

## ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V EVROPSKÉM KONTEXTU

MILAN DAMOHORSKÝ

### ÚVODEM

Problematika právní úpravy ochrany životního prostředí je nejen věcně a společensky vysoce aktuální, ale promítají se do ní v poslední době stále více trendy světové a evropské. Proto je vhodné, ba nezbytné, se jí podrobněji zabývat v samostatném pojednání i ve sborníku představujícím příspěvek k přistoupení České republiky do Evropské unie. V právu Evropských společenství hraje totiž environmentální právo významnou roli a představuje rozsáhlý soubor právních předpisů (zejména směrnic).<sup>1</sup>

Můj stručný příspěvek se zabývá vývojovými tendencemi a jejich etapami, pokud jde o české právo životního prostředí. Snaží se charakterizovat hlavní problémy aproximace českého práva na tomto úseku, dále se zaměřuje na vynucování práva životního prostředí v ČR i nadcházejícím legislativním úkolům. Pozornost věnuje jak horizontálním, tak i složkovým právním úpravám. Článek je zasazen do širšího kontextu mezinárodního a evropského komunitárního práva životního prostředí. V závěru se snažím položit několik provokativních otázek a úvah z pohledu *de lege ferenda*. Neopomněl jsem ani souvislosti a vztahy evropského a českého práva životního prostředí s ostatními právními odvětvími, mimoprávními vědeckými disciplinami a průřezovými nástroji či problematikami. Příspěvek vychází z právního stavu dosaženého ke dni 29. února 2004.

### OBECNÝ VÝVOJ ČESKÉHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V EVROPSKÉM KONTEXTU

České právo životního prostředí vzniká jako relativně ucelený moderní systém právních norem až po roce 1989, a to zejména a nejprve pod vlivem práva mezinárodního. Nelze však tvrdit, že před tímto rokem by v Československu právo životního prostředí vůbec neexistovalo. Bylo však velmi zjednodušeno a omezeno jen na ekologické otázky spojené s ekonomickými činnostmi, popř. se zdravotní či památkovou péčí. Příkladem tak mohou být právní úpravy ochrany vody, lesa, hygiena či ochrana přírody, jak byly upraveny v příslušných zákonech.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Blíže srovnej např. Kružíková, E. – Adamová, E. – Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství, Linde, Praha, 2003.

<sup>2</sup> Již v období před rokem 1989 se také právem životního prostředí zabývali někteří významní čeští a slovenští právníci.

Prvním vlivem a současně vývojovou tendencí českého práva životního prostředí bylo po roce 1989 transponování závazků z mezinárodních smluv na úseku ochrany životního prostředí, ke kterým Československo a posléze samostatná Česká republika postupně přistupovaly. Časově tato etapa spadá do první poloviny devadesátých let minulého století. Vzhledem k tomu, že závazky z těchto úmluv plynoucí byly často transponovány i do evropského komunitárního práva, harmonizovali jsme tak, byť někdy ne zcela záměrně, i evropské environmentální právo.

K cílené a záměrné harmonizaci českého práva s evropským komunitárním právem v oblasti ochrany životního prostředí však dochází podstatně později, v podstatě až po roce 1998 a ve větší míře po roce 2000. Většina nových zákonů plně aproximujících evropské právo tak byla přijata v období let 2000 až 2002. Můžeme tedy mluvit o druhé vlně a tendenci vývoje v českém právu životního prostředí, kterou představuje právě uvedený proces plné harmonizace. Třetím vlivem, který je však specificky vnitrostátním, ale je třeba jej pro úplnost zmínit, je reforma veřejné správy, která v České republice probíhá též v závěru devadesátých let a zejména pak po roce 2000.

