tak i otázka vlastnictví podzemních prostor, včetně zemských dutin. V souvislosti s ochranou přírody je tak sporná zejména otázka vlastnictví jeskyní. Není totiž jednoznačné, zda je vlastní stát, vlastník pozemku nebo jiná osoba. Pokud se tyto jeskyně nacházejí v ložiscích vyhrazených nerostů, měl by být podle horního zákona jejich vlastníkem stát.

Výše řečené se ostatně týká prostoru pod zemským povrchem vůbec, pokud půjde o prostory s vyhrazenými nerosty. Bylo by proto již zřejmě vhodné opustit fikci, která se stále traduje, že vlastník pozemku vlastní neomezený prostor nad a pod zemským povrchem, která již v moderní době neodpovídá realitě. Některé předpisy již výslovně vyloučily (např. horní zákon) nebo jinak vyjádřily vztah vlastníka pozemku v prostoru pod zemským povrchem (např. § 58 stavebního zákona). Je však třeba, aby na tuto otázku reagoval i občanský zákoník, a to tak, aby bylo zřejmé, kdy má na tento prostor právo vlastník pozemku a komu patří např. jeskyně a jiné prostory pod zemským povrchem, i když v nich nejsou ložiska nerostů.

Ve vlastnictví však nejsou jen některé součásti životního prostředí, ale i některé věci (substance či materiály), které mohou životní prostředí významně ohrožovat či poškozovat a vyžadují tudíž zvláštní právní přístup.

Mnoho problémů vzniká s vlastnictvím odpadů, s přechodem tohoto vlastnictví mezi jednotlivými osobami (původci odpadů a oprávněnými osobami ve smyslu zákona o odpadech) atd. Také některé obaly, chemické látky či zdroje ionizujícího záření jsou věcmi, ačkoliv věcmi velmi specifickými, protože vykazují různé nebezpečné vlastnosti a mohou tedy významně ohrozit nejen vlastníka samého, ale i širší veřejnost. Na tuto skutečnost pak opět reagují nikoliv obecné normy práva soukromého, ale speciální veřejnoprávní úpravy obsažené v příslušných zákonech.

Svoji „trestněprávní koncovku“ nachází ochrana životního prostředí ve vztahu k vlastnictví i v oblasti práva trestního, a to zejména ve skutkové podstatě trestného činu „Zneužívání vlastnictví“, který spáchá ten, kdo poškodí důležitý kulturní nebo jiný důležitý obecný zájem tím, že zničí, poškodí, učiní neupotřebitelnou nebo zašantročí vlastní věc, která požívá ochrany podle zvláštních předpisů. Jde např. o otázky nemovitých kulturních památek lidové architektury, památných stromů apod.

ŠKODA NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ A EKOLOGICKÁ ÚJMA

Druhým okruhem problémů, na něž by při kodifikaci soukromého práva mělo být pomýšleno, jsou otázky spojené se ztrátami (škodami) na životním prostředí. Domnívám se, že nadále není myslitelné, aby občanský zákoník měl jen „titulek o škodách na životním prostředí“, ale blíž je neupravoval. Otázkou však je, zda vyhovující právní úprava je slučitelnou s podstatou soukromého práva. Pokud by tedy budoucí kodifikace českého soukromého práva nemohla upravovat škodu (újmu) na

životním prostředím způsobem vyhovujícím potřebám jeho ochrany, pak bude třeba ponechat prostor pro zvláštní úpravu (s případným odkazem na tento zvláštní právní předpis v občanském zákoníku).

Při poškozování (znečišťování) složek životního prostředí (přírodních statků), které nemohou být předmětem vlastnictví (typicky např. u ovzduší, popř. vody) nevzniká soukromoprávní odpovědnost za škodu, ale jen veřejnoprávní odpovědnost za delikt (přestupek, správní delikt či trestný čin), neboť tím dochází k porušování či ohrožování určitých veřejných zájmů. V opačném případě samozřejmě lze vedle delikttní odpovědnosti použít i soukromoprávní odpovědnost za způsobenou škodu.

