

SYSTÉM PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

VÁCLAV MEZŘICKÝ

1. IDENTITA PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Tak jak roste počet předpisů a norem, které se zabývají různými stránkami životního prostředí, aktualizuje se i otázka které předpisy je třeba jednoznačně zahrnout do oblasti vznikajícího systému práva životního prostředí a které nikoliv. To má o to větší praktický význam, že díky množství předpisů upravujících dokonce i jen ochranu jedné ze složek, součástí životního prostředí, se právní úprava v této oblasti stává nepřehlednou, někdy dokonce i pro samy specialisty.

Řada států dospěla přitom k závěru, že rozsah předpisů a norem práva životního prostředí, jejich stále rostoucí význam a vliv na všechny oblasti společenské existence, počínaje hospodářstvím a konče sumou sociálních otázek a vztahů, vyžaduje jejich shrnutí do kodexové právní úpravy. Základním smyslem také této studie je proto naznačit které směry vývoje práva životního prostředí mohou být směrodatné pro systematizaci domácích norem a tedy i pro úvahy o zpracování vlastní kodexové úpravy.

Popsat systém práva životního prostředí však nejdříve vyžaduje zodpovědět otázku zda tu jde o samostatný právní obor a zda tedy je nějaký systém, dosud složený ze zdánlivě disparátní množiny norem, vůbec možno definovat a popsat.

Jako v jiných oblastech intelektuálních aktivit, tak také v právní teorii prosazování nového pojetí určité právní otázky, ať se týká výkladu platného práva či nové právní úpravy, se vyznačuje střety mezi stoupenci tradičního pojetí a těmi, kdo usilují o překonání tradice v zájmu přizpůsobení práva a jeho aplikace společenským požadavkům a potřebám.

Nejinak je tomu ve sporu zda právo životního prostředí představuje samostatné právní odvětví či nikoliv. Tradicionalisté v diskusích na dané téma namítají, že právo životního prostředí nemá jednotný předmět, že vztahy, které upravuje, nemají nějakou výjimečnou důležitost, že jeho osamostatnění by vedlo k porušení platného právního řádu, nehledě ani k tomu, že nemá rozvinut a vypracován soubor zásad a principů, které by jeho normám propůjčovaly od jiných odvětví od-

lišný, ale zároveň jednotný charakter a tím alespoň teoreticky překonávaly jeho roztržičnost. Nejde přitom o spor pouze domácí proveniencie.¹⁾

Třebaže V. Knapp poukazuje na to, že literatura tzv. západních zemí věnuje problematice systému práva daleko menší pozornost než domácí literatura a přistupuje k ní spíše s hlediska pragmatického než teoretického, vyžaduje tento rozdíl učinit alespoň několik základních poznámek.²⁾

K vyvrácení námitek popírajících identitu a tedy samostatnost práva životního prostředí je možné použít tři základních skupin argumentů. Jednak je to poukaz na historický vývoj systému moderního práva vůbec, dále je možné teoreticko – právní zdůvodnění a konečně je možný odkaz k pragmatickým důvodům.

Pokud jde o historický argument, je vhodné dovolat se již J. Jellinka, který uvádí, že „... vývoj moderního práva způsobil bohaté rozčlenění veřejného práva, jež lze pochopit jen historicky.“³⁾ A dále: „Po vzoru Francie vyvinula se podle „droit administratif,“ také v Německu..... disciplína práva správního, jež však zevrubně byla pěstována teprve od šedesátých let 19. století.“⁴⁾ Podobně teprve v minulém století se vyvinuly základy pracovního práva, které se plně rozvinulo až po 2. světové válce. Také kodexové úpravy občanského práva, oddělení práva obchodního atd. spadají teprve do minulého století.⁵⁾

Tomuto procesu historické diferenciaci různých odvětví práva, ba dokonce tomuto procesu etablování hlavních právních odvětví, jež charakterizovaly éru liberálního právního státu, odpovídá i vznik práva životního prostředí.

Jiné jsou teoretické argumenty, zdůvodňující identitu práva životního prostředí. Poukazují na to, že jeho předmětem je vnitřně relativně koherentní skupina vztahů, navíc odlišných od jiných skupin společenských relací, že je charakterizuje specifická metoda právní regulace a specifické principy.⁶⁾

Jisté pochybnosti lze jistě vyslovit o tom zda právo životního prostředí charakterizuje specifická metoda právní regulace. Není totiž sporu, že jako odvětví, jehož předpisy ve své naprosté většině patří do oblasti práva veřejného, užívá i jeho metod.

Na druhé straně ekologická politika, dosažení jejichž cílů má právo životního prostředí sloužit, vyvolává v život řadu institutů, které se v právu veřejném používají jen zřídka nebo se v jeho rámci vůbec nevyskytují. Typicky jsou to administrativní dohody, formalizovaná účast veřejnosti na rozhodování, dobrovolné zavádění státem však registrovaného podnikového systému ochrany životního prostředí (EMAS), formy tzv. nepřímého řízení jako jsou různé druhy pozitivní stimulace (dotace, měkké úvěry apod.) aj.⁷⁾

¹⁾ M. Kloepfer, E. Reh binder, E. Schmidt-Assmann, P. Kunig, Umweltgestzbuch, Allgemeiner Teil, Entwurf, Universität Trier, Universität Frankfurt, Universität Heidelberg, Universität Berlin, 1990, str. 108.

²⁾ V. Knapp, Základy srovnávací právní vědy, Aleko 1991, str. 46.

³⁾ J. Jellinek, Všeobecná státověda, Jan Laichter, Praha 1906, str. 401.

⁴⁾ J. Jellinek, op. cit., str. 407.

⁵⁾ J. Hellmer, Recht, Das Fischer Lexikon, Fischer Bücherei, Frankfurt am Main 1959, str. 26n, 45n, 95a.

⁶⁾ M. Pekárek, Právo životního prostředí - jeho místo a funkce v systému českého práva, Právo životního prostředí, Sborník příspěvků z konference, MU Brno, 1995, str. 7.

⁷⁾ V. Mezříčský a kol. Základy ekologické politiky str. 121a.

Nejvíce sporný teoretický argument uplatňovaný odpůrci samostatnosti práva životního prostředí, je neexistence specifických principů, jež by je odlišily od jiných právních odvětví. Naopak, právo životního prostředí spočívá na několika základních principech vysloveně právního charakteru, jako je princip odpovědnosti znečišťovatele, princip prevence nebo princip předběžné opatrnosti, které mají určující význam pro legislativní činnost i pro formulování cílů ekologické politiky.