V současné době je již české právo životního prostředí téměř beze zbytku kompatibilní s evropským komunitárním právem. Problémy se zbývajícími předpisy, které je ještě třeba uvést do souladu jsou uvedeny níže. Dne 1. června 2001 byla ze strany EU ve vztahu k České republice uzavřena kapitola 22 „Životní prostředí“. Z původně vládou navržených sedmi přechodných období byla nakonec vyjednána jen dvě, a to pokud jde o recyklaci obalů z plastů a opětovné využití všech druhů obalů (do 31. 12. 2005 – Směrnice č. 94/62/ES o obalech a obalových odpadech) a o zajištění odpovídajícího sběru odpadních vod a jejich čištění v obcích nad 2000 obyvatel (do 31. 12. 2010 – Směrnice č. 91/271/EHS). Ostatní přechodná období nakonec nebyla uplatňována.

## PRŮŘEZOVÉ NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Tři z celkového počtu pěti průřezových nástrojů ochrany životního prostředí (územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, integrovaná prevence a omezování znečištění, hygiena a přístup k informacím) byly do českého právního řádu vneseny díky evropskému komunitárnímu (a zčásti i mezinárodnímu) právu životního prostředí. Je jednoznačným pozitivem, že níže uvedené průřezové právní nástroje ochrany životního prostředí byly v rámci harmonizačního procesu do českého práva zavedeny.

Prvním z nich je posuzování vlivů na životní prostředí známé často i pod anglickou zkratkou EIA (Environmental Impact Assessment), které je v českém právu upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a dále stručným zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Zatímco první zákon vcelku uspokojivě pokrývá ustanovení Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (ve znění pozdějších předpisů), je transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, provedená druhým citovaným zákonem zcela nedostatečná a jen velmi rámcová. V Parlamentu ČR se proto v současné době projednává návrh zákona,

kterým by měla být „směrnice o SEA“ (Strategic Environmental Assessment) již plně harmonizována. Jakkoliv je posuzování vlivů na životní prostředí klasickým preventivním nástrojem ochrany životního prostředí s dalekosáhlým pozitivním vlivem, zůstávají otázky nad celkovou efektivitou jeho právních úprav.

Pokud jde o integrovanou prevenci a snižování (omezování) znečištění, pak je tento nový a progresivní nástroj komplexní ochrany životního prostředí zaveden do komunitárního práva Směrnicí Rady č. 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC Directive) poměrně nedávno. Celý přístup je založen na principu nejlepších dostupných technik (BAT – Best Available Techniques) a dále komplexnosti a integraci řízení. Od 1. ledna 2003 je tato významná směrnice ES transponovaná samostatným zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) a jeho prováděcími právními předpisy.

Třetím průřezovým nástrojem je přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí a podílu na rozhodovacích procesech, který je primárně dán tzv. Aarhuskou úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Evropská unie, její orgány a členské státy kladou veliký důraz na přístup k informacím a možné účasti na rozhodovacích procesech o životní prostředí ze strany veřejnosti. Na úrovni evropského komunitárního práva byla tato problematika upravena Směrnicí rady ES č. 90/313/EHS o volném přístupu k informacím o životním prostředí (ruší se k 14.2. 2005), která byla nahrazena Směrnicí Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES ze dne 28.1. 2003. Jejich režim je zajišťován zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Ústavní základ celé problematiky je obsažen již ve čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

První zkušenosti s uplatňováním EIA, IPPC i přístupu k informacím jsou veskrze pozitivní, ačkoliv přetrvávají jisté drobné nedostatky právní úpravy. Územní plánování a hygiena nejsou na evropské úrovni upraveny, avšak právní úpravy některých členských zemí EU (např. Německa či Rakouska) mohou být, zejména v procesu přípravy zcela nového stavebního zákona, velmi inspirativní.<sup>3</sup>