Institut škody a její náhrady pro odčिňování ztrát na životním prostředí v širším slova smyslu zjevně nepostačuje. Vztahuje se totiž na ztráty jen na některých složkách životního prostředí (těch které mohou být věcmi a být vlastněny), oprávněný k uplatňování její náhrady je jen a toliko vlastník poškozené věci, její uplatňování není obligatorní, ale jen fakultativní (princip volné dispozice) atd. Dalšími omezeními jsou problémy spojené s vyčíslováním ztrát na životním prostředí v penězích, spočívající ve formách odčiňování těchto ztrát, ale i v délce a počítání lhůt k těmto nápravám. Institut ekologické újmy tak, jak byl zaveden a upraven v § 10 a 27 zákona o životním prostředí, řeší tyto nedostatky jen teoreticky, a to zčásti a nedokonale. Navíc není plně uváděn v život. Ekologická újma a její náprava se tak řeší zastupitelně jen prostřednictvím ukládání nápravných opatření.

Vzhledem k výše uvedenému je třeba stále více pomýšlet na to, zda by tyto otázky nemohly být řešeny buď rozsáhlejšími speciálními ustanoveními v rámci kodifikace soukromého práva nebo samostatným speciálním „hybridním“ zákonem, který by představoval jakýsi přechod mezi úpravou veřejnoprávní a soukromoprávní. Dalším možným řešením v rámci platného českého práva již zčásti využívaným je pak náprava ekologické újmy, ukládáním nápravných opatření dle zvláštních právních předpisů.

Lze si představit samostatnou hlavu, část či kapitolu v rámci kodexu soukromého práva, která by se věnovala škodám na životním prostředí, a to tak, že by zřejmě buď zaváděla jejich vyčíslování v jakémsi budovacím systému podobném dnešnímu oceňování poškození zdraví, nebo by je jiným způsobem kvantifikovala, třeba přes finanční vyčíslení vynaložených nákladů. Dalšími problémy, se kterými by se tato právní úprava musela zjevně vypořádat jsou pak otázky spojené s důkazním břemenem (na čí straně by mělo být?), formou odpovědnosti (subjektivní či objektivní?), prokazováním kauzality (zda a jakou formou ji případně oslabit či zmírnit?), vymezením pojmu škody (zda ji nerozšířit i na ztráty imateriální?), oprávněného subjektu (zda vedle vlastníka by jím neměl být i stát či jiné osoby, které by mohly uplatňovat náhradu takové škody), kategoriemi a délkou lhůt (zda jen objektivní lhůty a jak dlouhé – např. až 30 či 50 let apod.?) atd. Se zjišťováním původce souvisí i problém, že mezi škodnou událostí a vznikem škody může v životním prostředí uplynout delší doba, kdy je potom obtížné zjišťovat původce. Současně je třeba nově reagovat i na otázku promlčení. Lze škodu, resp. újmu na životním prostředí promlčet a pokud ano, kdo bude odpovídat za nápravu újmy poté, co tato doba uplyne? Do úvahy připadá zřejmě zase jen stát?!

Řešení těchto otázek ve směru k ochraně životního prostředí by sice zřejmě nikdy nepřekročilo základní rámec a principy soukromého práva, založené zejména na zása-

dě volně dispozice nakládání s majetkem a otázkou náhrady škody, ale rozhodně by přispělo k lepší možnosti uplatňovat náhradu škody na složkách životního prostředí.

Inspirací nám v tomto ohledu mohou být jak některé dokumenty EU (např. Zelená a Bílá listina) či Luganská úmluva, tak již přijaté a fungující zákony jiných vyspělých zemí, jakými jsou německý Umwelthaftungsgesetz, americký CERCLA či skandinávské zákony o odpovědnosti za ekologickou škodu. Ve většině právních řádů mají tyto předpisy spíše smíšený charakter, takže ačkoliv navazují na základní předpisy práva soukromého (občanské či obchodní zákoníky) jsou povahy do jisté míry veřejnoprávní. Hraje v nich totiž nezanedbatelnou roli stát a jeho instituce.

Bude třeba také zvážit odpovědnost vlastníka za škodu (újmu) na životním prostředí v situacích, kdy původce této škody není znám. Stát by měl nést odpovědnost za škody na životním prostředí (před privatizací – viz dále), ale v této praxi by se již nemělo pokračovat. Případy nezjištěných či nezjistitelných původců vznikají stále a mohly by se za nimi skrývat i současní vlastníci a jejich právní nástupci. Jde tedy o závažný problém, při jehož řešení bychom se zřejmě měli více inspirovat i v právních úpravách západoevropských zemí.