Nejpodstatnější, protože rozhodující, je ovšem argument, že právo životního prostředí je zatím základní více méně celistvou odpovědí lidské společnosti na megafenomén ohrožení lidské kultury ekologickým kolapsem podstatných částí biosféry (klimatická změna a narušení ozónové vrstvy patří nejen symbolicky k nejdůležitějším hrozbám, protože jsou zdrojem ohrožení jak lidského zdraví tak potravní základny lidského společenství).⁸⁾ Jen jako komplexní celek lze právo životního prostředí aplikovat skutečně účinně. Dokladem tohoto přístupu je především zavádění principů integrované ochrany životního prostředí⁹⁾, která vyžaduje, aby při vydávání povolení k různým aktivitám, se braly do úvahy důsledky takové aktivity pro všechny relevantní složky, součásti životního prostředí najednou (ovzduší, voda, půda).

Do stejného okruhu patří i konstatování, že rostoucí rozsah i rozmanitost právních úprav ochrany životního prostředí, nutnost zjednodušovat platné normy, koncipovat je striktně podle shodných principů a v souladu s obecně formulovanými pojmy, vede k přípravě a přijímání komplexních kodexů práva životního prostředí.

V rámci Evropského společenství takové kodexy přijalo Holandsko, Velká Británie, Švédsko, připraveny k projednání ve vládách a parlamentech jsou kodexy ve Spolkové republice Německo a ve Francii. Ze zemí, které nejsou členy Evropského společenství komplexní kodexy přijalo např. Švýcarsko, Slovinsko, Maďarsko, již dávněji Polsko, které však připravuje zákon nový.

2. SYSTÉM PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ke studiu systému práva životního prostředí se nabízí několik zdrojů. Především je to soubor domácích předpisů životního prostředí, případně jejich uspořádání v odborných a pedagogických textech. Podobně je možné studovat soubory zahraničních právních úprav a zejména také tematické uspořádání práva životního prostředí opět v odborných publikacích a učebnicích. Zvláštní místo zaujímají srovnávací studie a kritéria, jimiž se jejich autoři řídí při komparaci právních systémů ochrany životního prostředí ve vybraných zemích.

⁸⁾ J. Šmajš, *Ohrožená, kultura* nakl. Hynek, Praha 1997, C. Ponting, *A Green History of the World*, Penguin Books, New York, 1991, L. Brown et al., *State of the World 1998*, Norton Comp., New York, 1998.

⁹⁾ Council Directive 96/61 EC of 24 Sept. 1996 concerning Integrated Pollution Prevention and Control.

A konečně to jsou zmíněné kodexy práva životního prostředí, které již s jistou právně relevantní autoritou určují, které instituty a úpravy ochrany životního prostředí se v té které zemi do uvedené oblasti zahrnují.

Dodejme ovšem, že v žádné jiné oblasti (snad s výjimkou globální regulace pohybu kapitálu in spe) zřejmě vývoj právních úprav není – a zřejmě ani nebude – tak dynamický jako právě v právu životního prostředí. Nikde také není spornějších témat než právě zde – totiž zda určité právní úpravy, jinak samostatné, mají být do systému zahrnuty (například ekologická daň) nebo nikoliv.

Rozsah látky ovšem nedovoluje ani příliš široký ani příliš hluboký rozbor nastíněné problematiky. Je proto nutné soustředit se především na dostupné a typické relevantní zdroje, zejména s ohledem na jejich možný vliv na další vývoj práva vůbec a práva životního prostředí zvláště v České republice. V úvahu připadají, kromě práva Evropského společenství, a prameny Spolkové republiky Německo, Velké Británie a eventuelně Holandska.

Nicméně je vhodné učinit určité historické ohlédnutí alespoň zmínkou o prvních domácích pokusech o shrnutí předpisů práva životního prostředí. Takový pokus, kromě jiných, provedl jako jeden z prvních Z. Madar.¹⁰⁾ V jeho pojetí do souboru předpisů práva životního prostředí v té době (1983) patřila právní péče (v autorově terminologii) o zdraví lidu, péče o ovzduší, o vodu, o půdu a nerostné suroviny, ochrana přírody, péče o les a rozptýlenou zeleň, péče o kulturní památky (sic!), péče o rozmístění činnosti v prostoru, o krajinu a sídliště, péče o užívání a zneškodňování odpadů (opět sic!, v té době žádný zákon o nakládání s odpady neexistoval), ochrana před hlukem a vibracemi, před ionizujícím zářením a konečně organizace péče o životní prostředí (státní správa a její kompetence).

O posunu ve vývoji od r. 1983 svědčí současné uspořádání souboru předpisů o životním prostředí v publikaci „Zákony k ochraně životního prostředí“ jak je provedli J. Drobník a M. Damohorský.¹¹⁾ Ti v rámci zvolené soustavy a terminologie člení celý systém již zcela odlišným způsobem. Na prvním místě uvádějí právní základy a hlavní principy ochrany životního prostředí, kam zahrnují především Ústavu České republiky, Listinu základních práv a svobod, ale také zákon č.17/1992 Sb., o životním prostředí, který ovšem nemá relevanci ústavní závaznosti.

V další části nazvané „Organizace ochrany životního prostředí“, jsou normy a předpisy týkající se ústředních úřadů, územní správy a místní správy a samosprávy, dále zák. č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí, zák. č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí a zák. č. 287/1993 Sb., o Státním úřadu pro jadernou bezpečnost.

Třetí část tvoří předpisy, které souhrnně autoři nazývají „Specifické prostředky ochrany životního prostředí“, kam zahrnují zákon č. 50/1976 Sb., o územním plá-

¹⁰⁾ Z. Madar, Právo socialistických států a péče o životní prostředí, Akademia, Praha 1983.

¹¹⁾ Zákony o ochraně životního prostředí, Úvodní komentáře J. Drobníka a M. Damohorského, C. H. Beck, Praha 1997.

nování a stavebním řádu, zák. č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

Do čtvrté skupiny, nazvané „Ochrana složek životního prostředí a ekosystémů“, zařazují zákony o ochraně médií (ochrana ovzduší, vody, půdy), ochraně přírody a zákon o lesích.

Následující skupinu podle autorů nazvanou „Ochrana před zvláštními zdroji ohrožování životního prostředí“, tvoří zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech a zák. č. 18/1997 Sb., o jaderné bezpečnosti.

Konečně do poslední skupiny zařazují normy trestně – právní, správně – právní a občanskoprávní odpovědnosti v jednotlivých předpisech, které je obsahují.

Ponecháme-li stranou možné námitky proti této soustavě a diskusi o ní, zůstává, vzhledem k překročnému vývoji zákonodárství, nezařazena řada platných předpisů a norem (např. zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci a likvidaci průmyslových havárií, zák. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí), nehledě ani ke změnám, které s sebou přinese nutnost přizpůsobování celého systému práva normám a předpisům Evropského společenství. U některých je ovšem jejich zařazení celkem jasné (typicky pokud jde o zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, nebo zák. č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích).

Je na místě zaznamenat v krátkosti v jakém pořádku se traduje předmět práv životního prostředí na Slovensku v učebním textu Soni Košičiarové „Právo životního prostredia“¹²⁾.

