

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**  
Katedra práva životního prostředí

**Manuel Villalobos**

**PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEJICH  
UPLATŇOVÁNÍ V MEZINÁRODNÍM, EVROPSKÉM  
KOMUNITÁRNÍM A ČESKÉM PRÁVU**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Datum vypracování práce: 12. května 2009

### Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu* vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 12. května 2009

---

vlastnoruční podpis autora

### Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za cenné připomínky a odborné rady, které mi během zpracovávání diplomové práce poskytla.

# OBSAH

OBSAH .....	4
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....	5
1. ÚVOD.....	7
2. PRÁVNĚ-TEORETICKÉ VYMEZENÍ PRINCIPŮ .....	10
2.1. Vymezení pojmu.....	10
2.2. Atributy a struktura .....	12
2.3. Význam a funkce .....	17
2.4. Typologie.....	19
3. PRINCIPY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	23
4. VYBRANÉ PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ .....	28
4.1. Princip trvale udržitelného rozvoje .....	30
4.2. Princip nejvyšší hodnoty.....	56
4.3. Princip prevence .....	65
4.4. Princip předběžné opatrnosti.....	79
4.5. Princip odpovědnosti původce/princip „znečišťovatel platí“ .....	91
5. ZÁVĚR .....	98
TITLE THESIS IN ENGLISH .....	101
ENGLISH SUMMARY .....	102
SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV (KEYWORD LIST).....	104
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....	105
PŘÍLOHA Č. 1 .....	115

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

AFFSA	– Francouzský úřad pro bezpečnost potravin
ASEAN	– Sdružení národů jihovýchodní Asie
BAT	– Nejlepší dostupné techniky
BEP	– Nejlepší postupy z hlediska životního prostředí
CCAMLR	– Úmluva o zachování živých mořských zdrojů Antarktidy
ČR	– Česká republika
DESA	– Oddělení ekonomických a sociálních záležitostí OSN
DPCSD	– Divize pro koordinaci politik a udržitelný rozvoj při DESA
ECE	– Evropská hospodářská komise OSN
EEA	– Evropská agentura životního prostředí
EIA	– Posuzování vlivů (určitých záměrů) na životní prostředí
EP	– Evropský parlament
EPOC	– Výboru OECD pro politiku životního prostředí
ES	– Evropské společenství
EU	– Evropská unie
EÚLP	– Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
FAO	– Organizace OSN pro výživu a zemědělství
GMO	– Geneticky modifikovaný organismus
GP	– Genetický produkt
ICJ	– Mezinárodní soudní dvůr
IIED	– Mezinárodní institut pro životní prostředí a rozvoj
IUCN	– Světový svaz ochrany přírody
LMO	– Živý modifikovaný organismus
LZPS	– Listina základních práv a svobod
MŽP	– Ministerstvo životního prostředí
OECD	– Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	– Organizace spojených národů
PPP	– Princip „platí znečišťovatel“
SEA	– Strategické (koncepční) posuzování životního prostředí
SES	– Smlouva o založení Evropských společenství
SPŽP	– Státní politika životního prostředí České republiky

SRN	– Spolková republika Německo
TUR	– Trvale udržitelný rozvoj
UNCED	– Konference OSN o životním prostředí a rozvoji
UNCHR	– Komise OSN pro lidská práva
UNEP	– Program OSN na ochranu životního prostředí
UNESCO	– Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu
WCED	– Světová komise pro životní prostředí a rozvoj
WTO	– Světová obchodní organizace
WWF	– Světový fond na ochranu přírody

# 1. ÚVOD

Vývoj, jakým se lidstvo ubírá zejména v posledním století, nám ukazuje, že stav životního prostředí a jeho budoucnost závisí na našem přístupu k jeho ochraně. Naopak to ovšem platí také. Budoucnost lidstva je závislá na stavu životního prostředí, neboť my sami jsme jeho součástí. To je fakt, který by si měl každý uvědomit. To však nestačí, neboť „pouhé“ uvědomění bez odpovídajícího chování každého z nás ztrácí na významu. A právo jako prostředek a základní forma řízení společnosti zde zastává zvlášť významnou úlohu. Ve snaze o zlepšení současného nepříznivého stavu životního prostředí nám pomáhá právo životního prostředí, které je sice poměrně mladou, ale o to dynamičtější se rozvíjející oblastí práva. Aby tato snaha byla účinná, je potřeba vytyčit a v celosvětovém měřítku uplatňovat základní principy ochrany životního prostředí. Některé z principů mají povahu principů práva, jiné mají pouze povahu morální či politickou, byť také hrají svoji roli v boji o efektivní ochranu životního prostředí a je možné, že v průběhu času získají mezi právními principy své místo. V této práci se zaměřím především na právní principy ochrany životního prostředí a druhé skupině mimoprávních principů se budu věnovat jen okrajově.

Hlavním cílem mé diplomové práce je zmapovat, charakterizovat a analyzovat základní principy ochrany životního prostředí a vymezit jejich roli a uplatňování v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu.

Jako výchozí metody práce jsem přitom zvolil metody obsahové analýzy a syntézy odborné literatury a internetových zdrojů, a to jak při vymezení základních pojmů spjatých s předmětem diplomové práce, tak při pojednání o základních principech ochrany životního prostředí. K použití analytické metody vybízí již téma samotné, kdy se jeví jako nejvhodnější pojednat nejprve obecně o pojmu princip, následně tento pojem vztáhnout na oblast práva životního prostředí a dále analyzovat jednotlivé principy na úrovni mezinárodního, evropského komunitárního a českého práva. Jelikož se zvolené téma dotýká tří jmenovaných úrovní práva (mezinárodní, komunitární a české), využil jsem zcela přirozeně i metodu komparativní ke srovnání rozsahu uplatnění principů ochrany životního prostředí v uvedených rovinách práva.

V této práci vycházím z právní úpravy platné ke dni 1. dubna 2009. Pokud jde o použitou literaturu, čerpal jsem převážně z odborné literatury domácích a anglicky píšících autorů a pouze podpůrně jsem využil internetových zdrojů. Jako bohatý zdroj informací mi posloužila také judikatura Mezinárodního soudního dvora a Soudního dvora Evropských společenství. Třebaže rozhodnutí českých soudů nejsou v našem právním řádu obecně závazná, a tedy nejsou ani pramenem práva, jejich právní význam nelze popřít. Z tohoto důvodu poukazuji i na některá důležitá rozhodnutí českých soudů, jež mají praktický význam zejména pro interpretaci právních předpisů.

Téma principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu jsem si zvolil z toho důvodu, že mne problematika ochrany životního prostředí zajímá a domnívám se, že ochrana životního prostředí by měla být prioritou celého mezinárodního společenství, každého státu i každého jednotlivce. Přestože klimatické změny a globální oteplování, rozsáhlé odlesňování, rozšiřování pouští, ztráta biodiverzity, nedostatek pitné vody, znečišťování životního prostředí a jiné závažné hrozby pro životní prostředí mohou být řešeny pouze na mezinárodní úrovni, je zapotřebí začít zároveň u sebe samého. Principy ochrany životního prostředí mají klíčovou roli v právu životního prostředí a jsou nezbytným základem, bez něhož by tato oblast práva nemohla existovat. Proto mi jejich poznání a pochopení pomůže v dalším studiu práva životního prostředí a případně též v právní praxi.

Pokud jde o členění jednotlivých kapitol, snažil jsem se nejprve v rovině právně-teoretické objasnit pojem „princip“ (viz 2. kapitola). Ve 3. kapitole pojmenované „Principy práva životního prostředí“ již tento pojem vymezují pouze pro oblast práva životního prostředí a současně upozorňuji na různý stupeň obecnosti jednotlivých principů práva životního prostředí, jelikož tento znak ovlivňuje jejich působnost v systému práva. Dále se věnuji výčtu a utřídění převážné většiny dosud formulovaných zásad uplatňovaných v právu životního prostředí a odůvodňuji zvolené pořadí, v jakém se v této práci objevují. Ve 4. kapitole, která je nosným základem celé práce, již přistupuji k podrobnějšímu rozboru vybraných principů – na úrovni mezinárodní, evropské komunitární a české právní úpravy. Největší prostor přitom věnuji principu trvale udržitelného rozvoje a dále pak principu nejvyšší hodnoty, protože z nich vycházejí všechny ostatní principy ochrany životního prostředí. Následně se věnuji čtyřem dalším



environmentálním zásadám (včetně principu „platí znečišťovatel“), které lze považovat vedle již zmíněných principů za nejdůležitější a nejčastěji uplatňované.

## 2. PRÁVNĚ-TEORETICKÉ VYMEZENÍ PRINCIPŮ

### 2. 1. Vymezení pojmu

Rozbor pojmu „princip“ z etymologického hlediska vede k poznání, že toto slovo pochází z latinského výrazu *principium*, což znamená začátek či základ. Téměř stejný význam má další latinské slovo *princeps* znamenající přední, první, hlavní, počátek či původ. Ottův slovník naučný chápe princip jako „*větu všeobecnou, která slouží za východisko pro další vysvětlování a důkaz*“.<sup>1</sup> Obecné pojetí principu v současnosti se od původního významu nijak zásadně neliší a pouze se rozvinulo v „*původ, základ, zásadu, základní myšlenku, základní obecný zákon, z něhož se vychází při odvozování dalších poznatků*“.<sup>2</sup> Přestože je však princip všeobecně pojmem hojně užívaným a jeho užití zpravidla nečiní potíže ani v právu, ve vymezení termínu „právní princip“ shoda nepanuje. I když právní principy byly formulovány již od starověku<sup>3</sup>, jejich pojetí a vymezení jsou dosud velmi neostrá. Teorie právních principů není dostatečně rozvinuta a důkazem toho jsou četné diskuse zahraničních<sup>4</sup> i českých<sup>5</sup> právních teoretiků (jusnaturalistů i pozitivistů) a množství rozličných definic publikovaných v odborné literatuře. Například J. Boguszak v učebnici Teorie práva<sup>6</sup> poukazuje na reprezentativní francouzský Encyklopedický slovník teorie a sociologie práva, zpracovaný početným kolektivem odborníků z různých zemí, v němž je uvedeno pět definic právních principů členěných do 2 skupin dle toho, zda jsou pravidly či nikoliv. A Z. Kühn v jednom svém pojednání připomíná španělského právního filosofa J. R.-Toubese Muñize, který uvádí dokonce osm možných významů tohoto pojmu, přičemž doplňuje, že uvedený výčet není zajisté zdaleka úplný.<sup>7</sup> Pro znázornění této nejednotnosti právních teoretiků ohledně pojmu „právní princip“ uvedu

<sup>1</sup> Ottův slovník naučný. Praha: Agro, 2000, díl dvacátý, str. 696; též <http://www.cotoje.cz>.

<sup>2</sup> Všeobecná encyklopedie v osmi svazcích. Praha: Encyklopedie Diderot, 1999, díl šestý, str. 252.

<sup>3</sup> Např. v tzv. justiniánské kodifikaci sepsané kolem roku 530 je celá řada zásad římského práva.

<sup>4</sup> Např. Dworkin, R.: Když se práva berou vážně. Praha: OIKOYMENH, 2001; Alexy, R.: Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995; Hart, H. L. A.: The Concept of Law. Oxford: Clarendon Press, 1994; Fuller, L. L.: Morálka práva, 2. vydání, Praha: OIKOYMENH, 1998.

<sup>5</sup> Např. Knapp, V.: Teorie práva. Praha: C. H. Beck/SEVT, 1995; Boguszak, J., Čapek, J., Holländer, P., Kühn, Z. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999.

<sup>6</sup> Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: Teorie práva, 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 285.

<sup>7</sup> Kühn, Z.: Pojem a role právního principu. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 101.

následující příklad. J. Boguszak v učebnici Teorie práva nezůstal jen u citace výše jmenovaného slovníku, nýbrž formuloval vlastní definici pojmu: „*právní principy jsou pravidla, která jsou stáletou vymožeností právní kultury a jsou právu imanentní v právním státě, ať jsou nebo nejsou výslovně vyjádřena v platných právních normách.*“<sup>8</sup> V. Pavlíček však v jedné ze svých prací namítá, že takové „*pojetí ukazuje, že jde ve skutečnosti o europocentrický přístup...*“, neboť „*vymezuje principy jen s ohledem na tradice římského práva.*“<sup>9</sup> Dále upozorňuje, že „*právní principy se nepochybně nevztahují jen na období vyznačené pojmem právní stát.*“<sup>10</sup> Je vcelku logické, že čím je definice obsáhlejší, tím snadněji je napadnutelná, nicméně souhlasím s Pavlíčkem, že „*právní principy se liší též v prostoru a v čase, souvisí i s pojmem právních rodin a nejsou ani universální, ani trvalé.*“<sup>11</sup> To je důvodem neexistence nějaké všeobecně uznávané definice daného pojmu. Dalším důvodem je, že termín „právní princip“ obsahuje slovo „právní“ jako adjektivum slova „právo“, protože právě tím největším problémem obecné teorie práva je vymezení samotného pojmu práva. Dosud nebylo dosaženo shody o tom, co vlastně právo je. Většina autorů nicméně začíná uznávat možnost rozdílných přístupů k tomuto fenoménu a recentní jurisprudencí již chápe pojem právo v širším rozsahu než obsahově strohý juspositivismus. Je všeobecně přijímáno, že právo v objektivním smyslu není uzavřený celek složený pouze z pravidel – právních norem, nýbrž jeho součástí jsou také obecná abstraktní pravidla – obecné principy práva. Například právní teoretik a filosof R. Dworkin odmítá „*představu, že právo je nějaký pevně stanovený soubor standardů jakéhokoli druhu*“.<sup>12</sup> Přestože může být namítáno, že Dworkin hovoří o právu ve smyslu systému *common law*, kde právní principy mají zcela jistě rozdílné postavení oproti kontinentálnímu systému práva, panuje shoda v tom, že i v kontinentálním typu právní kultury mají principy práva (psané i nepsané) povahu pramene práva, což také dokládá bohatá judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího soudu.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: Teorie práva, 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 287.

<sup>9</sup> Pavlíček, V.: Několik poznámek k právním principům v procesu transformace ústavních systémů. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 128.

<sup>10</sup> Tamtéž.

<sup>11</sup> Tamtéž.