STARÉ (HISTORICKÉ) ZÁTĚŽE

Pod tímto pojmem se zpravidla myslí zátěže, které vznikly před privatizací státního majetku, tedy před rokem 1991, a to též v souvislosti s tím, že zanikaly podniky, při jejichž činnosti tyto zátěže (škody) vznikly. Z hlediska soukromého práva, a to zejména práva vlastnického, sehrává v posledních desetiletích velice důležitou otázku odpovědnost za tzv. staré historické zátěže (též zvané staré či historické kontaminace či škody na pozemcích, popř. stavbách). Z hlediska věcného i ekonomického jde o velice zásadní a závažnou problematiku, neboť tato stará zatížení pozemků znemožňují z důvodů hygienických mnohdy nejen zemědělské a lesní, ale často i jakékoliv komerční, stavební či rekreační využití zasažených lokalit. Zasahují tudíž do samé podstaty výkonu práva vlastnického.

Dosavadní řešení dané problematiky bylo založeno v podstatě výlučně mimoprávně, a to na základě usnesení vlády, která deklarovala určitou ochotu a snahu státu podílet se na jejich zjišťování a odstraňování (následné sanaci), ale jen v souvislosti s privatizací majetku. To se však netýkalo ani restitucí ani následných převodů takto postiženého majetku.

Obdobně (tedy s určitým společným podílem či solidaritou státu) se přistupovalo k řešení otázek historických starých zátěží, ať již po armádách či socialistických státních podnicích, ve většině postsocialistických zemí střední a východní Evropy.

Již vymezení pojmu staré historické zátěže a její odlišení od aktuální škody či újmy na životním prostředí z pohledu práva by zajisté bylo přínosem. Chybí však další mechanismy jejího zjišťování, dekontaminace a nesení finančních nákladů s tím spojených.

Obecně se zřejmě nedá dělat nic jiného, než tyto zátěže, resp. jejich dekontaminaci uhrazovat z veřejných prostředků (srovnej např. § 42 vodního zákona či úpravu starých důlních děl v horním zákoně). Obdobně by se mělo postupovat i při dekontaminaci zemědělské půdy.

SOUSEDSKÉ PRÁVO A OCHRANA PŘÍRODY

Zcela bez významu pro ochranu životního prostředí není ani tzv. právo sousedské. To je v současné době koncentrováno zejména do § 127 občanského zákoníka, kde je dána povinnost vlastníka zdržet se všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně omezoval výkon jeho práv. Vlastník nesmí zejména ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami svého pozemku nebo stavby na něm zřízené, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, kouřem, pevnými a tekutými odpady apod. Nesmí též nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemky a nešetrně, popř. v nevhodné době odstraňovat podrosty a převisy. Na druhé straně je však každý (tedy i vlastník) povinen si podle § 415 občanského zákoníku počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí a za způsobené škody nese odpovědnost.

Sousedské právo se do otázek ochrany životního prostředí na „subjektivní úrovni“ poměrně velmi intenzivně promítá, a to zvláště v oblasti hluku a vibrací, emisí kouře, pachů a par a konečně i v ochraně zejména dřevin rostoucích mimo les. Převisy větví či podrosty kořenů dřevin jsou navíc otázkou nejenom soukromoprávní, ale i veřejnoprávní. Nejde zde totiž jen o problematiku škody a její náhrady v případě jejich nevhodného a nepřiměřeného odstranění, ale i o otázky spojené s přestupkovou, popř. jinou správní deliktivní odpovědností.

Zatímco „objektivní požadavky“ na ochranu životního prostředí jsou z hlediska ochrany ovzduší (emisní limity, přípustná tmavost kouře či tzv. pachová čísla), ochrany před hlukem a vibracemi či péče o dřeviny obsaženy v předpisech jednoznačně veřejnoprávní povahy (např. zákon o ochraně ovzduší, zákon o ochraně veřejného zdraví či zákon o ochraně přírody a krajiny), jsou a musí být v „souvislosti subjektivní“, tj. míra obtěžování jedné osoby osobou druhou, resp. stavem jejího majetku, ponechány do oblasti práva občanského.