Úvodní kapitoly se zabývají pojmy a principy, následuje ze systémového hlediska relevantní kapitola o subjektech právních vztahů v oblasti životního prostředí, kapitola prevence v právu životního prostředí, kapitoly o odpovědnosti, ekonomických nástrojích a mezinárodněprávních aspektech regulace ochrany (autorka používá pojem „péče“) o životní prostředí, kterou se uzavírá obecná část. Pojednání o ostatních součástech a složkách životního prostředí jako je ochrana přírody a krajiny, ovzduší, hospodaření s vodou, půdou, lesní hospodářství, ochrana živočichů, horniny a nerosty, atd. atd. jsou zahrnuty bez dalšího rozlišení do zvláštní části učebnice. Dodejme, že každé z uvedených témat představuje samostatnou kapitolu.

Téměř deset let je stará práce jednoho z nejpřednějších německých teoretiků práva životního prostředí M. Kloepfera „Právo životního prostředí“ (Umweltrecht)¹³⁾. Autor je zároveň spoluautorem původního tzv. profesorského návrhu zákona o životním prostředí, o němž bude řeč později.

Také o Kloepferově práci je třeba pojednat alespoň stručně, aby vynikl rozdíl mezi domácími a zahraničními přístupy.

¹²⁾ S. Košičiarová a kol., Právo životního prostredia, Vydavateľské oddelenie práv. fakulty UK, Bratislava 1995.

¹³⁾ M. Kloepfer, Umweltrecht, C. H. Beck, München 1989.

Hned na počátku je třeba se zmínit o oblastech, které autor nazývá „styčné“ (Nachbargebiete), jako je právo bezpečnosti práce, územní plánování a stavební řád, ale i zákon o energetice na jedné straně a lesní zákon, zákony o myslivosti a rybářství a p., na straně druhé.

Do obecné části autor zahrnuje rozbor odpovědnosti státu a otázky zákonodárství a výkonu státní správy. Následuje rozbor principů ochrany životního prostředí, nástrojů přímého řízení (např. plánování, nástrojů administrativního rozhodování a kontroly) a nástrojů nepřímého řízení (v podstatě ekonomické nástroje), občanskoprávní odpovědnosti a nástrojů trestní odpovědnosti.

Do zvláštní části pak zahrnuje ochranu přírody, ochranu vod, nakládání s odpady, nakládání s nebezpečnými látkami, ochranu před imisemi (zejména ochrana před hlukem).

Autor novější učebnice práva životního prostředí E. Brandt člení svou práci „Politika životního prostředí, právo životního prostředí a správa životního prostředí“ velmi podobně¹⁴⁾. Kromě ústavních základů se zabývá v obecné části nástroji práva životního prostředí, a to nástroji přímého (normy a povolení) a nepřímého řízení (ekonomické nástroje), institutem posuzování vlivů činností pro životní prostředí (EIA) a dále organizací státní správy a jejími kompetencemi (ústřední, tj. spolkovou a zemskou).

Do zvláštní části zahrnuje ochranu před imisemi, znečišťováním (které v SRN představuje nejen znečištění ovzduší, ale i ochranu před hlukem), včetně popisu právních nástrojů a mechanismů správního rozhodování, ochranu vod, nakládání s odpady, tzv. historické znečištění (staré skládky odpadů a podniky, kde byla již ukončena výroba), ochranu před nebezpečnými látkami (zákon o chemických látkách, zákon o ochraně rostlin tj. o rostlinolékařské péči v naší terminologii, zákon o hnojivech).

Ve shodě s odlišnou právní tradicí je rozdílná struktura systému problematiky práva životního prostředí ve Velké Británii. David Hughes ve své práci Právo životního prostředí (Environmental Law)¹⁵⁾ věnuje první z kapitol strukturu a obecným kompetencím úřadů s odpovědností za životní prostředí a celkovou environmentální politiku (ústřední vláda, státní agentury a úřady, místní samospráva atd.). V dalším se zabývá ochranou jednotlivých složek životního prostředí.

Vzhledem k významu srovnání anglosaských právních úprav s kontinentálními je nezbytné se zabývat alespoň jednou z kapitol podrobněji.

Na předním místě je to ochrana půdy. Zahrnuje jednak územní plánování, jednak posuzování důsledků činností pro životní prostředí (EIA). V další části se pojednává o užívání zemědělského půdního fondu, o kompenzacích, týkajících se nakládání s opuštěnou půdou. Kapitola mj. pojednává o dohodách o hospodaření, o grantech a významných krajinných prvcích (environmental sensitive areas),

¹⁴⁾ E. Brandt, Umweltpolitik, Umweltrecht, Umweltverwaltung, Branderburgische Technische Universität Cottbus, 1994.

¹⁵⁾ D. Hughes, Environmental Law, Butterworth, London 1996.

o kontrole pesticidů, o národních parcích (zejména z hlediska práva vstupu a rekreace v krajině), o lesích. V části nazvané „kontroverzní operace“ a nebezpečné využívání půdy se zabývá mj. letišti, podnikáním v oblasti elektrické energie, dálkovody, geneticky modifikovanými organismy. Následující část pojednává o důlní činnosti a poslední o odpadech a kontaminaci a v tom i o radioaktivních odpadech.

Předmětem další, třetí kapitoly je právní ochrana ovzduší a integrovaná kontrola velkých zdrojů znečištění. Spadá sem také ochrana před hlukem. Poslední kapitola pojednává o ochraně vod.

Ponechd jinou strukturu má kniha „Právo životního prostředí“ (Environmental Law) autorů J. Thorntona a S. Beckwitha¹⁶⁾.

V první, pro předmět našich úvah relevantní kapitole, se autoři zabývají vztahem soudcovského práva (common Law) a životního prostředí. Kapitola zahrnuje soukromé a veřejné obtěžování (nuisance), představované znečištěním ovzduší, hlukem, zápachy, vibracemi, obtěžováním zvířaty, vegetací atd.

V další kapitole jde o problematiku územního plánování, resp. využívání území. Následují kapitoly o integrované kontrole znečištění (prevence a omezování znečištění), o znečištění půdy (území), o nakládání s odpady, o ochraně před znečištěním vod, o ochraně ovzduší a o ochraně přírody.

Pro identifikaci a ustavování systému práva životního prostředí v jednotlivých členských zemích Evropské unie je do jisté míry určující i to, jak se v návaznosti na vývoj práva životního prostředí jeho systém traduje v odborných textech.