<sup>12</sup> Dworkin, R.: Když se práva berou vážně. Praha: OIKOYMENH, 2001, str. 106.

<sup>13</sup> Např. Nejvyšší soud České republiky ve svém rozsudku vydaném dne 13. listopadu 2008 pod sp. zn. 21 Cdo 3227/2007 konstatoval, že: „*Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům a*

Další nejasnosti může způsobit slovní vyjádření pojmu „princip“ vzhledem k existenci synonym a nedokonalosti slova jako prostředku k vyjádření obsahu lidského myšlení. Někteří autoři<sup>14</sup> nečiní rozdíl mezi výrazy „princip“ či „zásada“ (případně „maxima“, termín užívaný spíše v zahraniční literatuře), jiní<sup>15</sup> naopak více či méně tyto pojmy odlišují a přikládají jim různý význam, přičemž termín „princip“ je jimi zpravidla chápán jako obecnější zásada vlastní celému právnímu řádu či dokonce celému systému práva. Pokud jde tedy o terminologii v této práci, nemám důvod k rozlišování mezi výrazy „právní princip“ a „právní zásada“ a budu je používat *promiscue*, přičemž s ohledem na název diplomové práce přeci jen upřednostním termín „právní princip“ (zejména pokud jde o názvy jednotlivých kapitol a podkapitol, avšak jen z důvodu zachování jisté estetické utříbenosti práce).

Přestože pojem právních principů představuje kontroverzní otázku pro právní vědu, na niž neexistuje uspokojivá odpověď, je možné alespoň vytyčit vlastnosti, na nichž se snad většina právních teoretiků shodne, a pomocí syntézy pojem právní princip charakterizovat jako **vůdčí ideu či zásadu práva vyjadřující základní hodnotu jako obecný cíl právní úpravy.**

## 2.2. Atributy a struktura

V této části se budu věnovat jednotlivým atributům právních principů a následně jejich struktuře. Jak jsem již uvedl v předchozí kapitole, považují právní principy za základní vůdčí ideje či zásady práva. Právo jako normativní sociální systém plní především regulativní funkci ve společnosti, z čehož lze vyvodit, že

---

*svobodám člověka a občana (srov. Čl. 1 odst. 1 Ústavy), z čehož vyplývá, že součástí jejího právního řádu jsou i právní principy, byť by nebyly výslovně v právních předpisech vyjádřeny.“*; dále např. nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17.12.1997; nález Ústavního soudu České republiky č. 30/1998 Sb., zdroj: Sbírka zákonů, ročník 1998, částka 14, ze dne 10.03.1998.

<sup>14</sup> Tyto termíny používají jako synonyma např. Večeřa, M.: Právní principy a jejich funkce v právu. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 61; Hurdík, J.: Zásady soukromého práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 11.

<sup>15</sup> Srov. např. Kühn, Z.: Pojem a role právního principu. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 93 n.; dále též Dostálová, J. – Harvánek, J.: Právní principy, zásady a pravidla (právně-teoretická úvaha). In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 106 n.; Pinz, J.: Právní principy, zásady a legis ratio. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 111 n.

právní princip je také určitým pravidlem<sup>16</sup>. **Normativnost** je první a základní určující znak principu práva a v tomto smyslu chápu právní zásady jinak než Dworkin, který jim nepřiznává charakter pravidla. Dalším znakem je, že jde o pravidlo typické svým hodnotovým obsahem, je **nositelem obecné hodnoty**. Tady je nutné zdůraznit, že právní principy jsou nositeli určitých (obecných) hodnot, nejsou však s nimi ztotožnitelné, což někteří autoři činí.<sup>17</sup> V anglosaském právu lze takové závěry zřejmě chápat s ohledem na jiné postavení principů práva v tomto systému, ale v případě kontinentálního práva se domnívám, že by se neměly principy a hodnoty práva užívat *promiscue*. Souhlasím s Kühnem, který za základní rozdíl odlišující uvedené pojmy považuje jednak kondicionální strukturu principu, jelikož hodnota v této podobě vyjádřitelná není,<sup>18</sup> a dále skutečnost, že „*hodnoty může stát pouze uznat, resp. z nich vycházet, nemůže je však na rozdíl od pravidel tvořit*“.<sup>19</sup> Jelikož jsou právní principy typické svým hodnotovým obsahem, a bývají s hodnotami dokonce ztotožňovány, mnozí autoři hovoří o možném střetu principů. Zejména pak v angloamerické literatuře je přijímáno, že principy si mohou vzájemně odporovat, což je považováno za základní rozdíl mezi principy a normami práva. Kupříkladu velmi zajímavá je část Dworkinovy teorie, která upozorňuje na logický rozdíl mezi principy a normami.<sup>20</sup> Dworkin tvrdí, že principy se mohou aplikovat do jisté míry podle váhy, která je jim přiznána. Kdežto normy se buď aplikují, nebo neaplikují, a proto u nich ke kolizi nedochází – na rozdíl od principů – a jako zvolený příklad kolize principů Dworkin namátkou uvádí případ *Henningsen v. Bloomfield Motors, Inc.*, v němž soud upřednostnil zásadu ochrany spotřebitele před zásadou smluvní volnosti.<sup>21</sup> Podobně se o kolizi principů zmiňuje i význačný německý právní teoretik R. Alexy (který se jinak s Dworkinem v mnoha názorech rozchází), a tudíž je možné vztáhnout problematiku kolize principů i na kontinentální systém práva. Alexy

---

<sup>16</sup> Totéž konstatoval i Nejvyšší správní soud ČR ve svém rozhodnutí ze dne 29. října 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80, když uvedl, že „*právní princip je nutno chápat jako právní pravidlo vysokého stupně obecnosti*“.

<sup>17</sup> Např. Prusák, J.: Principy v práve. In Právní obzor č. 3/1997, ročník 81, str. 221.

<sup>18</sup> Kühn, Z.: Pojem a role právního principu. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 94.

<sup>19</sup> Kühn, Z.: Pojem a role právního principu. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 97.

<sup>20</sup> Dworkin, R.: Když se práva berou vážně. Praha: OIKOYMENH, 2001, str. 46 n.

<sup>21</sup> V případě *Henningsen v. Bloomfield Motors, Inc.*, 32 N. J. 358, 161 A. 2d 69 (1960), stál soud ve federálním státě New Jersey před otázkou, zda (a nakolik) může výrobce automobilů omezit svoji odpovědnost, má-li automobil vadu. In: Dworkin, R.: Když se práva berou vážně. Praha: OIKOYMENH, 2001, str. 45 n.

například analyzuje známý případ *Lebach*, v němž Spolkový ústavní soud SRN dal přednost právu na soukromí posíleném právem na svobodu osobnosti před svobodou projevu.<sup>22</sup> Spolkový ústavní soud SRN následně své právní stanovisko potvrdil i v dalších mediálně známých případech.<sup>23</sup> Existenci kolizí principů zmínil ve svém rozhodnutí i Nejvyšší správní soud ČR<sup>24</sup> a věnují se jim také čeští autoři<sup>25</sup>. Rozumíme-li ovšem právními principy pravidla, ke kolizi principů při aplikaci dojít nemůže. Pokud pravidla platí, regulují chování osob, kterým jsou určena, tj. jejich adresátů. Jsou-li dány skutečnosti, o nichž pravidlo hovoří, pak buď pravidlo platí, a je tedy nutné se jím řídit, nebo neplatí a pak nemá žádný vliv na chování adresáta. Samozřejmě mohou existovat a také existují výjimky z pravidla (a tedy i z principu<sup>26</sup>), které mají tu vlastnost, že právě zabraňují případným kolizím, resp. je vylučují. Shora uvedené příklady „kolize principů“ tedy ve skutečnosti nejsou logickým rozporem dvou různých pravidel, která mají být aplikována současně v jednom konkrétním případě, ale jsou dokladem vyvažování významu hodnot, které jsou chráněny kolidujícími principy. Případy obtížného vážení kolidujících základních hodnot se v literatuře i v praxi vžily pod anglickým označením *hard cases*. Je tedy možné, že daný případ lze posuzovat z hlediska různých principů, které vedou rozhodnutí do protichůdných směrů. Pokud právní normy nedávají jednoznačnou odpověď, rozhoduje soudce podle svého uvážení, a de facto tak dochází k soudcovskému dotváření, resp. nalézání

---

<sup>22</sup> *Lebach-Entscheidung* (BVerfGE 35, 202, 226 –Lebach I). In Alexy, R.: *Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995, str. 84 n.; dále např. Holländer, P.: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezení právních principů. In Boguszak, J. (ed.): *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 13 n.; Hart, J.: Svoboda projevu v USA a v Evropě. In *Právní rozhledy* 1/2002, str. 28 – 32.; o případu se pravděpodobně zmiňuje i O. Weinberger, přestože jej zřejmě nedopatřením pojmenoval jako „Lambach-Urteil“. In Weinberger, O.: *Formální charakteristika právních a právně-politických principů*. In Boguszak, J. (ed.): *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 40.

<sup>23</sup> Např. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 13.06.2007 - 1 BvR 1783/05 ve věci zákazu vydávání románu „Esra“ od pražského rodáka Maxima Millera; srov. též OLG Frankfurt, Urteil v. 17.06.2008, Az 14 U 146/07 - případ „Rohtenburg“.

<sup>24</sup> Ve svém rozhodnutí ze dne 29. října 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80, Nejvyšší správní soud ČR uvedl, že „*může totiž teoreticky nastat i situace, kdy určité principy jsou v kolizi*“.

<sup>25</sup> Např. J. Harvánek zmiňuje kolizi principů rovnosti a ochrany menšin. In Harvánek, J. a kol.: *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 267; analýzou kolize principů se zabývá např. Holländer, P.: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezení právních principů. In Boguszak, J. (ed.): *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 13 n., dále též Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: *Teorie práva*, 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 286 n.

<sup>26</sup> Např. zásada volného pohybu zboží v komunitárním právu neplatí bezvýhradně a článek 30 SES stanoví výjimky ze zákazu omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu, odůvodněné mimo jiné ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví.

práva. V podmínkách ČR tuto praxi podporuje Ústavní soud.<sup>27</sup> Z uvedeného tedy vyplývá významnost principu nejvyšší hodnoty pro právo životního prostředí, který zjednodušeně znamená, že životní prostředí (stejně jako život a zdraví člověka) je tou nejvyšší, nenahraditelnou hodnotou, a tudíž má přednost před jinými obecně uznávanými hodnotami.

Dalším charakteristickým atributem právního principu jako vůdčí ideje je **abstraktnost** (ve smyslu opaku konkrétnosti), tedy že princip přímo neurčuje, jaké chování má být. Oproti právním normám jsou principy abstraktnější, vyjadřují cíle a hodnoty obsažené v právní úpravě (případně mají charakter abstraktních požadavků kladených na chování<sup>28</sup>). A cílem principů ochrany životního prostředí je účinná ochrana hodnoty nejvyšší, tj. životního prostředí, jak to vyjadřuje již shora zmíněný princip. Někdy až přílišná abstraktnost má však za následek obtížné či zdrženlivé uplatňování těchto principů. Kupříkladu princip předběžné opatrnosti, spojený s abstraktními pojmy „opatrnost“ a „riziko“, resp. „nebezpečí“ poškození životního prostředí, se v praxi na mezinárodní a komunitární úrovni uplatňuje obtížně. I pokud je vtělen do právní normy, stále si zachová vyšší stupeň abstraktnosti, neboť není možné, aby slovem vyjádřené normy vyjadřovaly přesnou míru těchto abstraktních pojmů. Pro právní principy je zároveň typické (na rozdíl od norem), že nejsou konkrétně vyjádřeny či definovány, **existují ideálně** a jednotlivé formy, v nichž je poznáváme, tak nejsou formálně určité. Jak Nejvyšší správní soud ČR ve svém rozsudku ze dne 29. října 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80, správně uvedl „*Samotný princip přitom může být v právním předpise expressis verbis vyjádřen, ale také vyjádřen být nemusí. Většinou principy práva v pozitivním právu vyjádřeny nebývají a lze na ně usuzovat mimo jiné na základě analýzy.*“ V tomto smyslu se principy podobají právním obyčejům (od kterých se však liší – mimo jiné – mírou jejich obecnosti).

Znakem právního principu je také obecnost jako opak jedinečnosti. Pravidla v právu jsou všeobecně charakteristická svojí obecností. **Vysoký stupeň obecnosti**<sup>29</sup> ovšem principy od norem práva odlišuje a současně umožňuje rozlišovat principy navzájem, a to na ty nejobecnější, které prostupují celým

---

<sup>27</sup> Blíže např. Pavlíček, V.: Několik poznámek k právním principům v procesu transformace ústavních systémů. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 134.

<sup>28</sup> Viz Weinberger, O.: Norma a instituce. Brno: Masarykova univerzita, 1995, str. 79 n.

<sup>29</sup> Tento atribut principům práva přiznal i Nejvyšší správní soud ČR ve svém rozhodnutí ze dne 29. října 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80.

právním řádem nebo dokonce více právními systémy, a na zvláštní, dílčí principy určitého odvětví práva (případně zákona či právního institutu), které mají pouze „vysokou“ míru obecnosti. Metodou komparace lze dospět k tomu, že k těm nejobecnějším patří například princip prevence jako princip společný hned několika právním kulturám (a snad i právním systémům všech zemí). Rozdíl mezi právním principem vysokého stupně obecnosti a principem vztahujícím se ke konkrétnímu odvětví, zákonu či institutu práva je v dosahu jejich působnosti. Ty nejobecnější tak zasahují oblasti více právních řádů v celém jejich rozsahu. Míra obecnosti má veliký význam v tom, že principy způsobilé obsáhnout svým záběrem celý právní řád určitého státu, mají prakticky neotřesitelnou pozici v právu. Pouze za předpokladu zrušení celého právní řádu by totiž ztratily svůj další základní znak, kterým je **právní závaznost**, a zůstaly by jen v podobě morálních či politických principů bez schopnosti vyvolat právní následky. Naopak principy vztahující se pouze ke konkrétnímu zákonu či institutu práva zdaleka tak pevné základy nemají, a proto je mnozí autoři nepovažují za právní principy ve shora uvedeném smyslu, nýbrž jim přiznávají roli dílčích, resp. druhotných právních zásad.<sup>30</sup> S tímto názorem v zásadě souhlasím. Z uvedeného lze také vyvodit, že právní principy jako základní stavební kameny právního řádu (či jeho části) jsou **pramenem práva**.<sup>31</sup>

Přestože principy v právu nejsou trvalé a nemají neměnnou podobu<sup>32</sup>, nepodléhají zdaleka tak často změnám jako právní normy a nelze je narozdíl od právních norem ani zrušit. Mají relativně velkou **nezávislost na právních normách** (zejména principy, které jsou základem celého právního řádu), neboť se změnami těchto norem funkci neztrácí. Proto se u právních principů nehovoří o jejich platnosti, nýbrž o **síle či intenzitě jejich platnosti**. Například Dworkin hovoří o „*dimenzi závažnosti (weight) čili důležitosti*“.<sup>33</sup> U principů směřujících

---

<sup>30</sup> Srov. např. Pinz, J.: Právní principy, zásady a legis ratio. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 112 n.; Kühn, Z.: Pojem a role právního principu. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 93.