## OCHRANA OVZDUŠÍ

Ochrana ovzduší je v českém právu založena zejména na zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a jeho prováděcích právních předpisech. Ten představuje základní a důležitý krok na cestě transpozice evropského práva na tomto úseku. Pokrývá totiž ustanovení asi čtyřiceti směrnic a dalších právních předpisů ES, zabývajících se ochranou ovzduší, a to zejména z tzv. stacionárních zdrojů znečišťování. Zahrnuty jsou do nového zákona i otázky ochrany ozónové vrstvy Země. Tyto předpisy (zejména směrnice) navíc obsahují i základní závazky vyplývající ze tří důležitých mezinárodních úmluv na tomto úseku. Jmenovitě jde o Ženevskou úmluvu o dálkovém znečišťo-

<sup>3</sup> V současnosti intenzivně připravuje zcela nový a komplexní zákon o územním plánování a stavebním řádu Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí.

vání ovzduší přecházejícím hranice států, rozvinutou osmi následnými protokoly, dále o Vídeňskou úmluvu o ochraně ozónové vrstvy Země (ve znění tzv. Montrealského protokolu) a konečně i o Rámcovou úmluvu o změně klimatu z Ria de Janeira s následným Kjótským protokolem. Evropská unie, resp. její členské státy jsou smluvními stranami těchto úmluv a jejich režim je proto plně promítnut i do evropského komunitárního práva.

Namnoze jsou předpisy o ochraně ovzduší transponovány i ustanovení jiných českých zákonů, a to např. zákonem o odpadech pokud jde o spalovny nebezpečných a komunálních odpadů či zákonem o lesích pokud jde o vliv emisí znečišťujících látek na lesy atd. Dalšími právními předpisy převádějící evropské komunitární právo v oblasti ochrany ovzduší jsou zejména zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, zákon č. 406/2002 Sb., o hospodaření energií či vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 102/1995 Sb., o schvalování technické způsobilosti a technických podmínkách provozu silničních vozidel na pozemních komunikacích (pokud jde o některé mobilní zdroje znečištění ovzduší). Celkově je však možné konstatovat, že drtivá většina norem ES týkajících se přímo či zprostředkovaně ochrany ovzduší byla již do českého práva transponována.

## OCHRANA VOD

Základem právní úpravy ochrany vod je Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2000/60/ES, která stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodohospodářské politiky, a to spolu s velkým množstvím dalších směrnic týkajících se přímo nebo zprostředkovaně vod. Cílem těchto předpisů je dosažení dobrého stavu povrchových a podzemních vod. Tyto požadavky transformuje do českého práva zejména zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, a to zejména ve znění poslední rozsáhlé novely, kterou přinesl zákon č. 20/2004 Sb. Mezi další právní předpisy, které je třeba v těchto souvislostech zmínit je zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví či nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech. Některé směrnice pokud jde o mořské vody a rybolov se do podmínek České republiky jako vnitrozemského státu převádět nebudou.

České vodní právo je tak po novela z počátku roku 2004 již v podstatě plně kompatibilní s příslušnými předpisy ES.

## OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY

Ochrana přírody a krajiny představuje v rámci mezinárodního, evropského i českého práva životního prostředí jeden z pilířů právní úpravy, a to jak z důvodu jejího významu obecně, tak i celkového rozsahu a dosahu. Představuje totiž v podstatě ochranu přírodního životního prostředí v širším slova smyslu, a to poté, kdy právní úpravy ochrany půdy a lesa jsou ponechávány na národní právní úpravy, neboť jsou tyto

složky životního prostředí vázány na jednotlivé pozemky v rámci suverenity členských států EU.

Evropské komunitární právo na tomto úseku je založeno zejména na Směrnici č. 79/409/EEC o ochraně volně žijících ptáků a Směrnici č. 92/43/EEC o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Podle těchto dvou směrnic pak v Evropské unii vzniká evropská ekologická soustava chráněných území zvaná NATURA 2000.<sup>4</sup> Další směrnice a nařízení se týkají spíše druhové ochrany a jsou již z globálního hlediska méně významné.