Jedním z čelných odborníků, zabývajících se právem životního prostředí a environmentální politikou Evropského společenství je Jan H. Jans. Ve své knize Evropské právo životního prostředí (European Environmental Law)¹⁷⁾ především vykládá klíčový čl. 130 r Smlouvy o evropském společenství, kterým se definuje předmět – nikoliv evropského práva, ale evropské politiky životního prostředí (sic!). Je to „zachovávání, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, šetrné a rozumné užívání přírodních zdrojů, podpora opatření na mezinárodní úrovni, která řeší regionální nebo globální problémy životního prostředí.“¹⁸⁾

Nakolik environmentální politika Společenství je neoddělitelná od právních aktů, kterými se dosahuje naplnění a dosažení cílů politiky, principy, jimiž se řídí politika, jsou zároveň i principy evropského práva životního prostředí. Proto jejich výčet je třeba pokládat i za součást systému práva životního prostředí. Některé z nich jsou shodné s principy, které jsou součástí národních systémů environmentálního práva, jiné jsou typické jen pro právo životního prostředí Evropského společenství. Do první skupiny patří principy předběžné opatrnosti, prevence a prin-

¹⁶⁾ J. Thornton, S. Beckwith, *Environmental Law*, Sweet and Maxwell, London 1997.

¹⁷⁾ Jan H. Jans, *European Environmental Law*, Kluwer Law International, The Hague - London - Boston, 1997.

¹⁸⁾ Jan H. Jans, *op. cit.*, str.13.

cip ochrany životního prostředí u zdroje, jakož i princip odpovědnosti znečišťovatele¹⁹⁾. Stojí za zmínku, že všechny tyto principy jsou vtěleny již i v českém zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (viz §§ 17, 27, 13 cit. zák.). Do druhé skupiny náležejí principy vysoké úrovně ochrany, princip integrace a bezpečnostní klauzule „pojistka“²⁰⁾.

V dalším výkladu má ovšem smysl se zabývat jen tématem práva, neboť jeho systematika v pojetí Evropského společenství napovídá, jak se začíná rýsovat jeho postupně „kanonizovaný“ model v kontextu celého Společenství.

V tomto smyslu lze rozdělit právní předpisy Evropského společenství na dvě základní skupiny, a to na skupinu tzv. horizontálních nebo v českém pojetí průřezových předpisů, a skupinu předpisů regulace ochrany jednotlivých součástí životního prostředí.

Do první skupiny Jans zařazuje Směrnici o posuzování důsledků pro životní prostředí, Nařízení Post – Seveso, které zavádí pravidla řízení rizik, Směrnici o svobodném přístupu k informacím, Směrnici o environmentálním značení (eco – label award scheme) a Směrnici o ekologickém auditu (EMAS).²¹⁾ Následují předpisy včetně rozhodnutí Soudního dvora o znečišťování vody, ovzduší, o hluku, o nebezpečných látkách, o odpadech, jaderné bezpečnosti a o ochraně přírody.

Pro úplnost a spíše jen na dokreslení je vhodné uvést členění srovnávací práce M. Kloepfera a E. Masta „Životní prostředí v zahraničí“ (Das Umweltrecht des Ausalandes), která do jisté míry sleduje schéma, které první z autorů zvolil v již dříve citované práci „Právo životního prostředí“.²²⁾ Tak také tato publikace se ve studovaných zemích zabývá institucemi a principy ochrany životního prostředí, a užívanými nástroji (správní rozhodnutí, environmentální plánování, posuzování důsledků činností pro životní prostředí aj.). Ve zvláštní části jsou pak srovnávány právní úpravy zahrnující rozbor obecných (kodexových) předpisů, ochranu před imisemi (ve stejném smyslu jako v dříve citované práci), jadernou bezpečnost, nakládání s odpady, s nebezpečnými látkami, ochranu vod, půdy a přírody.

Na závěr zbývá zabývat se systematikou právních norem v komplexních kodexech práva životního prostředí.

Nejdříve je třeba zmínit se o dvou návrzích vzorových zákonů, které byly zpracovány po r. 1989. První z nich je „Vzorový zákon o ochraně prostředí“ (Model Act on the Protection of the Environment), který za spolupráce odborníků ze zemí Evropské unie a zemí střední a východní Evropy připravila Rada Evropy.²³⁾ Druhým je „Návrh základního zákona o ochraně životního prostředí a o podpoře trvale udržitelného rozvoje“, zpracovaný pod záštitou Programu

¹⁹⁾ Jan H. Jans, op. cit., str.19n.

²⁰⁾ Jan H. Jans, op. cit., str.19, 25n, 30n.

²¹⁾ Jan H. Jans, op. cit., str. 21-25.

²²⁾ M. Kloepfer, E. Mast, Das Umweltrecht des Ausalandes, Ducker-Humbolt, Berlin 1995.

²³⁾ Model Act on the Protection of the Environment, Council of Europe, Strasbourg 1994.

OSN pro životní prostředí právními experty, zastupujícími členské státy Středoamerické komise pro životní prostředí.²⁴⁾

Prvý z obou návrhů představuje především soubor průřezových/horizontálních institucí a mechanismů rozhodování. Vedle základních principů ochrany životního prostředí popisuje postulovaný obsah činnosti orgánů ochrany životního prostředí, definuje právo na environmentální informace, mechanismus posuzování důsledků činností pro životní prostředí a účast veřejnosti na tomto procesu, formy správního rozhodování, finanční nástroje a základní formy sankcí v rámci systému prosazování.

Smyslem návrhu ovšem bylo především napomoci implementaci základních institutů a mechanismů ochrany životního prostředí jak se během doby vyvinuly v rámci Evropské Unie.

Druhý návrh měl vyšší ambice a byl zřetelně inspirován závěry Konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro v r. 1992. Návrh zákona se člení na obecnou a zvláštní část. Je příznačné, že úvodní ustanovení obecné části se zabývají environmentálním managementem trvale udržitelného rozvoje (např. plánováním, posuzováním důsledků činností pro životní prostředí), ale také výchovou, vědeckým a technologickým rozvojem, odpovědností a účastí veřejnosti.

Ve zvláštní části prioritu představuje ochrana biodiversity, příznačně pro situaci zemí s vysokou rozmanitostí přírodních druhů, ohrožovaných exploatačními praktikami neregulovaného mycení a žďáření deštných pralesů. Právě tento předmět charakterizuje jak obsah obecné, tak i zvláštní části zákona.

Pravděpodobně jedním z prvních a ve své době také nejucelenějším kodexem je platný holandský zákon o životním prostředí²⁵⁾. Jeho obecná část má 22 kapitol, zabývajících se postupně poradními orgány ústřední a územní úrovně, záležitostmi mezinárodních vztahů, plánováním, ekologickými požadavky, environmentálním zónováním, posuzováním vlivů činností na životní prostředí, pravidly pro vydávání povolení se zvláštním důrazem na ochranu povrchových vod a na odpady, výrobky. Dále sem spadají monitoring, pravidla pro vydávání povolení a udělování výjimek, koordinace, finanční nástroje, finanční záruky, prosazování, účast veřejnosti a pravidla pro řízení o odvolání.

Již tento výčet naznačuje, že systematika zákona je založena na značně odlišné právní tradici než je domácí právní tradice česká.