Jde však o to, aby se obě právní úpravy jak ve svých teoretických konstrukcích, tak při jejich praktických aplikacích navzájem nekřížily, nebo si dokonce neodporovaly. Vždy to asi nebude možné, protože právě zde probíhá intenzivní střet mezi individuálním zájmem jednotlivce na co nejširším a neomezeném využívání předmětu svého vlastnictví a právem společnosti na ochraně jiných veřejných zájmů. Přesto se domnívám, že lze oba právní systémy do jisté míry přiblížit či spíše najít mechanismy řešení výše naznačených střetů. Pokud však soud bude ukládat určitou povinnost (ořezat přesahující větve, pokácet strom apod.), bude třeba vždy před rozsudkem zjistit i stanovisko příslušného orgánu veřejné správy (zde ochrany přírody), a to stejně, jak by tomu bylo např. při oplocování pozemku.

ZÁVĚREM

V rámci uvažované a připravované kodifikace českého soukromého práva by jednoznačně neměly být opomenuty ani problémy a souvislosti spojené s prá-

vem životního prostředí, a to zejména ve vztahu k vlastnictví, ztrátám na životním prostředí a sousedským vztahům.

Soukromé právo asi nikdy nebude hlavním nástrojem ochrany životního prostředí. Klíčovou roli zde budou sehrávat předpisy veřejného práva. Jde však o to, aby v rámci procesu tzv. ekologizace práva, došlo i k řešení některých otázek tak, aby právě soukromoprávní regulace s právem veřejným plně „souzněla“, tedy aby jednotlivé právní úpravy, jejich ustanovení i aplikační důsledky nestály proti sobě.

Právo soukromé se tedy na ochraně životního prostředí musí svým způsobem a jistým dílem (obdobně jak tak již činí např. právo trestní) podílet, i když nikdy nebude hrát zcela klíčovou roli. Mělo by se však podílet na řešení otázek spojených s

- a) vlastnictvím ke složkám životního prostředí a jeho ochraně,
- b) odpovědností za škodu způsobenou na těchto složkách (včetně starých zátěží),
- c) sousedských vztahů s ohledem na ochranu životního prostředí.

I když nebude občanský zákoník řešit ochranu životního prostředí, neboť svou povahou nepatří do soukromého práva, bude vhodné ji na příslušných místech občanského zákoníku zmínit, a to zejména v souvislosti s omezováním práv vlastníků. Občanský zákoník je a bude určen veřejnosti a nejen právníkům, kteří si jeho ustanovení budou vykládat v souvislosti s jinými předpisy.

Můj stručný příspěvek si nečiní nárok na ucelení v popisu ani řešení naznačené problematiky, snaží se však na klíčové problémy poukázat, pojmenovat je a stanovit otázky související s jejich řešením, popř. vyvolat širší diskusi a polemiku.

POUŽITÁ LITERATURA

- DAMOHORSKÝ, M.: Ekologická újma – nový pojem našeho právního řádu, *Právní praxe* č. 5/1994, str. 249–262.
- DAMOHORSKÝ, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha 1999.
- DAMOHORSKÝ, M. – DROBNÍK, J. – ZACHOVÁ, M.: Vlastnické právo a jeho omezení z důvodu ochrany životního prostředí, studie (nepubl.), Praha, 1999.
- SALZWEDEL, J. – SCHERER – LEYDECKER, Ch.: Ownership Title and its Limitation by Reason of Protection of Environment, studie (nepubl.), Gaedertz Rechtsanwalte, Kolín n. Rýnem, 2000.
- ZACHOVÁ, M.: Vlastnické právo a ochrana životního prostředí, (disertační práce) PF UK Praha, 2001.

CIVIL LAW CODIFICATION AND THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

Summary

The article deals with the environmental law consequences of the prepared codification of Czech Private Law. It especially focuses on the ownership of the environmental components as well as on the issues concerning liability for environmental detriment on the contraposition to the civil law liability for economical damage to environment. Other parts are dedicated to the rights of the neighbourhood towards land and trees as well as to the environmental liability for old (historical) contaminations of the sites. The results become recommendations for some usefull changes and ammendments to the Czech Civil Code.