Výše uvedené směrnice jsou jen částečně implementovány zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (v platném znění). Další předpisy ES jsou transponovány zejména zákonem č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů (ve znění pozdějších právních předpisů). Oba dva zákony však pokrývají požadavky EU jen z menší části. Byly proto připraveny a v Parlamentu ČR se v současnosti projednávají jejich novely. Původní „euronovela“ zákona o ochraně přírody a krajiny však byla v měsíci listopadu roku 2003 o jediný hlas zamítnuta a musel proto být urychleně připraven nový návrh. Zejména o konečnou podobu zákona o ochraně přírody a krajiny se však „svádějí v Parlamentu ČR tuhé boje“, protože tento právní předpis je v současnosti v České republice zřejmě jedním z nejrozšířenějších co do aplikace a neefektivnějších co do využití v praktické ochraně životního prostředí. Nemá navíc jen ustanovení ve vztahu k evropským požadavkům, ale i řadu institutů povahy výlučně vnitrostátní.

## POZNÁMKY DE LEGE FERENDA

V poslední době byly přijaty i některé další nové předpisy reagující na potřebu aproximace českého práva s environmentálními předpisy EU. Patří mezi ně např. zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách) či zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů. Novelizován ještě musí být zákon o ochraně přírody a krajiny a dílčím způsobem i některé další zákony. Většina norem ES z oblasti ochrany životního prostředí však již byla vcelku úspěšně transponována.

Základním problémem současnosti v České republice však již není příprava a provedení transpozice a uvedení tak do souladu českého environmentálního práva s legislativou ES, ale deficit v praktické aplikaci a vynucování práva. Při každodenní aplikaci a prosazování právních předpisů do praxe totiž hraje roli řada právních i mimoprávních vlivů. Na některé z nich není ještě Česká republika dobře připravena, resp. jim neumí dostatečně účinně čelit. Nízké právní vědomí obyvatelstva, poměrně rozšířená korupce, početný avšak málo odborně vzdělaný a jazykově připravený aparát úředníků státních orgánů a institucí jsou jen některé z problémových skutečností, které je třeba zmínit. Harmonizaci ekologických norem tak v podstatě nic nekončí, ale naopak začíná trvalé obtížné úsilí o jejich každodenní uplatňování.

<sup>4</sup> Blíže viz např. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C. H. Beck, Praha 2003, str. 305 a násl.

Z hlediska budoucnosti je však třeba zmínit ještě jednu „nebezpečnou tendenci“, která se ve vládních a politických kruzích vyskytla v posledních týdnech, a tou je snaha přehodnocení českého práva ve světle jeho proklamované větší přísnonosti než jakou mají normy ES. Mnozí politici koalice i opozice ve sdělovacích prostředcích poměrně jednotně deklarují požadavek a potřebu revize českého práva životního prostředí v tom směru, zda toto není v některých ohledech přísnější než tomu odpovídající předpisy ES, a žádají o celkovou „inventuru a následné zmírnění“ takto určených předpisů. Hlavním důvodem je jim v tomto směru ochrana životního prostředí jako „brzda ekonomického a/či sociálního rozvoje“. Údajně již byly učiněny první kroky v tomto směru.

Popsanou tendenci považují za vysoce nebezpečnou, neboť by nejen byla v rozporu s řadou principů ochrany životního prostředí, jak pro ČR vyplývají z mezinárodně-právních dokumentů, dokumentů EU i samotného ústavního pořádku ČR, ale zejména je třeba poukázat na skutečnost, že i po téměř patnácti letech změn a snah po účinnější ochraně životního prostředí nejsou výsledky zcela uspokojivé a že „startovní pozice“ České republiky na cestě do Evropské unie je ve srovnání se členskými státy podstatně horší. Je tedy stále co zlepšovat. Ochrana některých složek, jakými je půda, les či zčásti i příroda a krajina, není navíc evropským komunitárním právem vůbec upravena.<sup>5</sup> Jsou-li otázky ochrany a příznivého stavu životního prostředí, spolu s ekonomickým růstem a sociálními jistotami, jedním ze tří pilířů tvořících úroveň života v Evropské unii, pak není možné je jednostranně zatlačovat jinými (výlučně ekonomickými) zájmy. Výše popsanou tendenci je proto třeba zamítnout.