<sup>31</sup> Což také dokládá bohatá judikatura, viz str. 8, poznámka 12.

<sup>32</sup> Někteří autoři ovšem považují určitou skupinu principů za neměnnou – např. Dostálová, J. – Harvánek, J.: Právní principy, zásady a pravidla (právně-teoretická úvaha). In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 106 n.; J. Čapek hovoří o subtypu nedotknutelných principů a potud souhlasí s Alexyho tezí o nezměnitelnosti principů. In Principy a konzistentnost právního myšlení (k problematice regulativní funkce práva). In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 69 n.

<sup>33</sup> Dworkin, R.: Když se práva berou vážně. Praha: OIKOYMENH, 2001, str. 49.



k ochraně životního prostředí je všeobecně uznáváno, že v souvislosti s globálním poškozováním životního prostředí nabírají na síle.

Pokud jde o formální stránku, souhlasím s názorem zastávaným některými autory<sup>34</sup>, že pro právní princip jakožto druh pravidla musí platit možnost vyjádřit jej **kondicionální normativní větou**, tudíž při interpretaci a aplikaci je nutné s nimi zacházet stejně jako s jinými platnými normami, které mají tuto logickou strukturu v podobě implikace.<sup>35</sup> Každý princip tak musí být schopen vyjádřit, co podle něj má být (dispozice) a na jaké faktické situace se vztahuje. Jako názorná ukázka podoby kondicionální normativní věty u principů ochrany životního prostředí může posloužit například takto formulovaný princip odpovědnosti původce: „*Ohrožuje-li či poškozují-li někdo životní prostředí svojí činností* (část podmiňující, hypotéza), *je za ni odpovědný* (část podmíněná, dispozice).“ Smysl samozřejmě bude zachován, jestliže se části věty obrátí, aby se získala z jazykového hlediska vhodnější formulace: „*Každý odpovídá za svou činnost* (dispozice), *kteřou ohrožuje nebo poškozují životní prostředí* (hypotéza)“. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že zejména obecně známe zásady nejsou vyjadřovány v tradiční podobě podmínkových vět, ale v podobě zkrácené, často pak latinské.<sup>36</sup>

### 2.3. Význam a funkce

Každý právní řád musí být založen na určitých principech, neboť ty jsou pro něj nezbytným základem, bez nichž by nemohl plnit svoji funkci normativního systému ve společnosti. Formují strukturu práva v podobě jeho imanentních elementů.

---

<sup>34</sup> Např. Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: *Teorie práva*, 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 286; Kühn, Z.: *Pojem a role právního principu*. In Boguszak, J. (ed.): *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 94 (ve svém příspěvku odkazuje i na zahraniční autory zastávající stejný názor).

<sup>35</sup> Tj. je-li  $p$  (*implikans/antecedent, hypotéza*), smí být  $q_1$  a má být  $q_2$  (*implikát/konsekvent, dispozice*). Právní normy se ovšem od principů práva liší uzavřeností logické struktury jak na straně antecedentu (předpokladu), tak na straně konsekventu (následku, resp. logického závěru), jelikož u právního principu je antecedent otevřený. K tomu blíže např. Kühn, Z.: *Pojem a role právního principu*. In Boguszak, J. (ed.): *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 94 n.; srov. též Boguszak, J.: *Právní principy, hodnoty, finalita*. In Boguszak, J. (ed.): *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 29.

<sup>36</sup> Např. princip *pacta sunt servanda*. Je to dáno tím, že mnohé stěžejní principy byly takto formulovány již klasickými římskými právníky a jejich pokračovateli a v této ustálené podobě již zůstaly s ohledem na jejich srozumitelnost nejen pro odbornou veřejnost po celém světě.

V poslední době je možné pozorovat, že právním principům je (nejen) v Evropě přikládán větší význam než kdy dříve. Je to dáno zejména díky nekontrolované hypertrofii kontinentálního modelu práva a pravděpodobně tu svoji roli hraje i vliv anglosaské právní kultury, jelikož dochází k vzájemnému sblížení těchto právních kultur. Důvod posilování významu právních principů lze vidět v tom, že jsou mnohem abstraktnější než právní normy, a tak mohou překonávat zřejmě celosvětovou příčinu úpadku psaného práva spočívající v nárůstu množství právních předpisů. Například P. Rychetský, předseda Ústavního soudu ČR, považuje obecně uznávané právní principy za „*nejsilnější zdroj a pramen práva, a to bez ohledu na to, jestli jde o pramen, který je vyjádřen v konkrétním zákoně*“.<sup>37</sup> Právě v rozhodovací činnosti ústavních soudů, které nejsou samy vázány zákony a naopak jsou oprávněny za určitých kvalifikovaných okolností zákon či jeho část zrušit, nabývá role principů práva zcela nové úrovně. Nejdůležitější postavení mají právní principy v procesu legislativním, tedy jako regulativní ideje při vytváření právních předpisů, kdy zákonodárci při normotvorbě vycházejí z existujících právních principů, a v procesu aplikace práva, zejména když aplikační orgán s ohledem na zásadu zákazu *denegatio iustitiae* dotváří tzv. mezery v právu při řešení nejednoznačné interpretace určitého pojmu (jinými slovy slouží jako interpretační argumenty při obsahovém naplňování málo určitých právních pojmů a při dotváření práva soudy<sup>38</sup>). Principy práva přispívají k dotváření norem upravených v právních předpisech, protože právní předpis nikdy nemůže s ohledem na nedokonalost slova zcela přesně vystihnout princip pro jeho vysoký stupeň abstraktnosti, a je proto zpětně principem při aplikaci obsahově doplněn.<sup>39</sup> Soudní praxe s přispěním právních principů nepochybně právo rozpracovává a kvalifikovaně adaptuje daný právní řád aktuální situaci. V prostředí českého soudnictví se však právní principy ze strany obecných soudů uplatňují doposud ve velmi malé míře, což je zřejmě dáno historicky ustálenou praxí podceňující v souladu s všudypřítomným positivem

---

<sup>37</sup> Rychetský, P.: Prameny práva, seminář Principy práva, 24.05.1999, Národní dům na Vinohradech, publikováno: 11.02.2002 na <http://www.fi.muni.cz/usr/staudek/vyuka/security/pravniprincipy.htm>.

<sup>38</sup> Základní interpretační pravidlo obsahuje sama Ústava v čl. 9 odst. 3 ve spojení s odst. 2 téhož čl. (tj. interpretace musí být vždy v souladu se základy, resp. podstatnými náležitostmi demokratického právního státu).

<sup>39</sup> Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 15.10.1996, sp. zn. IV. ÚS 275/96, dovedl, že „...účel a smysl zákona nelze hledat jen ve slovech a větách předpisu. V právním předpisu jsou a musí vždy být obsaženy i principy uznávané demokratickými právními státy.“ Na tento náleží se Ústavní soud ČR posléze několikrát odvolal, čímž potvrdil svou jednotnou judikaturu.

význam zásad v právu, dále vymezením jejich role jednak konkrétními ustanoveními zákona, jednak obecným působením zásady *lex specialis derogat legi generali* (která vylučuje použití pravidla obecnějšího, tj. i obecného principu práva), a konečně formálně stanovenými přísnými mantinely přípustnosti *analogie iuris*.

Pokud jde o roli principů při interpretaci právních norem, nemělo by se zapomínat na jejich další význam, a tím mám na mysli jejich roli integrující, neboť sjednocují, resp. drží pohromadě jak jednotlivá právní odvětví, tak celý právní řád jako ucelený a v zásadě bezrozporný systém pravidel. Soudružnosti jednotlivých právních odvětví napomáhají principy tím, že v jejich rámci vznikají tzv. odvětvotvorná kritéria<sup>40</sup> charakteristická právě pro to dané právní odvětví.

## 2.4. Typologie

V první řadě je třeba odlišovat principy práva *stricto sensu* a principy jiné povahy (tj. např. mravní, politické, politicko-morální, politicko-ekonomické, ekologické, náboženské atd.), které jsou obecně nazývány jako mimoprávní. Základním kritériem k jejich odlišení je právní závaznost, jinými slovy schopnost způsobit právní následky. Je však nutné poznamenat, že existují i principy smíšené povahy. Tím mám na mysli principy, které mají vlastnosti právních postulátů a zároveň takové vlastnosti mimoprávní, které není možné opomíjet, neboť by tím došlo k jejich hrubému zkreslení. Jde především o principy metaprávní<sup>41</sup>, které přesahují rámec systému práva a jsou charakteristické velmi vysokou mírou abstraktnosti a obecnosti a dále tím, že vyjadřují zvláště významné hodnoty. Pro jejich velmi vysoký stupeň abstraktnosti a obecnosti je prakticky nemožné vtělit je do právních předpisů bez okleštění jejich plného významu. Jusnaturalisty jsou někdy nazývány jako principy přirozenoprávní, jelikož mezi ně patří např. princip rovnosti, spravedlnosti aj. Pro právo životního prostředí je typický princip nejvyšší hodnoty, kterou má vedle životního prostředí samozřejmě život a zdraví člověka, či princip trvale udržitelného rozvoje. Konkrétně tyto dva principy

---

<sup>40</sup> Mezi ně se obvykle řadí samostatnost a specifčnost předmětu právní úpravy, příslušná metoda právní regulace, systémová soudržnost právních norem a konečně i společenská a akademická akceptace daného odvětví.

<sup>41</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 14.07.2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04.

označuje M. Damohorský jako superprincipy, neboť „jsou svým způsobem ostatním právním zásadám předřazeny.“<sup>42</sup> Další skupinou smíšených principů jsou principy technicko-právní, které výrazně zasahují i do jiných vědních oborů (pro právo životního prostředí jsou typické smíšené principy nejlepší dostupné techniky a nejlepších postupů z hlediska životního prostředí, známé též pod svými akronymy BAT a BEP<sup>43</sup>). Smíšeným principům, které se dotýkají ochrany životního prostředí, se budu v dalších kapitolách také věnovat.

I ryze mimoprávní principy mají svoji roli v právu, přestože není zdaleka tak významná jako u právních principů. Nepochybně se uplatňují v procesech tvorby práva a jejich nepřímé využití jako interpretačních argumentů při aplikaci právních norem není vyloučeno. Jak uvádí J. Čapek: „*Jejich použití v procesech právního myšlení jako podpůrného argumentu je možné, ale jejich právní relevance je pochybná nebo nízká. Není však vyloučena jejich případná transformace v průběhu času a pod vlivem různých společenských příčin v principy jiného typu.*“<sup>44</sup>

V této podkapitole se proto budu nadále věnovat pouze principům práva s ohledem na menší význam druhé jmenované skupiny principů. Charakter právních principů je mnohdy velmi rozdílný, neboť některé se vztahují k právu hmotnému, jiné k právu procesnímu, další jen k právu soukromému nebo naopak k právu veřejnému. Jak jsem již vysvětlil v předešlé podkapitole, liší se navzájem mírou obecnosti i mírou abstraktnosti. J. Pinz uvádí (bez bližší specifikace), že je možné podle různých hledisek dělit principy „*na reálné a ideální, materiální a formální, resp. heuristické a systematické. Materiální principy lze ještě rozdělit na teoretické a praktické.*“<sup>45</sup> Pro potřeby této práce si dovoluji použít s drobnými změnami následující Čapkovu typologii právních principů<sup>46</sup>, protože je přehledná, dostatečně výstižná a přitom stručná:

#### **A. Principy vyjádřené *expressis verbis* v textu zákona – tj. pozitivní principy práva jako jsou princip odpovědnosti státu obsažený v článku 7**

---

<sup>42</sup> Damohorský, M.: Vznik, vývoj, systém a principy práva životního prostředí. In Jirásková, V. – Suchánek, R. (ed.): Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004, str. 591.

<sup>43</sup> Z anglického jazyka: *Best Available Techniques a Best Environmental Practices*.

<sup>44</sup> Čapek, J.: Principy a konzistentnost právního myšlení (k problematice regulativní funkce práva). In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 66.

<sup>45</sup> Pinz, J.: Právní principy, zásady a legis ratio. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 111.

<sup>46</sup> Čapek, J.: Principy a konzistentnost právního myšlení (k problematice regulativní funkce práva). In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 65 n.

Ústavy.<sup>47</sup> Dalším příkladem může být princip prevence, který je promítnut kupříkladu v ustanovení § 11 odst. zákona č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)<sup>48</sup>, v platném znění.<sup>49</sup> Jde zpravidla o klasické normy imperfektní, které jsou velmi obecné.

**B. Principy implicitní, získané zobecněním z několika právních norem** (které mají úplnou klasickou strukturu), tudíž mívají zachovánu i jejich perfektní stavbu obsahující sankci.

**C. Principy implicitní, získané zobecněním z ustálené judikatury vyšších soudů** – například relativně nový komunitární princip přímé použitelnosti, resp. bezprostřední závaznosti komunitárního práva<sup>50</sup>.

**D. Principy uznávané toliko naukou**, které nelze doložit a podpořit ani jedním z výše uvedených postupů, o jejichž závaznosti ovšem panuje celkem shoda (je tu *communis opinio doctorum*).

