

## 6. ZÁVĚR

Jak již bylo uvedeno v bodě 1.2 výše, cílem této práce byla snaha poskytnout základní přehled o zásadách ochrany životního prostředí (obecná část – kapitola 2 - 4) a následně demonstrovat jejich praktické uplatňování ve vybraných právních předpisech České republiky (zvláštní část – kapitola 5).

Obecná část. Záměrem obecné části této práce bylo především popsat funkci právních principů, specifika principů ochrany životního prostředí a charakter konkrétních principů ochrany životního prostředí. Nejpodstatnější funkce právních principů je podle této práce spatřována v tom, že slouží jako základní východisko při normotvorbě a jako interpretační vodítko při aplikaci právní normy. Tento význam mají bezpochyby i samotné principy ochrany životního prostředí, přičemž oproti principům právním u nich lze vysledovat určitá specifika: a) některé principy ochrany životního prostředí disponující výlučně politickou či morální dimenzí nemají charakter principů právních – takové principy ochrany životního prostředí bývají označovány za principy environmentální politiky, b) v právu životního prostředí existují určité principy ochrany životního prostředí, které lze chápat jako modifikaci obecných právních principů uplatňujících se v celém právním řádu, jejichž účelem je reagovat na zvláštní potřeby práva životního prostředí, a v neposlední řadě c) v právu životního prostředí je možno vysledovat zvýšenou potřebu principů ochrany životního prostředí jakožto ideového vodítka a stmelujícího pojítka v relativně mladých, rychle se vyvíjejících a různorodých normách práva životního prostředí. Výčet konkrétních principů ochrany životního prostředí vychází z výčtu zásad ochrany životního prostředí uvedených v učebnici práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze<sup>271</sup>. Analýza charakteru jednotlivých zásad ochrany životního prostředí, tj. zda se jedná o princip právní či o princip environmentální politiky, vychází z rozboru pojmu daného principu ochrany životního prostředí a z jeho vyjádření v pozitivním právu. Za zásady právní byly autorkou shledány zásada odpovědnosti původce, zásada prevence a zásada informovanosti a účasti veřejnosti. Naopak za principy environmentální politiky byly označeny princip nejvyšší hodnoty, princip trvale udržitelného rozvoje, princip odpovědnosti státu, princip komplexní a integrované ochrany a princip ekonomické stimulace. Vzhledem k nejednoznačnosti kritérií pro výše uvedené rozdělení principů ochrany životního prostředí (viz bod 3.2.1 výše) není u některých principů ochrany životního prostředí analýza jejich charakteru zcela jednoznačná. Přesto se

<sup>271</sup> Viz poznámka pod čarou č. 1 výše

tato práce snažila všechny principy ochrany životního prostředí do jedné z kategorií zařadit a toto zařazení zdůvodnit.

Zvláštní část. Cílem zvláštní části této práce bylo demonstrovat uplatňování zásad ochrany životního prostředí ve vybraných právních předpisech České republiky, a to prostřednictvím identifikace nejen případného výslovného vyjádření principů ochrany životního prostředí v těchto právních předpisech, ale i mechanismů konkrétního právního předpisu, jejichž prostřednictvím jsou jednotlivé principy ochrany životního prostředí uváděny v život (včetně jejich procesních aspektů). Na tomto místě je třeba opět zdůraznit, že konkrétní právní předpis byl vždy analyzován pouze z hlediska principů ochrany životního prostředí, které se v něm podle autorčina názoru uplatňují typicky – nikoliv tedy z hlediska všech principů ochrany životního prostředí, které v něm nalézají svůj odraz. Důvodem pro tento postup, jak již bylo uvedeno v úvodu kapitoly 5 výše, byla snaha demonstrovat konkrétní princip ochrany životního prostředí v právní úpravě, v níž jsou jeho projevy nejzřetelnější a současně s tím i demonstrovat nejcharakterističtější znaky dané právní úpravy. V této práci byly analyzovány: a) Stavební zákon, b) Zákon o odpadech a c) Zákon o ochraně přírody a krajiny, přičemž Stavební zákon byl zkoumán z hlediska uplatňování principu trvale udržitelného rozvoje, principu komplexní a integrované ochrany, principu prevence a principu informovanosti a účasti veřejnosti, Zákon o odpadech z hlediska uplatňování principu prevence, principu odpovědnosti původce a principu ekonomické stimulace a konečně Zákon o ochraně přírody a krajiny z hlediska uplatňování principu komplexní a integrované ochrany, principu prevence, principu odpovědnosti původce a principu informovanosti a účasti veřejnosti. S ohledem na výše uvedené se nabízí stručné shrnutí a srovnání uplatňování jednotlivých principů ochrany životního prostředí v jednotlivých právních předpisech<sup>272</sup>:

Princip prevence. Princip prevence byl analyzován ve Stavebním zákoně, v Zákoně o odpadech i v Zákoně o ochraně přírody a krajiny. Ve všech těchto zkoumaných právních předpisech se princip prevence uplatňuje zhruba stejnými mechanismy (tj. prostřednictvím koncepčních nástrojů, prostřednictvím vázání vybraných činností na určitý úkon příslušného správního orgánu, uplatňováním speciálních pravomocí příslušného správního orgánu, či ukládáním povinností různým adresátům<sup>273</sup>), přičemž v jednotlivých zákonech mají tyto

<sup>272</sup> Principy ochrany životního prostředí jsou níže uváděny v závislosti na tom, zda byly zkoumány ve všech nebo jen v některých z vybraných právních předpisů.

<sup>273</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny navíc obsahuje další institut významný pro uplatňování principu prevence, a to hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významnou lokalitu nebo pačičí oblast.

mechanismy pro princip prevence rozdílný význam: Zatímco ve Stavebním zákoně mají pro uplatňování principu prevence stěžejní význam koncepční nástroje (nástroje územního plánování), v Zákoně o odpadech takový význam má zejména ukládání obecných zákazů a konkrétních povinností (zejména v rámci tzv. hierarchie odpadového hospodářství) a v Zákoně o ochraně přírody a krajiny zejména vázání vybraných činností na určitý úkon orgánů ochrany přírody a krajiny nebo uplatňování jejich speciálních pravomocí. Rozdílný je též stupeň, v jakém je v jednotlivých zákonech akcentována předběžná opatrnost – nejsilněji se princip předběžné opatrnosti uplatňuje zřejmě v Zákoně o odpadech. Ve všech třech zkoumaných zákonech lze z hlediska uplatňování principu prevence vysledovat určité limity: Ve Stavebním zákoně je princip prevence oslaben v důsledku procesu označovaného jako liberalizace územního plánování a stavebního řízení<sup>274</sup>, který se projevuje zejména v oblasti stavebního řádu, a dále též nepřímo v důsledku uplatňování zásady koncentrace řízení v řízeních a jiných postupech podle Stavebního zákona (viz bod 5.1.4 písm. f) výše). V Zákoně o odpadech není princip prevence v praxi důsledně naplňován především z důvodu obecnosti jeho klíčových ustanovení (zejména ustanovení zavádějící hierarchii odpadového hospodářství – viz bod 5.2.2 písm. g) výše). V Zákoně o ochraně přírody a krajiny se sice princip prevence uplatňuje průřezově, avšak sám Zákon o ochraně přírody a krajiny zná instituty, které jeho působení prolamují (zejména institut možnosti udělování výjimek podle ustanovení §§ 43 a 56 Zákona o ochraně přírody a krajiny – viz bod 5.3.3 písm. g) výše).

Princip komplexní a integrované ochrany. Princip komplexní a integrované ochrany se podle autorky typicky uplatňuje ve Stavebním zákoně a v Zákoně o ochraně přírody a krajiny. Zatímco ve Stavebním zákoně nachází uplatnění zejména dimenze tohoto principu představující komplexnost a integrovanost z hlediska integrace ochrany životního prostředí do právních regulací lidských aktivit (dále jen „dimenze integrace“), v Zákoně o ochraně přírody a krajiny se k výše uvedené dimenzi principu komplexní a integrované ochrany přidává ještě jeho dimenze představující komplexnost a integrovanost z hlediska objektu ochrany životního prostředí, a to tím, že ochrana je poskytnuta přírodě a krajině jako celku (tzv. nadsložkové pojetí ochrany životního prostředí). Mechanismy, jejichž prostřednictvím je uskutečňována dimenze integrace, jsou v obou zkoumaných zákonech zhruba stejné (tj. zejména aplikační přednost Zákona o ochraně přírody a krajiny a ingerence orgánů ochrany životního prostředí do řízení a postupů podle zvláštních právních předpisů regulujících lidské činnosti) s tím, že