Ještě zřetelnější je tento rozdíl při srovnání s britským zákonem o životním prostředí, ostatně ve stejném smyslu, jaký vyplynul z deskripce obsahu britských odborných publikací.²⁶⁾ Proto postačí zmínit se pouze o hlavních částech zákona.

²⁴⁾ Proposal for a basic Law on Environmental protection and the promotion for Sustainable Development, Document series on Environmental Law No. 1, UNEP, 1994.

²⁵⁾ Environmental Protection Act, March 1993, in Environmental Protection, Establishments and Housing, Physical Planning and the Environment, Den Haag, Netherlands 1993.

²⁶⁾ Environmental Protection Act 1990.

První část se věnuje integrované ochraně před znečištěním a ochraně ovzduší v kompetenci místních úřadů. Druhá se týká odpadů, další pojednávají o odpadcích (litter = odpad vznikající při čištění veřejných komunikací a p.), o jaderné bezpečnosti, následující části se zabývají geneticky modifikovanými organismy (sic: 1990!) a ochranou přírody.

Jen pro bližší ozřejmění rozdílnosti systému je vhodné alespoň naznačit obsah předposlední části. Ta shrnuje různé předměty právní regulace jako kompetence zakázat nebo omezit dovoz, využívání, skladování škodlivých látek a výrobků, kompetence zakázat nebo omezit dovoz a vývoz odpadů, kompetence vyžadovat informace o potenciálně nebezpečných látkách ap.

Další skupina ustanovení se týká znečišťování moří, následují regulace zacházení se psy (včetně ustanovení o vodítkách a obojcích), o pálení slámy a strniště – a nakonec o environmentálních výdajích, v podstatě o finanční podpoře různým mezinárodním organizacím jako je Program OSN pro životní prostředí (UNEP) nebo Chemický program OECD ap.

Samozřejmě, že tento výčet i nepochopitelné soustředění naprosto různorodých předmětů v jedné kapitole, může sice budit v mysli kontinentálního právníka přinejmenším rozpaky, ne-li úsměv, na druhé straně nic nevypovídá o možné inspirační hodnotě jednotlivých ustanovení britské úpravy pro náš vlastní systém práva životního prostředí. Jde-li však o nalézání obecněji přijatelného schématu, systému práva životního prostředí, kterým by se bylo možné řídit při formování vlastního českého systému, je zřejmé, že anglosaské pojetí je v podstatě nepřijatelné. Ostatně i systém práva životního prostředí Evropského společenství je zřetelně determinován racionalitou kontinentální tradice a nikoliv anglosaským pragmatismem, který se samozřejmě promítá i v pojetí systému práva životního prostředí.

Před shrnujícími úvahami je ovšem ještě nutné probrat návrh zákona o životním prostředí Spolkové republiky Německo.²⁷⁾ Jeho poslední verze je doplněný a pozměněný tzv. „profesorský“ návrh z r. 1990. Stojí za zmínku odkaz autorů současné verze na vznik a přijetí občanského zákoníku (BGB) v devadesátých letech minulého století. O jeho kvalitě, založené především na tradici německého právního myšlení a tedy i na délce a důkladnosti přípravy svědčí, že zákoník byl přejet v Japonsku, kde platí dodnes, a v Číně, kde se jeho některá ustanovení rovněž užívají až do současnosti.²⁸⁾ Bez přílišné nadsázky lze předvídat, že německý zákon o životním prostředí může mít podobnou odezvu i historický význam.

Je vhodné zmínit se nejdříve o několika nejdůležitějších myšlenkách autorů z úvodu k zákonu. Především je to pozitivní hodnocení vlivu práva Evropského společenství, jehož přísné požadavky doslova zužují možnost samostatných úprav a tím přispívají ke zjednodušení vlastního, domácího práva životního prostředí.

²⁷⁾ Umweltgesetzbuch (dále jen UWGB), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (Hrsg.), 1997.

²⁸⁾ V. Knapp, Teorie práva, C. H. Beck, Praha 1995, str. 93.

Proto je podle autorů nezbytné je zařazovat do kodexu přímo. Zároveň by forma kodexu měla zvýšit přizpůsobivost systému práva životního prostředí inovativním, flexibilním a tím budoucnosti otevřeným právním úpravám.²⁹⁾

Základním materiálním hlediskem autorů, k němuž se zákon vztahuje jako ke svému úběžníku, je idea trvale udržitelného rozvoje.³⁰⁾ Projevuje se to v regulaci řízení toku látek, ve stanovení požadavků na výrobky aj.³¹⁾ Snahou autorů bylo řešit všechny důležité problémy životního prostředí. Proto poslední verze, na níž spolupracovali odborníci z neakademických oblastí, zahrnuje i další předměty, které „profesorský“ návrh neobsahoval.³²⁾ Jde zejména o problematiku genové techniky, hospodaření v lesích (sic !!), využívání půdy včetně ochrany rostlin a používání hnojiv, které představují masivní vliv na kvalitu půdy. Dále byla zahrnuta problematika regulace výroby energie, dopravních zařízení a dálkových vedení.³³⁾ Na druhé straně zákon neobsahuje ustanovení o daňové reformě, zabývá se však environmentálními poplatky.³⁴⁾

Právním nástrojem prosazování ochrany životního prostředí se podle návrhu stává možnost podání žaloby ve sporné věci, přičemž aktivní legitimace se poskytuje i kvalifikovaným občanským sdružením (v zákoně se hovoří o „uznaných spolcích“).³⁵⁾ Poslední významnou změnu představuje zařazení environmentálního plánování do územního plánování a stavebního řízení jako jejich součást. Specifické environmentální programy Spolkové vlády se jako nástroje její politiky stanou součástí spolkového programu životního prostředí.³⁶⁾

Zákon má celkem 775 paragrafů a člení se na obecnou a zvláštní část, přičemž obecná část má 244 paragrafů. Obecnou částí je vhodné se zabývat podrobněji, neboť shrnuje ustanovení o institucích a procesních ustanoveních průřezového charakteru.

Úvodní první kapitola obecné části (§§ 1 – 66) vymezuje účel zákona a základní pojmy, základní principy, včetně principu integrované ochrany životního prostředí, vztah vlastnictví a využívání životního prostředí.

Zvláštní oddíl v rámci kapitoly se zabývá otázkou stanovování práv a pravidel. To zahrnuje např. zmocnění stanovit mezní hodnoty a ukazatele, základy požadavků na zařízení, technologie, látky, přípravky a výrobky. Spadají sem pravidla pro implementaci práva Evropského společenství, ustanovení o komisi expertů pro posuzování návrhů na stanovování limitů a standardů životního prostředí (jejími členy mají být jak zástupci vědy tak zástupci „uznaných“ spolků, svazů tj. občanských sdružení resp. nevládních organizací, obcí, hospodářství).

²⁹⁾ UWGB str. 4.

³⁰⁾ UWGB str. 5.