Hranice mezi těmito typy není pevně vymezená a v průběhu aplikace a formování konstantní judikatury mohou jednotlivé principy nabývat charakteru a vlastností různých typů. Čapkova typologie slouží k přehlednému utřídění jednotlivých principů podle jejich pramene a uvedené pořadí svědčí dle mého názoru o vývoji, resp. stupni „právních kvalit“ jednotlivých typů. Tak například právní principy podřazené pod bodem D jsou na rozdíl od mimoprávních principů bohatší o (dosud plně nerozvinutou) schopnost obecně zavazovat. Nutno však podotknout, že na druhou stranu jsou v uvedené hierarchii právních principů na nejnižším stupni a v praxi tak mají fakticky nižší sílu než principy typu A, B a C.<sup>51</sup> Jejich „vývoj“ může být nejznatelnější. Naopak principy, které patří pod typ A, mohou být formovány pouze v rámci této skupin, i když není vyloučen jejich

---

<sup>47</sup> „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“

<sup>48</sup> „Každý si musí počínat tak, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů, jakož i objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese.“

<sup>49</sup> „Provozovatelé plavidel jsou povinni vybavit je potřebným zařízením k akumulaci odpadních vod a řádně je provozovat, pokud při jejich užívání nebo provozu mohou odpadní vody vznikat, a jsou povinni zabránit únikům odpadních vod a závadných látek z plavidel do vod povrchových.“

<sup>50</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ve věci 106/77 Amministrazione delle finanze dello Stato v Simmenthal SpA, 1978, SbSD 629, odst. 17 a 21. In [http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0106-1977-200406992-06\\_00.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0106-1977-200406992-06_00.html).

<sup>51</sup> Na druhou stranu v případě střetu komunitárního principu a principu práva členského státu EU lze předpokládat, že národní soudy upřednostní komunitární princip bez ohledu na to, do jaké z uvedených skupin patří (v úvahu však přicházejí pouze skupiny A, B a C).

přechod do jiné skupiny (např. zrušením zákona či jeho části, v němž je princip zakotven). Uvedené pořadí však není hierarchií důležitosti, resp. významnosti. V tomto ohledu proto rozlišuji mezi pojmy „právní síla principu“ a „důležitost principu“, přestože důležitost principu zpravidla v praxi odpovídá jeho právní síle. Pro zachování či lépe řečeno obnovení příznivého životního prostředí (a tedy i pro naši příznivou budoucnost) je důležité, aby principy směřující k ochraně životního prostředí měly za legitimních podmínek ten nejvyšší imperativ (ovšem vedle lidského života a zdraví).

V dalším textu u jednotlivých principů promítnu Čapkovu typologii na jednotlivé principy, bude-li to možné, a uvedu u nich vždy jejich pramen, aby byla patrná jejich právní síla.

### 3. PRINCIPY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Principy práva životního prostředí představují obecné postuláty, na jejichž základě je toto právní odvětví vybudováno. Prostupují celou oblastí práva životního prostředí, a nadto jsou některé z nich dokonce považovány za ty nejobecnější právní principy, které jsou podstatou celého systému práva. Právo životního prostředí je velmi mladou, celosvětově rychle se rozvíjející oblastí práva, soustřeďuje právní pravidla, jejichž účelem je účinná ochrana životního prostředí. K této ochraně má posloužit důsledné prosazování a uplatňování principů ochrany životního prostředí jak na mezinárodní úrovni, tak na úrovni jednotlivých států, neboť ekologické škody a hrozby, které neznají hranice států, učinily v druhé třetině 20. století ze zachování, resp. obnovení příznivého životního prostředí jednu z nejdůležitějších společenských hodnot. Současně však tyto principy slouží k bližšímu pochopení práva životního prostředí jako právního odvětví, které se stává jedním z nejsložitějších právních oborů. K objasnění samotného pojmu „životního prostředí“ lze použít právní definici vyjádřenou v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění, kterou lze hodnotit jako velmi zdařilou: „*Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“<sup>52</sup>

Principy ochrany životního prostředí jsou tématem hojně diskutovaným již od samotných počátků práva životního prostředí. Stejně tak jako se vyvíjí právo životního prostředí, je možné pozorovat i celosvětový vývoj jeho principů. Jelikož se však vyvíjejí tak krátkou dobu, je zcela pochopitelné, že ne všechny mají právní rozměr a zdaleka ne všechny byly uspokojivě formulovány a rozpracovány. Není ani možné je všechny vyjmenovat (i když jsou tématem hojně diskutovaným již od samotných počátků práva životního prostředí), přesto však existuje určitá skupina principů, které se pravidelně objevují jak v mezinárodních úmluvách a jiných formách práva, tak i v nauce (viz příloha č. 1). A těm se budu věnovat především, jelikož o potřebě jejich uplatňování panuje vcelku shoda.

---

<sup>52</sup> V. Stejskal ve své prezentaci z 3.3.2009 uvádí definici vyslovenou UNESCO v roce 1967, která za životní prostředí považuje „*Soubor všech složek reálného světa na planetě, který vytváří podmínky pro existenci člověka a je s ním ve vzájemné interakci.*“ Text in <http://www.prf.cuni.cz/documents/docFile.php?id=4587>.

Principy, které se v právu životního prostředí uplatňují, mohou být obecně rozděleny do dvou základních skupin:

- A. První skupinou jsou ty nejobecnější principy, resp. dle terminologie některých autorů<sup>53</sup> obecné zásady právní, které jsou společné celému právnímu systému. Jsou natolik obecné, že jsou způsobilé obsáhnout celý právní řád bez ohledu na zvláštnosti jednotlivých odvětví práva. Mají totiž schopnost existovat v modifikované podobě, takže se plně adaptují na specifické rysy různých právních oblastí, aniž by ztrácely svoji funkci. Příkladem obecné zásady právní typické pro právo životního prostředí může být například princip prevence či koncepce trvale udržitelného rozvoje. Příkladem modifikované podoby obecné zásady právní uplatňované v právu životního prostředí je princip odpovědnosti původce.<sup>54</sup>
- B. Druhou základní skupinu tvoří odvětvové nebo též specifické principy, které jsou charakteristické pro právo životního prostředí. Stupeň jejich obecnosti je menší oproti předešlé skupině, tudíž jejich dosah platí pouze pro dané odvětví práva. Právo životního prostředí je navíc specifické tím, že je oborem přesahujícím hranice práva a k pochopení jeho úpravy, institutů a instrumentů je mnohdy zapotřebí mít znalosti i z dalších vědních oborů. Některé jeho právní předpisy mají výrazně technický či přírodovědný charakter<sup>55</sup>, jindy jsou naopak poškozování a ochrana životního prostředí častým tématem humanitních oborů.<sup>56</sup> Do této skupiny dílčích principů tak patří již dříve zmíněné, tzv. smíšené, technicko-právní zásady jako jsou principy nejlepší dostupné techniky a nejlepší postupů z hlediska životního prostředí, princip „znečišťovatel platí“ nebo princip substituce.

---

<sup>53</sup> Srov. např. Kühn, Z.: Pojem a role právního principu. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, str. 93 n.

<sup>54</sup> V občanském zákoníku má tento princip následující podobu: „Každý odpovídá za škodu, kterou způsobil jinému porušením právní povinnosti.“ Tak je definována obecná odpovědnost za škodu v § 420 občanského zákoníku.

<sup>55</sup> Technický charakter předpisů je typický u směrnic ES – např. Směrnice Rady ze dne 22. prosince 1986, kterou se mění směrnice 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji (Úřední věstník L 42, 12.02.1987, s. 43–47) stanoví v čl. 7 písm. b) následující: „Základní oleje získané z regenerace nebudou toxickým a nebezpečným odpadem podle čl. 1 písm. b) směrnice 78/319/EHS a nebudou obsahovat polychlorované bifenyly a polychlorované terfenyly (PCB/PCT) v koncentracích přesahujících meze stanovené v článku 10.“

<sup>56</sup> Např. Filosofie, sociologie, etika atd.; Srov. např. Kolářský, R. – Suša, O.: Filosofie a současná ekologická krize. Praha: Filosofia, 1998; Kohák, E.: Zelená svatozář: kapitoly z ekologické etiky, 2., přepracované vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000.



V odborné literatuře, zahraniční i domácí, se nejčastěji objevují tyto principy (uvedené řazení však neodpovídá četnosti jejich výskytu – viz dále):

1. princip subsidiarity
2. princip proporcionality
3. princip rovného zacházení
4. princip trvale udržitelného rozvoje
5. princip nejvyšší hodnoty
6. princip společného zájmu lidstva
7. princip prevence
8. princip svrchovanosti státu a nepoškozování životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce
9. princip ochrany a uchování životního prostředí a přírodních zdrojů
10. princip mezinárodní spolupráce při ochraně životního prostředí
11. princip spravedlivého využívání přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy
12. princip mezinárodní odpovědnosti za ekologické škody
13. princip společné, ale diferencované odpovědnosti států
14. princip odpovědnosti státu
15. princip vysoké úrovně ochrany
16. princip účinné právní regulace
17. princip předběžné opatrnosti
18. princip odpovědnosti původce
19. princip naturální restituce
20. princip „znečišťovatel platí“
21. princip komplexnosti ochrany
22. princip integrované ochrany
23. princip informovanosti
24. princip účasti veřejnosti (a právo na příznivé životní prostředí)
25. princip ekonomické stimulace
26. princip substituce
27. princip „na konci potrubí“
28. princip ochrany u zdroje a nápravy škody u zdroje
29. princip nejlepších dostupných technik

30. princip nejlepších postupů z hlediska životního prostředí
31. princip výchovy, osvěty a vzdělávání
32. princip únosného zatížení
33. princip přípustné míry znečištění

Principů, které se týkají ochrany životního prostředí, je tedy skutečně mnoho, a to uvedený výčet není zajisté úplný. Některé z nich mají povahu principů práva a jiné jsou povahy politicko-morální, technické aj. Zvolené pořadí sice nevypovídá o důležitosti jednotlivých principů, přesto tu lze vyzorovat určitou systematiku. První tři uvedené, velmi obecné principy jsou systémovým základem konstrukce komunitárního práva, a tudíž se dotýkají práva životního prostředí v rámci Evropského společenství<sup>57</sup>. Jelikož jde o obecné principy, které se přímo a primárně nezaměřují na ochranu životního prostředí, ale spíše určují vztah mezi ES a členskými státy ve věci prosazování komunitární politiky, nebudu jim nadále věnovat pozornost a dám prostor jiným principům speciálně zaměřeným na ochranu životního prostředí. Po této trojici obecných principů následují dva „superprincipy“. Trvale udržitelný rozvoj chápu spíše jako určitou normativní koncepci mající potenciál k dalšímu právnímu rozvinutí, a nikoliv přímo jako princip *stricto sensu* ve smyslu obecného pravidla chování.<sup>58</sup> Za nejvýstižnější proto považuji termín „normativní koncepce TUR“ nebo „metapravní princip TUR“, jelikož má jistě normativní význam (čistě z praktického hlediska je ovšem pro účely této práce postačující termín „koncepce“ nebo „princip“ trvale udržitelného rozvoje). TUR sice nepatří (prozatím) mezi tradiční prameny mezinárodního práva ve smyslu čl. 38 odst. 1 písm. d) Statutu Mezinárodního soudního dvora (ICJ),<sup>59</sup> ale coby metapravní princip může být zcela funkčním

---

<sup>57</sup> O principu rovného zacházení ve spojení s principem proporcionality v rámci ES blíže pojednává např. A. Epeney. Viz Epeney, A.: Environmental principles. In Macrory, R. (ed.): Reflections on 30 years of EU environmental law: a high level of protection? Groningen: Europa Law Publishing, 2006, str. 19-39.

<sup>58</sup> Zásada TUR je často užívána ve spojení s výrazy koncept, strategie, cíl či poslání. V anglicky psané literatuře a právních či politických dokumentech je užíváno vedle termínu *principle* např. výrazů *concept*, *policy*, *idea*, *task* apod. Termín princip trvale udržitelného rozvoje je však všeobecně přijímán a navíc lze očekávat, že bude postupně nabývat na síle, proto budu v dalším textu užívat všechny uvedené výrazy *promiscue*.

<sup>59</sup> Celý článek Statutu ICJ zní takto: „*Dvůr, jehož úkolem je rozhodovat podle mezinárodního práva spory, které jsou mu předloženy, aplikuje:*

- a) *mezinárodní úmluvy, ať obecné či partikulární, stanovící pravidla výslovně uznaná státy ve sporu;*
- b) *mezinárodní obyčej, jakožto důkaz obecné praxe uznávané za právo;*
- c) *obecné zásady právní uznávané civilizovanými národy;*

pravidlem při procesu rozhodování mezinárodních soudních tribunálů (a snad i národních soudů), a to jako argumentační nástroj při jejich úvaze (zejména u složitých případů kolize hodnot jako jsou ekonomický růst a ochrana životního prostředí). Pravidelně je také autory označován jako princip či zásada. Svoji důležitostí a vysokou mírou abstraktnosti a obecnosti je spojen s další uvedenou zásadou – principem nejvyšší hodnoty. Posléze uvedená zásada společného zájmu lidstva má některé společné rysy s uvedenými „superprincipy“, neboť ji charakterizuje zvláště vysoký stupeň abstraktnosti a ve své podstatě jde vlastně o obecný cíl, k němuž má lidstvo směřovat, nikoliv tedy o princip v užším významu. Princip prevence patří mezi nejdéle uznávané zásady a má své pevné místo snad ve všech systémech práva. Z přiloženého strukturovaného přehledu principů objevujících se v odborné literatuře vyplývá, že tento princip je tím nejčastěji uváděným.<sup>60</sup> K číslům 8.–13. jsou přiřazeny principy mezinárodního práva životního prostředí, které jsou zakotveny v mnoha dvoustranných či vícestranných mezinárodních smlouvách. Po nich následuje další zásada adresovaná státu – velmi obecný princip odpovědnosti státu, zakládající politickou (nikoli tedy právní) odpovědnost státu za stav životního prostředí a jeho ochranu. Zásada vysoké úrovně ochrany je uplatňována zejména v rámci Evropského společenství a vyznačuje se vysokou mírou abstraktnosti. V literatuře i v legislativě se objevuje také další zásada – právně politický princip účinné právní regulace. Principy, které jsem podřadil pod body 17. a 18. (princip předběžné opatrnosti a princip odpovědnosti původce) se neuplatňují jen v rámci práva životního prostředí, ale zasahují i do jiných odvětví práva. Zbylé principy jsou – až na několik výjimek (např. princip informovanosti a účasti veřejnosti) – odvětvové zásady typické jen pro právo životního prostředí.