---

<sup>274</sup> Drobník, J.: Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 15

Zákon o ochraně přírody a krajiny a Stavební zákon reprezentují každý jednu stranu téže mince: Zákon o ochraně přírody a krajiny představuje právní nomu, na jejímž základě požadavky na ochranu životního prostředí vstupují do jednotlivých právních regulací lidských činností a naopak Stavební zákon představuje právě takovou právní regulaci lidské činnosti, do níž mají být požadavky na ochranu životního prostředí integrovány. Na tomto místě je třeba zdůraznit zásadní význam procesních aspektů principu komplexní a integrované ochrany, a to v obou zkoumaných právních předpisech. V této souvislosti je třeba poznamenat, že princip komplexní a integrované ochrany je ve Stavebním zákoně do určité míry oslaben novou koncepcí uplatňování veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů (tj. i podle předpisů na ochranu životního prostředí) v řízeních a postupech podle Stavebního zákona, která je mimo jiné založena na zásadě koncentrace řízení (viz bod 5.1.3 písm. c) výše).

Princip informovanosti a účasti veřejnosti. Princip informovanosti a účasti veřejnosti byl taktéž zkoumán ve vztahu ke Stavebnímu zákonu a Zákonu o ochraně přírody a krajiny. V obou těchto zákonech se princip informovanosti a účasti veřejnosti projevuje ve svých pilířích týkajících se a) přístupu veřejnosti k informacím a b) účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Pilíř týkající se přístupu veřejnosti k informacím je v obou zkoumaných zákonech v zásadě reprezentován speciálními procesními prostředky/instituty umožňujícími veřejnosti určité informace získat a dále zvláštními povinnostmi příslušných orgánů určité informace zveřejňovat – ve Stavebním zákoně to platí téměř výhradně pro úpravu územního plánování a územního řízení (tedy nikoliv pro úpravu stavebního řádu). Na tomto místě je vhodné uvést, že předmětné informace se vždy nemusí bezprostředně týkat životního prostředí, nicméně jsou však pro zajištění jeho účinné ochrany nezbytné – to platí zejména pro právní úpravu obsaženou ve Stavebním zákoně. Pilíř týkající se účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí se ve Stavebním zákoně projevuje procesními prostředky zajišťujícími možnost veřejnosti účastnit se řízení a jiných postupů probíhajících podle Stavebního zákona – tyto procesní prostředky se liší podle toho, zda se v konkrétním případě jedná o Správní řízení či o jiný postup probíhající mimo Správní řízení. Totéž platí i pro Zákon o ochraně přírody a krajiny, přičemž zde se pilíř týkající se účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí projevuje navíc i konkrétními instituty, na jejichž základě se veřejnost může na ochraně přírody a krajiny podílet aktivně přímo (například možnost uzavírat veřejnoprávní smlouvy). Jak Stavební zákon, tak Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahují z hlediska uplatňování principu informovanosti a účasti veřejnosti na několika místech nedokonalou právní úpravu – ve Stavebním zákoně lze zmínit především neúčinnost námitek podaných proti návrhu územně

plánovací dokumentace, oslabenou přezkoumatelnost politiky územního rozvoje a regulačního plánu nahrazujícího územní rozhodnutí, omezený okruh účastníků standardního stavebního řízení a omezení věcného rozsahu jejich námitek (viz bod 5.1.5 písm. c) výše), v Zákoně o ochraně přírody a krajiny pak nepřehlednou právní úpravu účastenství v jednotlivých řízeních podle Zákona o ochraně přírody a krajiny (viz bod 5.3.5 písm. c) výše).