³¹⁾ UWGB str. 6.

³²⁾ UWGB str. 7.

³³⁾ UWGB str. 8.

³⁴⁾ UWGB str. 9.

³⁵⁾ UWGB str. 10.

³⁶⁾ UWGB str. 11.

Další ustanovení se zabývají správními předpisy, zejména procesem stanovování mezních hodnot a požadavků pro zdroje znečištění, dobrovolnými závazky provozovatelů zdrojů znečištění přejímanými v rámci uzavíraných veřejnoprávních smluv o ochraně životního prostředí. Dále se definují podmínky uznání svazů (Verbände), organizací, jejichž hlavní úplní činností je ochrana životního prostředí, a podmínky spoluúčasti uznaných svazů na rozhodování. Podrobněji se upravují podmínky právní ochrany životního prostředí mj. formou soudního prodeje žalob podávaných uznanými svazy.

Obecně i ve vztahu ke státnímu (spolkovému) vlastnictví součástí biosféry (např. lesů) se stanoví povinnost všech úřadů veřejné správy dodržovat požadavky ochrany životního prostředí, jak vyplývají ze zákona a z příslušných předpisů. Kapitola rovněž zahrnuje ustanovení o organizaci a kompetencích veřejné správy ochrany životního prostředí.

Druhá kapitola (§§ 67 – 79) se zabývá plánováním. Stanoví především podmínky ochrany životního prostředí, které musí respektovat územní plánování, jakož i podmínky spoluúčasti úřadů ochrany životního prostředí na spolurozhodování. Posuzování důsledků plánů a programů pro životní prostředí je dalším předmětem právní úpravy v této kapitole. Zákon např. uvádí plány odpadového hospodářství, komunální energetické plány, plány zlepšující agrární strukturu, programy přímé nebo nepřímé podpory územně významných investic apod. Stanoví se obsah hodnocení důsledků činností pro životní prostředí, podmínky účasti veřejnosti a obsah a způsob vydání rozhodnutí.

Třetí kapitola nese název „záměry“ (§§ 80–114). Jedná se v ní o jinou souvislost posuzování důsledků činností než v kapitole předchozí. Především se zdůrazňuje, že jde o integrované posuzování a rozhodování (medienübergreifend, tj. jednotlivá média přesahující rozhodování). Předmětem posuzování a rozhodování jsou nejen zařízení (investice) obecně, jako např. jaderná zařízení, ale i uvádění do oběhu (Freisetzung) geneticky modifikovaných organismů nebo změny hospodářského využití lesa (lesní půdy) ap.

Předmětem řízení je tedy vydání rozhodnutí jako výsledek integrovaného posouzení důsledků povolované činnosti pro životní prostředí.

Vedle ustanovení o zvláštních plánovacích povoleních (Planerische Vorhabengenehmigung), jako např. pro úložiště radioaktivních odpadů, se ještě zavádí zjednodušené řízení pro méně významná zařízení resp. činnosti.

Čtvrtá kapitola (§§ 115–125) se zabývá výrobky. Jejím předmětem je ochrana před nebezpečím a předcházení rizikům pro životní prostředí a člověka, která vznikají při výrobě, uvádění do oběhu, použití výrobků a nakládání s nimi jako s odpadem. Ustanovení kapitoly mají také sloužit ochraně přírodních zdrojů. Stanoví se povinnosti výrobce, zahrnující i zpětný odběr (přijímání) výrobků a jejich zneškodňování jako odpad.

Předmětem páté kapitoly (§§ 126–150) jsou především opatření, která provádějí úřady veřejné správy ochrany životního prostředí, vydávající povolení k činností (např. stanovením zvláštních podmínek) včetně odmítnutí vydat povolení

nebo jeho vzetí zpět. Další část kapitoly upravuje kontrolu a monitoring, podmínky jejich provádění, práva kontrolních orgánů a povinnosti provozovatelů zařízení podléhajících kontrole.

Šestá kapitola se týká podnikové ochrany životního prostředí, odpovědnosti za škody (Umwelthaftung) a zvláštních ekonomických nástrojů (§§ 151 – 206). Definiuje se v ní postavení a obsah funkce podnikového ředitele pro životní prostředí a podnikového pověřence pro životní prostředí. V souladu s Nařízením Evropského společenství 1836/93 stanoví podmínky provádění ekologického auditu a podmínky zápisu podniku (místa = Standort) do seznamu organizací, které přejímají závazky, vyplývající z citované směrnice.

Další část kapitoly se zabývá odpovědností za škody způsobené porušením ekologických požadavků na lidském životě, zdraví nebo majetku.

Kapitola dále zahrnuje ustanovení o poplatcích za znečišťování a využívání přírodních zdrojů, o subvencích opatření sloužících naplnění účelu zákona.

Sedmá kapitola pojednává o informacích o životním prostředí (§§ 207 – 227). Jde o obsah v podstatě identický se Směrnicí Evropského společenství č. 90/313, o svobodném přístupu k informacím o životním prostředí, která je ostatně základem i naší vlastní úpravy v zákonu č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Osmá kapitola se týká hranice přesahující ochrany životního prostředí resp. posuzování vlivu činností a jejich důsledků pro životní prostředí, přesahujících státní hranice (§§ 228 – 244).

Kapitoly 3 – 6 a kapitola 8 mají vždy ve svém závěru ustanovení o odpovědnosti za protiprávní jednání.

Zvláštní část v dalších devíti kapitolách pojednává o speciálních předmětech ochrany životního prostředí resp. o aktivitách, jejichž regulací se naplňuje myšlenka nejen ochrany, ale především trvale udržitelného rozvoje, resp. trvalé udržitelnosti.

Zabývat se alespoň poněkud podrobněji jednotlivými kapitolami zvláštní části má smysl jen potud, pokud jejich obsah může být směrodatný pro systematické zařazení předmětů naší vlastní právní úpravy, nebo pokud obsahují z hlediska domácího pojetí jako novum předmět, který se běžně za součást právní ochrany životního prostředí nepovažuje.

Devátá kapitola, v souladu s prioritním významem biosféry jako hlavním předmětem ochrany, se zabývá ochranou přírody, krajiny a lesa (§§ 245 – 325). Desátá kapitola je věnována ochraně půdy (§§ 326 – 354), jedenáctá ochraně vod (§§ 355 – 418).

Dvanáctá kapitola má za předmět ochranu před znečištěním (imisasi), způsobovaným jednak stacionárními jednak mobilními zdroji znečištění (§§ 419 – 464). Obsahuje rovněž ustanovení o výstavbě a provozu dopravních zařízení (Betriebsanlagen), jako jsou železniční tratě, silnice, letiště.

Zvláštní ustanovení této kapitoly se zabývají omezováním znečištění a hluku v územích (místech), vystavených významným způsobem těmto zátěžím, zejména ve velkých městech.