---

*d) s výhradou ustanovení článku 59 soudní rozhodnutí a učení nejkvalifikovanějších.*“ Text in <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>.

<sup>60</sup> Viz příloha č. 1.

## 4. VYBRANÉ PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Jak jsem již naznačil v úvodu práce, budu se v této kapitole věnovat jejímu hlavnímu cíli – tj. analýze vybraných základních principů a komparaci právních uprav týkajících se těchto zásad v rovině mezinárodní, evropské komunitární a české.

Vytvořit skutečně ucelený přehled principů práva životního prostředí (resp. jen principů ochrany životního prostředí) by bylo velmi obtížné, neboť mnohé z nich se navzájem prolínají a některé dosud nebyly dostatečně formulovány. V následujícím textu se proto budu zabývat jen těmi, které považuji za nejdůležitější a nejčastěji uplatňované. Při studiu odborné literatury o právu životního prostředí, resp. o environmentálních principech jsem dospěl k závěru, že zatímco zahraniční autoři mnohdy věnují prostor obsáhlé knihy pouze několika málo principům ochrany životního prostředí, naopak domácí autoři volí prakticky opačnou cestu a popisují velmi stručně (zpravidla v rozsahu několika stran) větší počet environmentálních principů. V českém akademickém prostředí se tak prozatím nenachází žádná publikace, která by byla podrobněji zaměřena pouze na environmentální principy. Na základě této skutečnosti jsem se tudíž zaměřil na užší výběr principů ochrany životního prostředí, abych jim mohl věnovat větší prostor. Pro srovnání předkládám v příloze č. 1 strukturovaný přehled třinácti vybraných domácích i zahraničních autorů – odborníků na právo životního prostředí – společně se všemi principy, které ve svých dílech jmenují a blíže rozvádějí. Žádný z autorů se však ve svém díle nezmiňuje, podle jakého kritéria stanovil pořadí jím vybraných principů, což považuji za jistý nedostatek, protože tak čtenář může jen spekulovat nad tím, zda zvolené pořadí má nějaký význam či nikoli. Absence jakéhokoliv vysvětlení je zřejmě spojena s tím, že nelze objektivně určit míru důležitosti jednotlivých principů ve vztahu k ostatním zásadám této oblasti, a proto ani já nemám v úmyslu vytvářet nějakou hierarchii principů ochrany životního prostředí. Environmentální principy je přesto možné uspořádat do tří základních skupin podle společných vlastností následujícím způsobem:

- A. **Nejobecnější, metapravní principy**, jejichž povaha osciluje mezi proklamativní a normativní. Mám na mysli *princip trvale udržitelného rozvoje* a *princip nejvyšší hodnoty*, které jsou odpovědí na otázku **proč** vůbec životní prostředí chránit. Jejich propojení vede k poznání, že životní prostředí je pro lidstvo zjednodušeně řečeno tou nejvyšší hodnotou, jejíž ochranou je zajišťováno příznivé životní prostředí pro současné i budoucí generace a pokud tato nenahraditelná hodnota nebude chráněna, může to mít pro celé lidstvo katastrofální důsledky. Oba vůdčí principy jsou zpravidla zakotveny v preambulích úmluv a právních předpisů a v odborné literatuře jsou ve výčtu environmentálních zásad uváděny v první řadě, proto také usus z mé strany bude zachován. Nedostatkem těchto principů je však jejich silně antropocentrické pojmání a zmíněný proklamativní charakter.<sup>61</sup>
- B. Nejpočetnější skupina principů, jejichž společným znakem je vyjádření **způsobu ochrany** životního prostředí. Mezi ty nejdůležitější patří princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip integrace, princip nejlepších dostupných technik, princip informovanosti a účasti veřejnosti, princip ekonomické stimulace atd.
- C. Poslední skupinou jsou principy **odpovědnosti**, a sice princip společné, ale diferencované odpovědnosti států, princip odpovědnosti státu, princip odpovědnosti původce, princip „znečišťovatel platí“.

Výše uvedené uspořádání jsem vzal v potaz při výběrů základních principů pro tuto práci. Přestože se v každé kapitole zmiňuji o řadě principů, za základ této práce jsem zvolil celkem 6 principů, a to 2 z každé skupiny, přičemž považuji za vhodné poznamenat, že z odpovědnostních principů jsem zvolil princip odpovědnosti původce, který považuji za velmi důležitý, a princip „znečišťovatel platí“, který je někdy považován za samostatný princip a někdy jen jako součást prve zmíněného principu; v mezinárodním a komunitárním právu má však své pevné místo a patří mezi nejčastěji zmiňované environmentální principy v nauce.

V souladu s názvem diplomové práce budu v dalším textu při popisu každého principu zachovávat následující schéma:

---

<sup>61</sup> Samozřejmě existují i odlišná pojetí, která ovšem nejsou všeobecně uznávaná. Podrobněji se jim věnuji na str. 30 v případě principu TUR a na straně 56 u principu nejvyšší hodnoty.

1. Uvedení daného principu, jeho geneze a charakteristika.
2. Uvedení vybraných právních a politických dokumentů, v nichž je princip zakotven, a to na úrovni práva:
  - a) mezinárodního,
  - b) evropského komunitárního a
  - c) českého.
3. Zhodnocení míry uplatňování principu a jeho opory v právních dokumentech.
4. Shrnutí celého pojednání o daném principu.

#### 4.1. Princip trvale udržitelného rozvoje

Pojem „trvale udržitelný rozvoj (*sustainable development*)“ byl v akademickém prostředí poprvé uveřejněn v roce 1980<sup>62</sup>, kdy pět mezinárodních organizací (IUCN, WWF, UNEP, FAO, UNESCO<sup>63</sup>) společně vydalo dokument pojmenovaný jako Světová strategie ochrany přírody (*World Conservation Strategy*)<sup>64</sup>, který měl podtitul Ochrana přírodních zdrojů pro udržitelný rozvoj (*Living Resource Conservation for Sustainable Development*). V tomto dokumentu uvedené organizace poprvé přijaly za účelem ochrany životního prostředí koncept udržitelného rozvoje, který objasňují takto: "*Lidé se v úsilí o hospodářský růst a využívání přírodního bohatství musí vyrovnat s realitou, že přírodní zdroje nejsou neomezené a že zatěžování ekosystémů má své hranice. Neboť pokud je cílem rozvoje umožnit sociální a ekonomickou prosperitu, je také cílem ochrany přírody udržitelný rozvoj – zachovávat přírodní zdroje a podporovat veškerý život na Zemi.*"<sup>65</sup> V dokumentu se dále uvádí, že "*Aby byl rozvoj udržitelný, je nutné vzít*

<sup>62</sup> Bližší např. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/issue3\\_we\\_enough.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/issue3_we_enough.pdf).

<sup>63</sup> Tj. Světový svaz ochrany přírody (*International Union for Conservation of Nature*), Světový fond na ochranu přírody (*The World Wide Fund for Nature*), Program OSN na ochranu životního prostředí (*United Nations Environment Programme*), Organizace OSN pro výživu a zemědělství (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) a Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*).

<sup>64</sup> Kolektiv autorů (IUCN, UNEP, WWF, FAO, UNESCO): *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Gland: IUCN, 1980.

<sup>65</sup> „*Human beings, in their quest for economic development and enjoyment of the riches of nature, must come to terms with the reality of resource limitation and the carrying capacities of*

v úvahu vedle ekonomických faktorů i ty sociální a ekologické, jakož i nezbytnost přírodních zdrojů a dlouhodobé, stejně jako krátkodobé výhody a nevýhody různých činností.“<sup>66</sup> Tento poněkud zapomenutý dokument se bohužel nedostal na mezinárodně politické výsluní, přestože je po obsahové stránce velice zajímavý a pokrokový. Upozorňuje na skutečnost, že lidstvo je součást přírody, a nemá tudíž budoucnost, pokud příroda a přírodní zdroje nebudou zachovány. Dále upozorňuje, že ochrana přírody nemůže být zajištěna bez jednání směřujícího ke zmírnění chudoby a bídy a zdůrazňuje vzájemnost ochrany přírody a ekonomického rozvoje.

Princip TUR se širší veřejnosti přiblížil až o 7 let později v roce 1987, kdy byl zahrnut do zprávy Světové komise pro životní prostředí a rozvoj<sup>67</sup> nazvané „Naše společná budoucnost (*Our Common Future*)“. Komise v čele s tehdejší norskou ministerskou předsedkyní G. H. Brundtlandovou<sup>68</sup> hledavši odpověď na otázku, jak se má lidská společnost dále rozvíjet, aby svým rozvojem sama sebe nepoškozovala, rozpracovala a definovala trvale udržitelný rozvoj jako „rozvoj, který uspokojuje potřeby současné, aniž by byla ohrožena možnost uspokojovat potřeby generací příštích“.<sup>69</sup> Tato vůbec první definice pojmu „trvale udržitelný rozvoj“ obsahuje především základní princip trvalé udržitelnosti, a totiž etický princip odpovědnosti vůči budoucím generacím. Někteří autoři se proto vyjadřují kriticky, že definice jedné z nejvýznamnějších koncepcí hledající řešení globálních problémů životního prostředí vlastně neobsahuje vůbec žádnou zmínku o ochraně životního prostředí.<sup>70</sup> I když jde tedy o poměrně vágní definici, která vyžaduje další rozpracování, nelze jí upřít její značný význam a v dnešní době patří stále k těm nejčastěji uváděným. O „udržitelném růstu“ se však začalo

---

*ecosystems. For if the object of development is to provide for social and economic welfare, the object of conservation is to ensure the Earth's capacity to sustain development and to support all life.*“ Text in <http://www.acjnet.org/docs/legoadoj.html>.

<sup>66</sup> *"For development to be sustainable, it must take account of social and ecological factors, as well as economic ones; of the living and non-living resource base; and of the long-term as well as the short-term advantages and disadvantages of alternative action."* Text in Dalal-Clayton, B., IIED: What is sustainable development? In <http://www.nssd.net/pdf/sustdev2.pdf>.

<sup>67</sup> *World Commission on Environment and Development (WCED)*, byla vytvořena v roce 1983 Valným shromážděním OSN.

<sup>68</sup> Zpráva tak bývá označována jako „*Brundtland report*“, resp. „*The Report of the Brundtland Commission*“.

<sup>69</sup> V originále: *"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."* In *Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development* (publikováno jako příloha k dokumentu A/42/427 Valného shromáždění OSN, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>).

<sup>70</sup> Např. podle P. Birnieové a A. Boylea je definice nedostatečná, nekompletní a nutně si žádá další rozpracování. In Birnie, P. W. – Boyle, A. E.: *International law and the environment*, 2nd editon. Oxford: Oxford University Press, 2002, str. 89 n.

hovořit již od 60. let minulého století<sup>71</sup> (v této době se také začíná poprvé užívat termín „ochrana životního prostředí“<sup>72</sup>) v souvislosti s obavami plynoucími z tempa růstu lidské populace a z nadměrného užívání přírodních zdrojů, přičemž určité náznaky či spíše ideu udržitelnosti a kontroly exploatace přírodních zdrojů je možné nalézt v právních dokumentech ještě staršího data.<sup>73</sup> F. Maes v této souvislosti upozorňuje, že někteří odborníci jako například Ch. Weeramantry a P. Sands dokonce datují koncept TUR do období prvních mezinárodních úmluv na ochranu přírody a přírodního bohatství a na podporu svých slov zmiňuje kupříkladu Sandsem uváděnou mezinárodní arbitráž z roku 1893 ve věci tuleních kožešin.<sup>74</sup> Patrně již není možné určit, odkud přesně myšlenka udržitelného rozvoje pochází, to však není důležité – na rozdíl od jejího naplňování.

Princip TUR je s ohledem na své vlastnosti, které jsem zmínil v předchozím textu<sup>75</sup>, pravděpodobně tím neproblematičtějším principem. Stále existuje skupina odborníků<sup>76</sup>, kteří koncept TUR nepovažují za právní princip *stricto sensu* (a to ani ve volnějším významu), neboť postrádá vymezitelný obsah, a nemůže být tedy ani právně závazný. Navíc poukazují na skutečnost, že Mezinárodní soudní dvůr ve známém rozhodnutí ve věci soustavy vodních děl Gabčíkovo-Nagymaros (1997)<sup>77</sup> použil v souvislosti s pojmem TUR výrazu „*concept*“ (tedy koncept), navíc bez přívlastku právní. Je však vhodné připomenout i odlišné stanovisko vicepresidenta ICJ Ch. Weeramantryho<sup>78</sup> v dané věci, v němž pokrokový

---

<sup>71</sup> Mimo jiné v souvislosti s tzv. Římským klubem (*Club di Roma*), nevládní organizací zabývající se globálními problémy. Velkou pozornost na sebe upoutal v roce 1972 vědeckou zprávou a následně (v populárnější formě) vydanou knihou Meze růstu, která výrazně ovlivnila atmosféru tehdejší doby. Viz Meadows, D. H. (et al): *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. London: Pan Books, 1974.

<sup>72</sup> V textu B. Moldana in [http://www.czp.cuni.cz/osoby/Moldan/Publikace/vetev/02\\_kap.htm](http://www.czp.cuni.cz/osoby/Moldan/Publikace/vetev/02_kap.htm).

<sup>73</sup> Kupříkladu v pokrokové Výmarské ústavě z 11.8.1919 je možné nalézt toto ustanovení (článek 155): „*Vlastník půdy je povinen ve prospěch společnosti kultivovat a využívat půdu... Všechno nerostné bohatství a všechny ekonomicky využitelné přírodní zdroje energie jsou pod dohledem státu.*“

<sup>74</sup> Viz Maes, F.: *Environmental law principles, their nature and the law of the sea: a challenge for legislators*. In Sheridan, M. – Lavrysen, L.: *Environmental law principles in practice*. Bruxelles: Bruylant, 2002, str. 72.

<sup>75</sup> Viz str. 26 n.

<sup>76</sup> Např. Winter, G.: *The legal nature of environmental principles in international, EC and German law*. In Macrory, R. (ed.): *Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*. Groningen: Europa Law Publishing, 2004, str. 14 n.

<sup>77</sup> *Case concerning The Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, ICJ, judgment of 25 september 1997. In [www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf).