Princip odpovědnosti původce. Uplatňování principu odpovědnosti původce bylo v této práci zkoumáno v právní úpravě Zákona o odpadech a Zákona o ochraně přírody a krajiny. Shodným prvkem uplatňování principu odpovědnosti původce na úseku odpadového hospodářství a na úseku ochrany přírody a krajiny je stanovení určitých skutkových podstat přestupků, správních deliktů fyzických osob oprávněných k podnikání a právnických osob a skutkových podstat trestných činů, které postihují právě původce ztráty na životním prostředí. Na rozdíl od Zákona o ochraně přírody a krajiny však Zákon o odpadech neupravuje obecnou zákonnou povinnost k odstranění následků protiprávního jednání – opatření pro zjednaní nápravy mohou být podle Zákona o odpadech stanovena samostatným rozhodnutím orgánu odpadového hospodářství současně s uložením pokuty za přestupek nebo správní delikt fyzické osoby oprávněné k podnikání nebo právnické osoby. Zákon o ochraně přírody a krajiny dále navíc zavádí určité povinnosti ke zmírnění následků povoleného jednání, které však poškozují (byť jen v povoleném rozsahu) chráněné zájmy. Na úseku odpadového hospodářství dále vystává otázka, zda je samotná odpovědnost původce dostatečně efektivním nástrojem zejména při předcházení vzniku odpadů a dále v případech, kdy původce není znám. Nabízí se proto uvažovat o silnějším uplatňování principu odpovědnosti výrobce, popřípadě dovozce či o subsidiární odpovědnosti vlastníka nemovitosti (viz bod 5.2.3 písm. e) výše).

Princip trvale udržitelného rozvoje. Byť se princip trvale udržitelného rozvoje bezpochyby uplatňuje i v Zákoně o odpadech a v Zákoně o ochraně přírody a krajiny, tato práce blíže zkoumala pouze jeho uplatňování ve Stavebním zákoně, kde lze zřejmě jeho stopy vystopovat nejzřetelněji. Instituty, které princip trvale udržitelného rozvoje uvádějí ve Stavebním zákoně v život, jsou zejména rozbor udržitelného rozvoje území a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území uplatňující se v oblasti územního plánování.

Princip ekonomické stimulace. Princip ekonomické stimulace byl v této práci zkoumán ve vztahu k právní úpravě Zákona o odpadech, kde se uplatňuje prostřednictvím zavedení četných nástrojů negativní ekonomické stimulace – otázkou však je, zda tyto nástroje v dostatečné míře

odrazují subjekty odpadového hospodářství od chování představujícího zátěž pro životní prostředí, popřípadě v dostatečné míře garantují nápravu případných ztrát na životním prostředí. Uvažovat dále lze o zavedení nástrojů pozitivní ekonomické stimulace.

\* \* \*

Vzhledem ke skutečnosti, že tématu této práce nebyla dosud v odborné literatuře věnována soustředěnější pozornost a není proto detailněji zpracováno, je řada názorů a závěrů vyjádřených v této práci čistě výsledkem autorčiných úvah, které se mohou nepochybně stát předmětem odborné kritiky nebo odborné diskuse. V tomto ohledu lze zmínit především a) analýzu charakteru jednotlivých principů ochrany životního prostředí - tj. jedná-li se v daném případě o princip právní či „pouze“ o princip environmentální politiky, a dále b) analýzu projevů jednotlivých principů ochrany životního prostředí v konkrétním právním předpise.

Dále je nutno poznamenat, že práce zvolené téma nevyčerpává v plném rozsahu, a to zejména vzhledem k a) omezenému výčtu principů ochrany životního prostředí, které jsou objektem zkoumání této práce, b) omezenému prostoru, který je věnován zásadám ochrany životního prostředí označovaným jako zásady související, c) chybějícím přesahům a návaznostem na komunitární a mezinárodní právo životního prostředí a v neposlední řadě též vzhledem k d) omezenému počtu právních předpisů, ve vztahu ke kterým byla provedena analýza uplatňování jednotlivých principů ochrany životního prostředí. Omezený prostor věnovaný určitým tématům, popřípadě absence rozboru určitých témat vůbec, byly vedeny především snahou o alespoň přibližné zachování předepsaného rozsahu této práce.