## ZÁVĚR A SHRNU TÍ

Za uplynulá léta bylo jak z hlediska právního, tak i věcného v ochraně životního prostředí České republiky na její cestě do Evropské unie mnoho pozitivního vykonáno. Jde však spíše jen o přípravu a východiska budoucího členství než o dokončený proces. Česká legislativa si k úplné kompatibilitě vyžádá ještě přijetí několika zákonných změn. Následovat však v dalších letech musí širší „dolaďování právních úprav“. Konečně právní vývoj v Evropské unii a přibližování se k němu můžeme přirovnat ke strategii pohyblivého cíle, kdy samo evropské komunitární právo není stru-nulé a neměnné, ale naopak se dynamicky vyvíjí.

Mezi hlavní úkoly po vstupu ČR do EU lze uvést zvýšení efektivity prosazování práva, přípravu a účinnější výchovu státních úředníků, ale i plošnější ekologickou výchovu a osvětu. Mnohé bude muset být také vykonáno v oblasti praktické (investiční, stavební, technické a technologické – např. pokud jde o výstavbu kanalizací a čistíren odpadních). Vstup do Evropské unie je pro Českou republiku v oblasti ochrany životního prostředí třeba jako celek jistě vnímat pozitivně. Je nezbytné abychom využili vědecké a technické úrovně EU zejména v ochraně „technických složek životního prostředí“ a dotáhli se na její úroveň. Dobrým vzorem můžeme naopak být na úseku

<sup>5</sup> Podrobněji k tomu např. v Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C. H. Beck, Praha 2003, str. 254–276.

ochrany přírodních složek životního prostředí, kde je na tom většina kandidátských zemí jednoznačně lépe a mohou svými systémy ochrany přírody (chráněných území, druhovou ochranou apod.) sloužit i za jistý vzor. Domnívám se, že bychom v tomto směru měli hrát aktivnější roli než dosud a usilovat i o změny některých směrnic tak, aby bylo zohledněno, že se vedle alpského systému dostává geograficky do Evropské unie i karpatská přírodní soustava s mnoha svými endemity a unikátními stanovišti. Rozšiřování EU na východ by tak mělo být legislativně i věcně obousměrným procesem.

## CZECH ENVIRONMENTAL LAW IN THE EUROPEAN CONTEXT

### Summary

This article deals with law aspects of the entering of the Czech Republic into the European Union from the environmental protection point of view. In this connection it characterizes the main stages of development of Czech Environmental Law. It points at the main problems of these stages and also at the fact that in the beginning of year 2004 the majority of directives and other legal acts of European Communities in the section of environmental protection have been harmonized.

It means that author does not see the main domain of actual problems in the approximation of Czech Law but in the deficit of its enforcement in everyday practice.

The second part of the article occupies with individual parts of legal regulation and with main Czech acts that transpose the provisions of European Community Law. These especially are: air protection, water protection, nature and the landscape protection and influence of sectional means of environment protection (environmental impact assessment – EIA, integrated prevention and pollution control – IPPC or an access to information and participation of public in decision-making processes).

Final parts are devoted to *de lege ferenda* considerations and also to warnings about some adverse trends in the Parliament of the Czech Republic, where there have been the efforts to revise and even to moderate acts that impose more firmly regime than in the European Union. These considerations are dangerous especially in the section of nature and landscape protection, forests and soil protection, where the legal regulation of European Community partly or totally lacks. The environment of the Czech Republic is not at as fair level as it is in countries of EU. In general author values the approach of the Czech Republic to the EU and harmonization of its law from the point of view of environment protection as the positive step in right way to sustainable development.