<sup>78</sup> *Separate opinion of Vice-president Weeramantry*, ICJ Reports, 1997, odst. 85, 92. Weeramantryho práce jsou v mnoha ohledech velmi zajímavé pro právo životního prostředí. Doporučuji například jeho článek „*Justice can be shortsighted*“, v němž označuje moderní právo za krátkozraké a apeluje na čerpání z tradičních moudrostí národů a na aktivní spolupráci všech států ve prospěch společnosti a přírody. Weeramantry zde také datuje „*první mezinárodní princip ochrany přírody*“ – zásadu její dobré správy – do období 3. století př.n.l. In <http://www.unep.org/ourplanet/imgversn/153/weeramantry.html>.



Weeramantry označuje TUR za zásadu moderního mezinárodního práva, která je také jednotlivými státy v praxi uplatňována. Nejde proto jen o jakýsi nejasný politický koncept, neboť TUR má povahu zásady s normativním významem a pouze musí být více rozpracována a uplatňována nikoli izolovaně, ale ve spolupráci celého mezinárodního společenství.

Princip TUR patří i přes výše uvedenou nejednotnost v chápání jeho významu mezi ty nejčastěji zmiňované zásady ochrany životního prostředí, a to nejen v odborné literatuře (jak dokládá mnou sestavený strukturovaný přehled environmentálních principů v příloze č. 1), ale i jinde, zejména ve sdělovacích prostředcích v souvislosti s klimatickými změnami a globálním oteplováním. Existují desítky definic<sup>79</sup>, které se pokoušejí – ať už úspěšně či méně úspěšně – obecnost této vůdčí zásady překlenout. Pro lepší pochopení TUR si dovoluji uvést, jak jej chápal zakladatel české Společnosti pro trvale udržitelný rozvoj, J. Vavroušek: „*Trvale udržitelný rozvoj – nebo snad přesněji způsob života – je zaměřen na hledání harmonie mezi člověkem a přírodou, mezi společnostmi a jejich životním prostředím tak, abychom se co nejvíce přiblížili k ideálům humanismu a úcty k životu a přírodě ve všech jejich formách, a to ve všech časových horizontech. Je to způsob života, který hledá rovnováhu mezi svobodami a právy každého jednotlivce a jeho odpovědností vůči jiným lidem i přírodě jako celku, a to včetně odpovědnosti vůči budoucím generacím. Měli bychom přijmout zásadu, že svoboda každého jednotlivce končí nejen tam, kde začíná svoboda druhého, ale také tam, kde dochází k ničení přírody. Žijme tak, abychom při uspokojování svých potřeb neomezovali práva těch, co přijdou po nás.*“<sup>80</sup> První část tohoto pojetí principu TUR vyjadřuje smysl udržitelného rozvoje, kterým je vytváření harmonie mezi lidmi a přírodou postupným odbouráním duality „lidstvo–příroda“ a uznáním faktu, že lidstvo je součástí přírody. Bohužel historie lidstva je charakteristická vymaňováním se z přírody. A jak správně uvádí P. Jemelka: *"Historii lidského rodu tak můžeme interpretovat i jako historii přizpůsobování původně přírodního*

---

<sup>79</sup> Internetový server „*Canada's connection to the world of law and justice*“ uvádí celkem 36 definic i s jejich autory. Text in <http://www.acjnet.org/docs/legoadoj.html>.

<sup>80</sup> Vavroušek, J.: Perspektivy lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života. In <http://www.sustainable.cz/josefvavrousek.htm>, resp. in Nováček, P. – Vavroušek, J. (ed.): Lidské hodnoty a trvale udržitelný způsob života. Sborník přednášek. Vydavatelství Univerzity Palackého: Olomouc, 1993, str. 91 – 100.

*prostředí lidským nárokům a potřebám, jako historii podmaňování přírody.*"<sup>81</sup> Daleko zajímavější je však druhá část Vavrouškova pojetí udržitelného způsobu života, neboť apeluje na přijetí zásady vyjadřující, že svoboda každého jednotlivce končí tam, kde by docházelo k ničení přírody. Je představou jakési ekologizace člověka – tedy snižování jeho negativních vlivů na životní prostředí. A je proto žádoucí odmítnout návykový konzumerismus a zakořeněné představy vyspělých států, že jediným smyslem života je „mít stále víc“ a jediným úkolem státu je v tom své občany podporovat, protože vzestupem spotřeby se překlenou všechny problémy, které státy nejsou schopny řešit.<sup>82</sup> Musí být změněny výrobní a spotřební modely, tj. co vyrábíme, jak to vyrábíme, kolik vyrábíme a kolik spotřebujeme. Princip je v podstatě založen na jedné z vůbec nejstarších zásad formulované jedním ze sedmi mudrců, Kleobúlem z Lindu<sup>83</sup>, jako „*metron ariston*“, tj. „*míra je nejlepší*“.<sup>84</sup>

Lze tedy shrnout, že Vavrouškova definice smazává vysokou míru antropocentričnosti, která je obsažena v prvním definičním pokusu Světové komise pro životní prostředí a rozvoj z roku 1987. Zároveň potlačuje a odsunuje kamsi do pozadí ekonomickou dimenzi principu TUR. Pouze v poslední větě Vavroušek hovoří o uspokojování potřeb lidí. Jde o velmi silné, biocentrické pojetí koncepce TUR požadující realizaci zcela zásadních změn zaměřených na řešení klíčových globálních problémů a jeho všeobecná akceptace je tak zřejmě v nedohlednu. Definice principu TUR jsou s ohledem na její obecnost samozřejmě pojímány z různých hledisek, prakticky všechny se však shodnou na třech základních aspektech trvale udržitelného rozvoje označovaných jako tři základní cíle či pilíře TUR<sup>85</sup> (*a three pillar concept*):

- účinná ochrana životního prostředí a šetrné využívání přírodních zdrojů,

---

<sup>81</sup> Jemelka, P. In <http://www.ped.muni.cz/wphil/clenove/jemelka/publikace/teze.htm>. Blíže též viz Úvod do ekologické problematiky, 2. rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

<sup>82</sup> O vztahu člověka k přírodě a o konzumerismu blíže viz Kohák, E.: Zelená svatozář: kapitoly z ekologické etiky, 2. přepracované vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000, 62 n.

<sup>83</sup> Kleobúlos byl kolem roku 600 př. n. l. tyranem (nikoliv „tyranem“ v dnešním významu) námořní obce Lindos na ostrově Rhodu.

<sup>84</sup> Srov. např. Panagopoulos, T. I.: Environmental Protection in Greece. In České právo životního prostředí, 2/2005 (16), ročník V; Viz též Hegel, G.W.F.: Dějiny filosofie I. Nakladatelství Československé akademie věd: Praha 1961, str. 159.

<sup>85</sup> B. Moldan hovoří o čtyřech základních komponentech trvalé udržitelnosti, kterými jsou: situace lidí jako jednotlivých osobností, společenské instituce, ekonomika a životní prostředí. Toto pojetí je jistě také správné, když vymezuje společenské instituce jako nezbytný faktor, bez něhož realizace myšlenky TUR není možná. In <http://www.czp.cuni.cz/osoby/Moldan/moldan1.htm>.

- sociální rozvoj, který respektuje potřeby všech a
- udržení vysoké a stabilní úrovně ekonomického růstu a zaměstnanosti.

Environmentalisté a ekonomové se mnohdy liší v tom, jaký z těchto cílů řadí na první místo, pominu-li ty autory, kteří mezi jednotlivými cíli kladou rovnítko. Environmentalisté logicky zdůrazňují efektivní ochranu životního prostředí a ekonomové naopak kladou důraz na hospodářský růst. Určitá skupina ekonomů však považuje snahy o účinnou ochranu životního prostředí za omezování ekonomického růstu, svobody či dokonce demokracie.<sup>86</sup> K této skupině se vyjádřil K. E. Boulding, ekonom a filosof, který se zabýval hospodářským růstem, následovně: „*Věřit v možnosti neomezeného růstu v omezeném prostředí může jen blázen nebo ekonom.*“<sup>87</sup> Poté, co Vavroušek uvedl svoji představu koncepce TUR se objevilo několik smířlivějších definic. V současné době patří v českém prostředí mezi nejvíce oblíbené<sup>88</sup> ta, kterou uvádí I. Rynda jako syntézu všech předchozích definičních snah. Výstižně shrnuje význam, nástroje a postupy koncepce TUR jako: „*komplexní soubor strategií, které umožňují pomocí ekonomických nástrojů a technologií uspokojovat sociální potřeby lidí, materiální i duchovní, při plném respektování environmentálních limitů. Aby to bylo v globálním měřítku současného světa možné, je nutné nově redefinovat na lokální, regionální i globální úrovni jejich instituce a procesy.*“<sup>89</sup> Uvedená definice má již plně všechny tři rozměry – ekonomický (vyjádřený slovy „*pomocí ekonomických nástrojů a technologií*“), sociální (ve formulaci „*uspokojovat sociální potřeby lidí*“) a environmentální (tj. „*při plném respektování environmentálních limitů*“). A zároveň v sobě zahrnuje i rovinu institucionální.

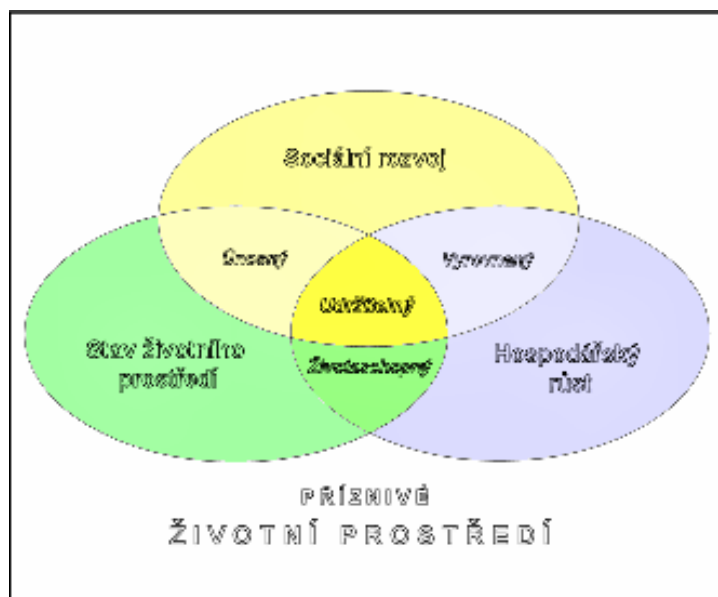
<sup>86</sup> Např. V. Klaus ve své knize uvádí, že „*Ohrožením svobody, demokracie, tržní ekonomiky a prosperity na konci dvacátého a na počátku dvacátého prvního století přestal být socialismus... ale stala se jím ambiciózní, velmi arogantní a velmi bezskrupulózní ideologie politického hnutí, které... začínalo s tématem ochrany životního prostředí, ale které se postupně přeměnilo na s přírodou téměř nesouvisející environmentalismus.*“ In Klaus, V.: Modrá, nikoli zelená planeta. Co je ohroženo: klima, nebo svoboda? Praha: Dokořán, 2007, str. 17.

<sup>87</sup> V originále: "Anyone who believes exponential growth can go on forever in a finite world is either a madman or an economist." In [http://en.wikipedia.org/wiki/Kenneth\\_E.\\_Boulding](http://en.wikipedia.org/wiki/Kenneth_E._Boulding).

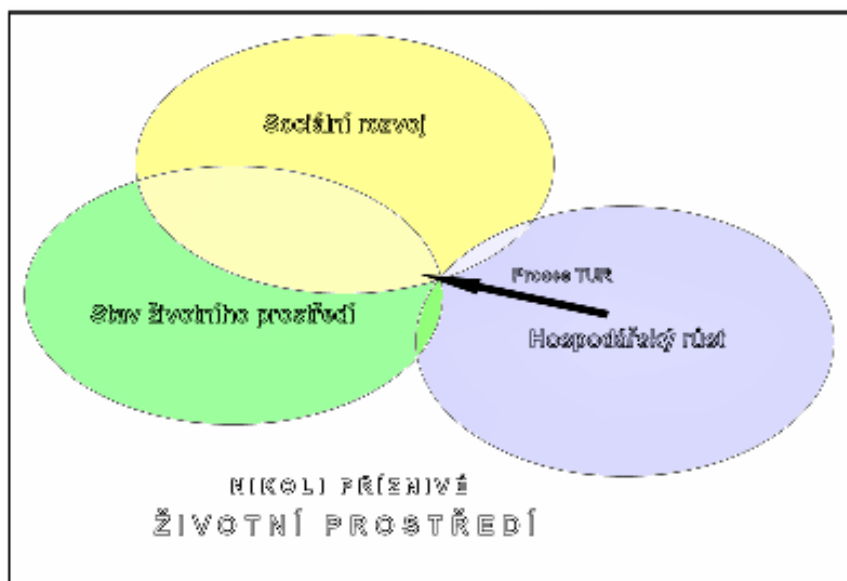
<sup>88</sup> Viz <http://www.sustainable.cz/definiceapraxe.htm>.

<sup>89</sup> Rynda, I.: Komunální politika a udržitelný rozvoj. In Nováček, P.: Směřování k udržitelnému rozvoji. Sborník přednášek. Vydavatelství Univerzity Palackého: Olomouc, 2000, str. 58; též k dispozici na Internetu: [http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf\\_hledani/Sbornik/Rynda.htm](http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf_hledani/Sbornik/Rynda.htm).