Součástí kapitoly jsou rovněž ustanovení o výrobě energie, zejména energie vyráběné např. z obnovitelných přírodních zdrojů, a o jejím využívání, zvláště hospodaření s tepelnou energií.

Třináctá kapitola má za předmět jadernou bezpečnost a ochranu před ionizujícím zářením (§§ 465 – 529).

Čtrnáctá kapitola se podrobně zabývá dopravními zařízeními, dálkovody a energovody, podmínkami povolování jejich výstavby a provozu (§§ 530 – 531). Cílem je chránit životní prostředí a člověka před nebezpečími, která je ohrožují zřízením a provozem uvedených zařízení. Dále je cílem úpravy uvést výstavbu a provoz těchto zařízení do souladu s požadavky, kladenými na územní plánování.

Zákon v patnácté kapitole (§§ 552 – 585) zařazuje problematiku genové techniky a zvláštních biotechnik.

Šestnáctá kapitola má za předmět nebezpečné látky (§§ 586 – 725). Jsou do ní mj. zařazena ustanovení o látkách na ochranu rostlin, o biocidech, pracích a čistících prostředcích, o hnojivech a o nebezpečných látkách.

Konečně poslední, sedmnáctá kapitola, je věnována odpadům (§§ 726 – 775).

Všechny kapitoly zvláštní části mají opět ve svém závěru vždy zařazenu část o odpovědnosti za protiprávní jednání.

Pomineme-li přitažlivou instruktivnost německého návrhu zákona, můžeme učinit z celého přehledu způsobů, jakým se v různých pramenech a v různých kulturních kontextech traduje systém práva životního prostředí několik málo, nicméně významných závěrů.

První, zřejmě nejvýznamnější závěr zní, že kanonizovaný systém práva životního prostředí neexistuje. Nicméně ze srovnání různých pramenů vyplývá, že celá řada institutů, předmětů právních úprav v různě tradovaných pojetích a rodících se systémech nového právního odvětví se objevuje vždy, třebaže v rozdílných kontextech. Nejpodstatnější ovšem je, že shoda mezi tradovaným pojetím práva Evropského společenství a systémem návrhu německého zákona je nakonec natolik významná, že je možné tyto dva prameny pokládat za nejsměrodatnější.

Pod tímto zorným úhlem je vhodné popsat základní podobu systému práva životního prostředí, kterou je možné pokládat za přijatelnou i v našem kulturním kontextu, tj. pro naši právní tradici.

Vyústění snah o systematizaci práva životního prostředí, jak bylo zmíněno v úvodu, vedlo a vede k jeho celkové kodifikaci, při níž se v souladu s kodexovou úpravou jiných právních odvětví nejdříve definují obecné a pro celý systém závazné pojmy, principy a instituty, případně procesní mechanismy. Tak vzniká obecná část budoucího zákoníku.

Jak definice pojmů tak základní principy práva životního prostředí jsou v zemích Evropské unie výsledkem prověřených zkušeností praktické politiky, jejíž cíle a postupy určovaly v průběhu let podstatným způsobem výsledky vědeckého poznání, především přírodních a technických věd. To se týká např. takových pojmů jako je životní prostředí, riziko pro životní prostředí, emise, imise ap. Zřídka, pokud vůbec, se lze setkat s pojmem ekologická újma.

Poněkud odlišný původ a právní základ mají principy ochrany životního prostředí, které, třebaže se původně rovněž vyvinuly z pragmatických opatření politiky jednotlivých členských států Evropské unie, byly posléze vtělovány do Smlouvy o zřízení Evropského společenství/Římské smlouvy (např. princip integrované ochrany)³⁷⁾ nebo se staly podstatnou součástí Akčních programů environmentální politiky Společenství či konkrétních nařízení a směrnic (např. princip prevence, princip odpovědnosti znečišťovatele).³⁸⁾ Vysloveně národní charakter mají nesporně významné principy odpovědnosti a spolupráce.³⁹⁾ Znamená to, že zařazení některých principů do systému práva a tedy i do kodexové úpravy je požadavkem, vyplývajícím z našeho zájmu o vstup do Evropské unie, zařazení jiných může být až výsledkem právně-politických úvah.

Podstatným rámcem nastolování vztahů trvale udržitelnosti se stává pojem tzv. environmentálního prostoru⁴⁰⁾, který vymezuje soubor indikátorů, tzn. stanovených limitů a standardů. Proto patří mezi průřezové instituty a mechanismy i způsob jejich stanovování a určení subjektů, které se, mimo úřady veřejné správy, na tomto procesu mají podílet. S tím souvisí i popis systému úřadů veřejné správy ochrany životního prostředí a vymezení jejich základních či speciálních kompeten⁴¹⁾

S výše uvedenou problematikou souvisí i případná průřezová úprava zvláštních mechanismů rozhodování, odlišných od běžného správního rozhodování. Spadá sem případně i soudní projednávání žalob, podávaných ve věcech životního prostředí občanskými sdruženími (nevládními organizacemi).

Do téže kategorie je možné zařadit normy o poskytování environmentálních informací, nakolik přístup k nim je předpokladem naplnění principu spolupráce, tj. účasti veřejnosti na posuzování a rozhodování otázek ochrany životního prostředí.

Průřezový charakter mají i normy upravující environmentální plánování. Jeho podoba závisí na určení vztahu mezi environmentálním a územním plánováním, na určení postavení, vztahu a mechanismů posuzování vlivů činností na životní prostředí (EIA).

Nejde jen o kuriózní otázku, nakolik do celého systému bude třeba zařadit posuzování lokalizace výstavby obytných budov a jejich souborů v místech tektonických poruch, které mají prokazatelně negativní důsledky pro lidský život a zdraví. Umístění do části věnované územnímu plánování nemusí dostatečně vyjadřovat závažnost hrozeb, které tektonické poruchy představují.⁴¹⁾

Zvláštní a samostatnou úpravu v systému práva životního prostředí vyžaduje rozhodování o integrované ochraně životního prostředí. Je pravděpodobné, že

³⁷⁾ Jan H. Jans, op.cit., str. 25.

³⁸⁾ Jan H. Jans, op.cit., str. 20, 33.

³⁹⁾ UWGB, §§ 3, 7.

⁴⁰⁾ Action Plan „Sustainable Austria“, M. Kosz edit., Friends of the Earth, Wien/ Nestelbach, Dezember 1994, str. 13 – 15.

⁴¹⁾ E. Anders, Nebezpečný dům, Chatař Chalupář 5/92, E. Anders. Geologické anomálie a naše zdraví, Můj dům, 3/97.

tento předmět bude vyžadovat vymezení zvláštních procesních mechanismů, odlišných od běžného rozhodování i v mezích systému práva životního prostředí, resp. jeho kodexové úpravy.

V kodexové úpravě by měl následovat předmět posuzování vlivu činností a jejich důsledků přesahující hranice států, který ze systémového hlediska do této skupiny norem patří.