Koncepci TUR je tak možné zobrazit následujícím způsobem:



Z diagramu je patrné, že společným jmenovatelem všech uvedených cílů je udržitelnost. Diagram tedy znázorňuje cíl, k němuž proces TUR směřuje, neboť v současné době je nekoordinovaný hospodářský růst značně vzdálen od myšlenky TUR. Je tudíž nutné jej přiblížit směrem k udržitelnému růstu, který respektuje jak potřeby společnosti, tak životní prostředí. To je jeden ze zásadních a současně nejtěžších úkolů, který si vyžádá dlouhodobé úsilí všech zemí. Popsanou situaci, a sice současný stav, lze zjednodušeně znázornit takto:



Koncepce TUR tak smiřuje a koordinuje nezbytnou ochranu životního prostředí s požadavky hospodářského a společenského rozvoje. Nepožaduje utlumení ekonomického růstu, pouze volá po změně současného neudržitelného vývoje společnosti, který pomalu, ale jistě směřuje k nevratnému poškození životního prostředí. Je zapotřebí změnit do značné míry výrobní a spotřební modely. Zmiňovaná zpráva WCED z roku 1987 došla k velmi významnému závěru, že hospodářský růst a účinná ochrana životního prostředí si nebudou překážet, nýbrž se budou vzájemně podporovat, pokud bude mít rozvoj trvale udržitelný charakter. Tento závěr byl následně mnohokrát potvrzen a podrobněji rozpracován. Například Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj vypracovala v roce 2008 velmi zajímavou zprávu pojmenovanou jako „Environmentální výhled OECD do roku 2030“ (*OECD Environmental Outlook to 2030*), v níž ukazuje, že „řešení environmentálních problémů je jak ekonomicky racionální, tak technologicky proveditelné.“<sup>90</sup> V této zprávě také upozorňuje, že „Nebudou-li podniknuta nová politická opatření, v příštích několika málo desetiletích se vystavíme riziku nezvratných změn environmentální základny pro udržitelnou ekonomickou prosperitu. Abychom tomu zabránili, je zapotřebí naléhavých opatření k řešení zejména problémů... jako jsou změny klimatu, úbytek biodiverzity, nedostatek vody a dopady znečišťování a nebezpečných chemikálií na zdraví.“<sup>91</sup> Zpráva OECD je velmi výrazně založena na myšlence TUR, což lze poznat prakticky z každé její věty. Přestože očekává zdvojnásobení světové ekonomiky do roku 2030, uvádí značně pesimistické prognózy vývoje společnosti v souvislosti s přetrvávajícími problémy životního prostředí, které jsou „v rostoucí míře komplexního či globálního charakteru, a jejich dopady se mohou projevit teprve po uplynutí dlouhých časových rámců“.<sup>92</sup> Ze zprávy také vyplývá, že největší dopady na životní prostředí pocítí rozvojové země, neboť jsou méně vybaveny (finančně i institucionálně) k jejich zvládnutí a přizpůsobování se jim. Přestože je již známo, že příznivé životní prostředí je nenahraditelnou hodnotou, jehož ztráta nemůže být vyvážena žádnými jinými přínosy, je realizace této zásady zřejmě nejtěžším úkolem, před kterým lidstvo stojí. Je to dáno tím, že koncepce TUR musí být uskutečňována celosvětově bez ohledu na odlišné regionální

---

<sup>90</sup> OECD Environmental Outlook to 2030: summary in Czech. OECD, 2008, str. 14.

<sup>91</sup> Tamtéž, str. 4.

<sup>92</sup> tamtéž, str. 6.

podmínky, zájmy a zastávané hodnoty jednotlivých států. Je nepochybné, že ohledně nezbytných kroků k naplňování principu TUR existují značné rozdíly mezi vyspělými a rozvojovými státy. V nejhudších zemích světa se lidé potýkající existencionálními problémy budou sotva aktivně zajímat o příznivé životní prostředí pro příští generace. Při uplatňování principu TUR je proto nutné vzít v úvahu i to, že jeho myšlenka patří mezi tzv. „postmateriální“<sup>93</sup> hodnoty, takže k jejímu urychlenému naplňování musí být povinni v první řadě vyspělé země. Navíc to byly a jsou právě vyspělé státy obecně, které za honbou po hospodářské prosperitě a k posílení svého geopolitického vlivu vážně ohrozily a poškodily životní prostředí na celém světě. I když tedy nemohou, i s ohledem na skutečnost že samy dosud otálely, požadovat po rozvojových zemích urychlené a zásadní změny, je důležité si uvědomit, že životní prostředí je společné všem a cena za nečinnost mnohonásobně převyšuje náklady na efektivní postupy a nástroje směřující k ochraně životního prostředí. Za zmínku stojí, že dle Zprávy o živé planetě<sup>94</sup>, kterou vydal v roce 2006 Světový fond na ochranu přírody (WWF – *World Wildlife Fund for Nature*), jedinou zemí splňující kritéria udržitelného rozvoje<sup>95</sup> je Kuba, která ovšem nepatří mezi bohaté, hospodářsky vyspělé státy<sup>96</sup>.

Udržitelný rozvoj představuje naději i reálnou šanci uspokojit potřeby současnosti, aniž by byly ohroženy potřeby budoucích generací. Tím se de facto uznávají práva generací, které teprve přijdou a nemohou se obhajovat a svá práva prosazovat. Může však vyvstat otázka, zda-li je vůbec možné definovat potřeby budoucích generací? Alibismus zde není na místě a každá generace by měla přenechat svět minimálně ve stejném stavu, v jakém jej převzala. A jelikož je pro lidstvo charakteristický pokrok, měly by být na každou generaci kladeny přísnější nároky, neboť jedině tak může být zodpovědným správcem této planety. Vývoj moderní společnosti je provázen určitými relativně neměnnými hodnotami, které se formovaly tisíciletí a které jsou výdobytkem lidského snažení o „lepší já“. Mezi

---

<sup>93</sup> Mezi postmateriální hodnoty, které se uplatňují až poté, kdy jsou uspokojeny potřeby materiální (tj. např. potrava, obydlí apod.) patří i ocenění významu příznivého životního prostředí, resp. myšlenka TUR. Blíže viz Inglehart, R.: *The silent revolution: changing values and political styles; among Western publics*. Princeton: Princeton University Press, 1977. Dále též Moldan, B. In <http://www.czp.cuni.cz/osoby/Moldan/moldan3.htm>.

<sup>94</sup> Viz [http://assets.panda.org/downloads/living\\_planet\\_report.pdf](http://assets.panda.org/downloads/living_planet_report.pdf).

<sup>95</sup> Dle WWF jsou těmito kritérii tzv. *Human development index* (index lidského rozvoje, též HDI), který byl vytvořen v roce 1990 Rozvojovým programem OSN (UNDP), a tzv. *ecological footprint* (ekologická stopa) – měřítko toho, jak udržitelné jsou naše životní styly.

<sup>96</sup> Tamtéž, str. 42.

ně zcela nepochybně patří úcta k druhému a úcta k přírodě. Pokud pak bude pokrok společnosti tyto a další základní hodnoty plně respektovat a chránit, je možné zanechat svět lepším pro další generace. A. Gore v této souvislosti poznamenal, že: „*K obnovení rovnováhy, která dnes v našem vztahu k Zemi chybí, potřebuje civilizace jako celek jednu víru – v existenci budoucnosti. Buď můžeme věřit v tuto budoucnost a pracovat na jejím dosažení a udržení, anebo se potácet dále a jednat tak, jako by měl přijít den, kdy už žádné děti nepřevzou naše dědictví. Volba je na nás; Země je na misce vah.*“<sup>97</sup> Princip TUR tak vyjadřuje vztah mezigenerační, resp. intergenerační solidarity, a navíc zahrnuje aspekty všeobecné solidarity v rámci jedné generace, aby každý měl prospěch ze zdravého životního prostředí a z udržitelného využívání přírodních zdrojů (vztah intragenerační solidarity).

K naplnění koncepce TUR mají posloužit prakticky všechny environmentální principy a dále zásady zejména ekonomické (např. princip efektivnosti, zásada rozumné dostatečnosti, princip internalizace externalit, princip pozitivní ekonomické stimulace), mravní (např. princip nenásilí, princip solidarity), případně i jiné povahy. S ohledem na veliký počet těchto „dílčích“ zásad různé povahy, která je mnohdy odlišuje od principů *stricto sensu*, existuje více možných pojetí jejich vytyčení a značení.<sup>98</sup> Například podle T. de la Courta<sup>99</sup> je koncepce TUR tvořena následujícími principy:

1. **Ekologický princip:** rozvoj se musí změnit a přizpůsobit se přírodní diverzitě a měl by být založen na trvale udržitelném využívání zdrojů.

---

<sup>97</sup> V originále zní text následovně: „*For civilization as a whole, the faith that is so essential to restore the balance now missing in our relationship to the earth is the faith that we do have a future. We can believe in that future and work to achieve it and preserve it, or we can whirl blindly on, behaving as if one day there will be no children to inherit our legacy. The choice is ours; the earth is in the balance.*” In Gore, A.: *Earth in the balance: ecology and the human spirit*, 1st edition. New York: Plume book, 1993, str. 368. Kniha je dostupná též v českém překladu. Viz Gore, A.: *Země na misce vah: ekologie a lidský duch*, 2. vydání. Praha: Argo, 2000.

<sup>98</sup> Např. v dokumentu Centra Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí s názvem „K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek“ jsou uvedena celkem 3 pojetí. In Kolektiv autorů: *K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek*. Svazek II.: Teoretická východiska, souvislosti, instituce, Univerzita Karlova, Praha, 2002, str. 45 n. Dostupné též na Internetu: [http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP\\_sbornik/Druhy.pdf](http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/Druhy.pdf).

<sup>99</sup> Tamtéž.

2. **Princip kulturní a společenské integrity:** rozvoj se musí realizovat na bázi vnitřního rozvojového potenciálu a potřeb a nemá být importovaný zvenku.
3. **Princip nenásilnosti:** rozvoj musí být nenásilný v tom smyslu, že není založen na přímém anebo systémovém násilí.
4. **Princip emancipace:** rozvoj musí vést ke zvyšování sebedůvěry místních lidí, k posílení místní kontroly nad zdroji a energií a k participaci dosud na okraj rozhodování vytlačенých místních obyvatel.
5. **Princip solidarity:** rozvoj musí uspokojovat základní životní potřeby a utvářet příznivé podmínky pro život každého. Musí stimulovat směřování k rovnováze a spravedlivosti a sloužit jako prevence vůči změnám, způsobujícím ztrátu rovnováhy.
6. **Princip přijatelných chyb:** rozvoj musí dovolovat jen takové chyby, které nevedou ke ztrátě integrity zdrojů a ekosystémů.

Z uvedeného výčtu dílčích principů je vidět, že De la Courtovo široké pojetí koncepce TUR je svou biocentrickou a humanistickou orientací blízké Vavrouškově definici pojmu TUR.

Pokud chce být lidstvo úspěšné při naplňování principu TUR, musí v první řadě posílit mezinárodní spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí. Zásada spolupráce patří mezi klíčové principy koncepce TUR. Globální charakter mnoha environmentálních problémů a ekonomická globalizace vyžadují, aby všechny státy spolupracovaly při směřování k udržitelnému rozvoji. Za tímto účelem zástupci států z celého světa jednají společně na konferencích, aby našly společné slovo při realizaci TUR. Prvním základním mezníkem ve vývoji koncepce byla Stockholmská konference o životním prostředí člověka, svolaná Organizací spojených národů v roce 1972. OSN tak přijala vůdčí úlohu ve světové snaze o nápravu a odvrácení hrozící ekologické krize. Stockholmská konference vyzvala k okamžitým akcím na ochranu životního prostředí v jednotlivých zemích i na mezinárodní úrovni. Poprvé byly ve světovém měřítku označeny hlavní ekologické problémy a principy ochrany životního prostředí. Samotný termín TUR zde sice



nepadl, přesto význam této první velké konference o životním prostředí a její výsledky v podobě známé Deklarace s 26 principy a Akčního plánu se 109 úkoly ekologické politiky v rámci OSN velmi přispěli ve snaze o realizaci TUR. Konference měla široký mezinárodní ohlas a lze ji s odstupem času hodnotit jako velmi úspěšnou.<sup>100</sup>

Dalším velkým mezníkem byla již zmiňovaná závěrečná zpráva Světové komise pro životní prostředí a rozvoj nazvaná „Naše společná budoucnost“, v níž byla poprvé blíže představena koncepce TUR. Přestože nejde o právní dokument, má nepochybně značný význam a v něm obsažená definice se stala základem snad všech právních úprav, které jsou založeny na principu trvale udržitelného rozvoje.

Zpráva Komise měla veliký ohlas odborné veřejnosti na celém světě a stala se základním východiskem pro konferenci OSN nazvanou „Summit Země“, která se věnovala otázkám životního prostředí a rozvoje. Tato konference OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED<sup>101</sup>) uskutečněná v Rio de Janeiro v roce 1992 za účasti 178 národních delegací<sup>102</sup> si již nekladla otázku, zda ochrana životního prostředí může být konzistentní s hospodářským růstem, nýbrž se přímo zaměřila na otázku trvale udržitelného rozvoje a možnosti jeho realizace. Na konferenci byly schváleny dokumenty právně závazné (viz dále) i politické dokumenty doporučujícího charakteru („*soft law*“). Těmi nezávaznými jsou závěrečná Deklarace o životním prostředí a rozvoji obsahující 27 zásad, rozsáhlý dokument Agenda 21 vymezující úkoly nezbytné pro naplnění TUR a Principy hospodaření v lesích.<sup>103</sup> Všechny tyto dokumenty jsou plně založeny na koncepci TUR, i když žádný z nich přímo neobsahuje její definici. Fakticky vzato je jejich nezávaznost výhodou, neboť kdyby měly povahu právně závazných dokumentů, nebyly by nikdy schváleny. Proto se důležitost nezávazných dokumentů nesmí v mezinárodním právu podceňovat.

Agenda 21, nazývána též jako program pro 21. století, formuluje ve 40 kapitolách celou řadu prioritních úkolů dlouhodobého rázu v různých oblastech lidských aktivit, které mají být realizovány na cestě k TUR, a současně doporučuje i potřebné nástroje k zajištění udržitelného rozvoje. Mezi tyto nástroje patří

---

<sup>100</sup> Na základě výsledků konference pak vznikl Program OSN pro životní prostředí (UNEP).

<sup>101</sup> *United Nations Conference on Environment and Development.*

<sup>102</sup> Vedoucím československé delegace byl zmiňovaný J. Vavroušek.

<sup>103</sup> Celý název zní Principy využívání, ochrany a udržitelného rozvoje všech typů lesů, jinak též Zásady obhospodařování lesů, v originále ve zkráceném znění: *Statement of Principles*, resp. *The Rio forest principles*.

zejména právní, ekonomické, technické a informační instrumenty, mezinárodní instituce nebo vědecký výzkum.<sup>104</sup> Agendu 21 považují pro její široký záběr a praktický dopad za nejdůležitější z výše uvedených právně nezávazných dokumentů, protože je doposud nejvíce komplexním akčním plánem pro naplňování koncepce TUR v celosvětovém měřítku a odráží uznání, že cesta k udržitelnému rozvoji vyžaduje soustředěné úsilí celé řady subjektů, včetně vlád, velkých průmyslových koncernů i občanů.