Sporné z hlediska české právní úpravy může být zařazení problematiky technických požadavků na výrobky do zákona, i když do systému práva životního prostředí nesporně patří.

V souladu s cyklem ekologické politiky a uplatňování mechanismů prosazování je vymezení obecných podmínek kontroly a monitoringu prováděných úřady veřejné správy, resp. pomocnými případně akreditovanými organizacemi.

Za samozřejmé je třeba pokládat zařazení otázek podnikové organizace ochrany životního prostředí a podnikového ekologického auditingu. Sporné je naopak, zda otázky prevence a likvidace průmyslových havárií sem mají být zařazeny jako zvláštní předmět, nebo alespoň jako součást tohoto předmětu právní úpravy. Třebaže zásady a formy nástrojů pozitivní a negativní stimulace (stanování poplatků za znečišťování životního prostředí a případně za využívání zdrojů, poskytování dotací a úvěrů) patří svým předmětem do systému, mohou opět vzniknout pochybnosti, zda mají být zařazeny do tohoto kontextu. V původním „profesorském“ návrhu německého zákona se toto zařazení odůvodňovalo tím, že spolu s podnikovou organizací ochrany životního prostředí to jsou nástroje tzv. nepřímého řízení. Od tohoto členění však nový návrh upouští.

Ponechd složitější je, zda do kodexu patří ustanovení o občansko-právní odpovědnosti za škody na životním prostředí, jestliže v domácím českém právním řádu šlo až dosud o normy, obsažené v občanském zákoníku. Z hlediska potřeby jednotné úpravy všech podstatných otázek jediným předpisem by zřejmě zařazení tohoto předmětu, který jinak nesporně součástí systému práva životního prostředí je, do kodexové úpravy bylo vhodné.

Na druhé straně je třeba zvážit nejen zařazení, ale vůbec relevanci institutu ekologické újmy, s níž si zatím teorie, a natož praxe, nevedí rady. Její význam pro posuzování správné a zejména trestněprávní odpovědnosti je ovšem nesporný, a to i v případě novelizace a zkonkrétnování skutkových podstat.

Vzhledem k významu chráněného předmětu by ze systémového hlediska v kodexové úpravě ochrana přírody, krajiny a lesa měla být jako klíčový objekt ochrany na prvním místě a uvozovat tedy zvláštní část kodexové úpravy.

Pokud jde o systém předpisů upravujících specifickými pravidly ochranu konkrétních součástí životního prostředí a konkrétních zdrojů ohrožení životního prostředí, je otázka jasná, především pokud jde o ochranu čistoty médií, tj. vody, ovzduší a půdy.

Zařazení jaderné bezpečnosti do kodexové úpravy není nesporné, i když z hlediska dodržení principu integrované ochrany by tomu tak mělo být. Do systému práva životního prostředí patří tato problematika nesporně.

Vzhledem k tomu, že chemizace prostředí se v odborných kruzích přírodovědců pokládá za jeden z nejzákladnějších zdrojů ohrožení životního prostředí (ať ve formě emisí nebo odpadů), je vhodné pokládat nakládání s chemickými látkami v jakékoliv formě za předmět, vyžadující zvláštní systémové postavení, a tedy i samostatné zařazení v kodexové úpravě. Tento závěr potvrzuje jak příklad německého návrhu zákona tak i samostatné postavení chemických látek v systému práva životního prostředí Evropského společenství. Naproti tomu v našem právním systému celá řada samostatně přijímaných zákonů, je podřizována kompetencím různých ústředních úřadů veřejné správy (např. zákon o chemických látkách č. 157/1998 Sb. nebo zákon o hnojivech č. 156/1998 Sb., či zák. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky), aniž by existovala právní ustanovení, jež by těmto normám poskytovala sjednocující rámec.

Stejně závažná a tedy samostatně zařazení vyžadující je i problematika nakládání s odpady.

Z hlediska domácího českého systému práva životního prostředí představuje novum předmět regulace nakládání s geneticky modifikovanými organismy. Jeho systémová příslušnost je nesporná, jeho zařazení jako samostatného předmětu může být otázkou diskutabilní.

Sporné je zařazení jiných předmětů, jako je výroba a využívání energie nebo výstavby a provozu dopravních zařízení nebo dálkovodů a energovodů. To je ovšem především záležitost rozhodnutí územních plánovačů a přírodovědců.

Zařazení hlukových imisí do ochrany ovzduší je vhodné, stejně tak jako ochrana před hlukem ve větších sídlech.

Závěrem je možné konstatovat, že základy systému práva životního prostředí jako předpoklad jeho převedení do jednotné kodexové úpravy jsou dány. Nicméně existuje řada sporných otázek, jimiž bude třeba se urychleně teoreticky zabývat, tím spíše, že úsilí o vstup do Evropské unie bude vyžadovat jejich řešení. Práce na kodexové úpravě ochrany životního prostředí by pak měla jednak zpřehlednit celý systém práva životního prostředí, zjednodušit jej a tím i učinit efektivnějším. Předmětná studie je pokusem o prvé shrnutí systému práva životního prostředí a naznačení struktury budoucího kodexu v souladu s vývojem tohoto dynamického právního odvětví zejména v rámci Evropské unie.

SYSTEM OF THE ENVIRONMENTAL LAW

Summary

The growing number of regulations on environmental protection raises the need for their systematic arrangement. This urgent need is further accentuated by the necessity to provide a transparent code for all these regulations. This, however, calls for an answer to the question whether environmental law can be considered as a separate branch of law. In order to assert the independence of this legal discipline we can employ arguments referring to history, legal theory, as well as practical life.

The analysis which follows shows that environmental law is formed by the current needs of the society in a way that corresponds to the process in which the system of European law evolved from

the needs of the society of the nineteenth century. Similarly, theoretical and legal arguments confirm the relative specificity of this body of rules which are all based on common principles. The practical significance of this new branch of law ensues from the megaphenomenon of human civilisation threatened with the ecological collapse.

There is no canonized code of environmental law. Yet it is possible to create it through exploiting various sources.

Alongside the national ones there are sources in the selected countries of the European Union, ie. Germany, the Netherlands and Great Britain just to complement the sum of regulations coming from the European Communities.

The law of the European Community and the draft code of the German environmental law apparently represent the most constructive, because the closest to the Czech tradition model of arrangement of the regulations in question.

The most difficult task is to include in the arrangement the regulations and norms which fall within the category of general provisions and also to integrate the cross-section terms of the European Community law. There is no doubt that this involves the definitions of fundamental concepts and principles, cross-section terms such as environmental space, norms related to the citizens' participation in the decision-making process, procedural rules concerning the integrated environmental protection, and the fundamental concepts of the environmental law enforcement.

On the other hand, there is no special difficulty in including in the system the legal provisions concerning the protection of individual media of the environment (e.g. water, soil, air) and the protection against the threats to the environment (waste and chemical substances).