Principy hospodaření v lesích jsou reakcí na masivní a bezohledné odlesňování globálního charakteru. Dokument apeluje na státy, aby regulovaly exploataci lesních zdrojů a lesní půdy.

Závěrečná Deklarace formuluje princip TUR nejvýrazněji, a to v zásadách 3 a 4.<sup>105</sup> Je charakteristická tím, že odráží stanoviska a potřeby zejména rozvojových států (typicky zásada 6). I přes svou nezávaznou povahu má Deklarace značný význam pro právo životního prostředí, jelikož jsou v ní zakotveny některé důležité a z hlediska mezinárodního práva životního prostředí poměrně nové zásady, jako např. princip předběžné opatrnosti (obsažený v zásadě 15), princip zakládající povinnost zhodnotit vlivy činností na životní prostředí ještě dříve, než jsou tyto činnosti zahájeny (obsažený v zásadě 17) a jiné. Ačkoliv jsou tyto zásady právně nezávazné, byly v průběhu let začleněny do mnoha nových mezinárodních úmluv, jakož i předpisů národního práva.

Další významný počín v oblasti ochrany životního prostředí lze vidět také v institucionální oblasti, kdy byla vytvořena Komise OSN pro udržitelný rozvoj (CSD)<sup>106</sup>, a to za účelem zajištění efektivního plnění závěrů dohodnutých na Summitu Země. Komise vedle jiných činností hodnotí, jak se daří na mezinárodní, národní i regionální úrovni implementovat doporučení a závazky vzešlé z UNCED.

---

<sup>104</sup> Kapitola 28 se stala základem pro vypracování a přijetí Místní Agendy 21 (MA21), která je koncepčním nástrojem pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni v praxi. Blíže viz: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/mzpmfsgsi0km](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/mzpmfsgsi0km). Kapitola 28 je dostupná v české verzi na Internetu: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGSI0KM/\\$FILE/kap\\_28\\_ma21.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGSI0KM/$FILE/kap_28_ma21.pdf).

<sup>105</sup> Ad zásada 3: „Právo na rozvoj musí být naplňováno tak, aby mohly být spravedlivě uspokojovány potřeby rozvoje i životního prostředí současných a budoucích generací. (The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.)“ Ad zásada 4: „K dosažení trvale udržitelného rozvoje se ochrana životního prostředí musí stát integrální součástí procesu rozvoje a nemůže být posuzována odděleně. (In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.)“ In Potočný, M. – Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část, 5. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 312. V originále též v elektronické podobě na Internetu: [http://www.unitar.org/egp/sites/default/files/Rio\\_Declaration.pdf](http://www.unitar.org/egp/sites/default/files/Rio_Declaration.pdf).

<sup>106</sup> Tj. *UN Commission on Sustainable Development*; CSD byla vytvořena rezolucí Valného shromáždění OSN č. 47/191 ze dne 22.12.1992.

Vznik CSD lze hodnotit jako velký posun vpřed, neboť dokazuje, že státy mají vůli plnit závěry schválené na této konferenci. Otázkou ovšem zůstává, do jaké míry je plnění přijatých environmentálních doporučení a závazků prioritou jednotlivých států, když slabinou CSD je její nemožnost vynutit plnění přijatých závěrů UNCED. CSD je politickým, poradním orgánem (je pracovní komisí Hospodářské a sociální rady OSN) a nedisponuje donucovacími instrumenty, které by jí umožňovaly vynucovat plnění dohodnutých závěrů v praxi.

V rámci UNCED byly k podpisům připraveny (a většinou zemí světa i podepsány) dva právně závazné dokumenty – Rámcová úmluva o změně klimatu<sup>107</sup> a Úmluva o biologické rozmanitosti<sup>108</sup>. Tyto dvě důležité mezinárodní úmluvy jsou po obsahové stránce určitým přelomem v mezinárodním právu životního prostředí a zahrnují řadu důležitých zásad udržitelného rozvoje. Cílem Rámcové úmluvy o změně klimatu je zabránit nevratným změnám životního prostředí v souvislosti s prokazatelnými klimatickými změnami, které jsou nepříznivé pro lidskou společnost. Upozorňuje na skutečnost, že stabilita klimatického systému může být ovlivněna antropogenní emisí oxidu uhličitého a dalších skleníkových plynů (zejména z průmyslové činnosti). Jejím přijetím se státy zavazují usilovat o stabilizaci koncentrace skleníkových plynů v atmosféře na úroveň, která není nebezpečná celkovému stavu klimatického systému. Vyspělé státy se členstvím v úmluvě navíc zavazují poskytovat finanční prostředky pro potřeby rozvojových zemí při plnění úmluvy, a to hlavně těm nejvíce dotčeným klimatickými změnami. Úmluva koncentruje své principy (např. princip mezigenerační spravedlnosti a diferencované odpovědnosti či princip předběžné opatrnosti) zejména v článku 3 nazvaném výstižně „*Principles*“, tedy zásady. Slabinou úmluvy je, že nestanoví snižování produkce skleníkových plynů na konkrétní úroveň. Tento nedostatek byl napraven až přijetím Kjótského protokolu v roce 1997, v němž se průmyslově vyspělé země zavázaly snížit emise skleníkových plynů v úhrnu o 5,2 procent (závazky jednotlivých států jsou diferencované).<sup>109</sup> Cílem Úmluvy o biologické rozmanitosti jsou ochrana rozmanitosti rostlinných a živočišných druhů, jejich genetického základu a různorodosti ekosystémů, trvale udržitelný způsob jejich využívání a spravedlivé a rovnocenné rozdělení přínosů, plynoucích z využívání

---

<sup>107</sup> *The United Nations Framework Convention on Climate Change*. Blíže viz <http://unfccc.int/2860.php>.

<sup>108</sup> *The Convention on Biological Diversity (CBD)*. Blíže viz <http://www.cbd.int/>.

<sup>109</sup> Dle čl. 3 tohoto protokolu se státy zavazují snížit emise minimálně o 5 procent. ČR se zavázala snížit emise o 8 procent. In <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

genetických zdrojů, včetně odpovídajícího přístupu k těmto zdrojům, odpovídajících způsobů financování a odpovídajícího předávání příslušných technologií při zohlednění všech práv na tyto zdroje a technologie. Státy mají suverénní právo využívat vlastní zdroje v souladu se svou ekologickou politikou, mají však povinnost zajistit, aby svými aktivitami nepůsobily škody životnímu prostředí jiných států nebo území za hranicemi jejich jurisdikce. Termín „(trvale) udržitelné využívání biodiverzity“<sup>110</sup> se objevuje na mnoha místech Úmluvy a článek 2 přímo uvádí jeho definici: *"Trvale udržitelné využívání" znamená využívání složek biodiverzity takovým způsobem a v takové rozsahu, který nevede k dlouhodobému poklesu biodiverzity, čímž se udržuje její schopnost uspokojovat potřeby a naděje současných i budoucích generací.*"<sup>111</sup> Zjednodušeně řečeno lze konstatovat, že zatímco Úmluva o biologické rozmanitosti je orientovaná spíše biocentricky, Rámcová úmluva o změně klimatu je svým obsahem ryze antropocentrická.<sup>112</sup>

V pořadí třetí a dosud největší mezinárodní konference o životním prostředí, pojmenovaná jako „Světový summit o udržitelném rozvoji“ (WSSD)<sup>113</sup>, se konala roku 2002 v jihoafrickém Johannesburgu. Cílem konference bylo vyzdvihnout koncept udržitelného rozvoje na mezinárodně politické výsluní, protože v průběhu let došlo k jeho stagnaci a bylo nutné mu dát nový, jasnější rozměr a ukázat možné cesty k jeho naplňování. Přetrvávající obsahová nevyjasněnost samotného pojmu způsobila jeho přerůstání nad svůj původní rámec komplexně pojaté ochrany životního prostředí. Koncept TUR rozšířil svoji působnost na prakticky všechny oblasti lidských aktivit, aniž by došlo k jeho účinnému naplňování. To způsobilo určité rozmělnění jeho významu v oblasti environmentální ochrany. Konference se proto zaměřila i na jasnější vymezení principu TUR z hlediska všech tří pilířů. Jejím hlavním výstupem byl Implementační plán Světového summitu o udržitelném rozvoji<sup>114</sup>, který měl

---

<sup>110</sup> „Sustainable use of biological diversity“.

<sup>111</sup> Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti. In částka 48, Sbírka zákonů č. 134/1999, str. 2936 n., též <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/067/009784.pdf>. V původním znění je toto ustanovení formulováno takto: *"Sustainable use" means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations.* Text in <http://www.cbd.int/convention/articles.shtml?a=cbd-02>.

<sup>112</sup> Viz např. článek 2 a 3. In <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

<sup>113</sup> *World Summit on Sustainable Development*. Blíže viz <http://www.un.org/events/wssd/>.

<sup>114</sup> *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. K dispozici na Internetu. In [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf).

především ukázat hlavní směry a možnosti posílení implementace Agendy 21 a dát prosazování TUR nový impuls (zaměřuje se např. na vyhlazení chudoby, změny neudržitelných vzorců spotřeby a výroby, snížení úmrtnosti dětí do 5 let, podporu vzdělání, zajištění zodpovědného a udržitelného rybolovu, energetickou politiku atd.). Implementační plán podobně jako předchozí politické dokumenty odráží zájmy a potřeby rozvojových zemí (například udržitelnému rozvoji v Africe je věnována samostatná kapitola). Ve skutečnosti ale tento dokument o rozsahu deseti kapitol mnoho nového nepřinesl a přebírá víceméně obsah shora zmíněných dokumentů nebo jiných, zde neuvedených.<sup>115</sup> Jistě může být pozitivně hodnoceno jeho sjednání a dobrý úmysl podpořit realizaci koncepce TUR vytyčením hlavních úkolů, na druhou stranu nepřináší téměř žádné nové konkrétní cíle.<sup>116</sup> Druhým výsledkem konference je politická Deklarace o udržitelném rozvoji, která vyjadřuje myšlenku TUR, shrnuje nejdůležitější úkoly, jež je třeba splnit a stanoví obecné závazky morální povahy.<sup>117</sup>

Z dalších nezávazných mezinárodních dokumentů může být jmenována například Deklarace ministrů z konference WTO v Doha (2001) nebo Podnikatelská charta pro trvale udržitelný rozvoj vyhlášená Mezinárodní obchodní komorou v roce 1990. Charta stanoví 16 zásad ekologického managementu, které by měla organizace dodržovat, aby svou činností co nejméně poškozovala životní prostředí. Cílem Charty je přimět co největší počet podniků k jejímu plnění a snižovat tak negativní dopady na životní prostředí.

V mezinárodním smluvním právu byl termín „princip trvale udržitelného rozvoje“ poprvé použit v roce 1992, kdy se objevil v preambuli Dohody o Evropském hospodářském prostoru.<sup>118</sup> Objevuje se však (ať už výslovně nebo implicitně) i v řadě jiných mezinárodních úmluv nebo v protokolech k těmto úmluvám. Lze jmenovat kupříkladu Úmluvu o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (známá pod akronymem

---

<sup>115</sup> Např. lze uvést Deklaraci tisíciletí (*Millennium Declaration*) z roku 2000.

<sup>116</sup> Úderně a barvitě se k výsledkům summitu vyjádřil např. časopis *The Economist*: „Some Britons are fond of a dish made by mashing and heating the remnants of previous meals. The mysterious repast known as bubble-and-squeak is not haute cuisine, but it is good in parts. Much the same might be said of the United Nations' World Summit on Sustainable Development that closed this week. Almost everything on the menu at Johannesburg had been served up before, at one conference or another.“ Přirovnal tak summit k pokrmu nikoli vysoké úrovně, vzniklý z ohřátých a rozmačkaných zbytků předchozích jídel. Text in *The bubble-and-squeak summit; Sustainable development*. In *The Economist: September 7, 2002*, str. 89.

<sup>117</sup> Text in Kolektiv autorů: Johannesburgská deklarace o udržitelném rozvoji. In *České právo životního prostředí*, 4/2002 (6), ročník II.

<sup>118</sup> *Agreement on the European Economic Area*. In [http://www.euroskop.cz/gallery/2/773-dohoda\\_o\\_ehp.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/773-dohoda_o_ehp.pdf).

CITES, 1973)<sup>119</sup>, Vídeňskou úmluvu o ochraně ozonové vrstvy (1985), Montrealský protokol o látkách, které narušují ozonovou vrstvu (1987) a jeho zpřísnující dodatky (Londýnský z roku 1990 a Kodaňský z roku 1992), Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti (2000) k Úmluvě o biologické rozmanitosti (1992), Úmluvu o jaderné bezpečnosti (1994), Rotterdamskou úmluvu o předběžném souhlasu pro určité nebezpečné chemikálie a pesticidy v mezinárodním obchodě (1998), Stockholmskou úmluvu o perzistentních organických polutantech (2001) atd.

V zahraniční literatuře<sup>120</sup> věnované mezinárodnímu právu životního prostředí bývají někdy uváděny čtyři základní, pravidelně se objevující normativní prvky (*legal elements*) konceptu TUR vyjádřené v mezinárodněprávních dokumentech, vyabstrahované na základě jejich analýzy:

- A. **Zásada intergenerační solidarity** (*the principle of intergenerational equity*) – časový aspekt konceptu TUR, tj. požadavek zachování přírodních zdrojů v takovém stavu, aby budoucím generacím nebylo odňato právo uspokojovat své potřeby, ale i požadavek, aby aktivity související s nápravou ztrát na životním prostředí nebyly ponechány na příští generace. Zásada je vyjádřena např. v preambuli a článku 4 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (1972)<sup>121</sup>, v článku 3 Úmluvy o změně klimatu nebo jako zásada 3 Deklarace o životním prostředí a rozvoji.
- B. **Zásada udržitelného využívání přírodních zdrojů** (*the principle of sustainable use*) – ekologický aspekt konceptu TUR, tj. požadavek zajistit exploataci přírodních zdrojů v udržitelné, resp. rozumné, moudré, vhodné, přiměřené atp. míře. Např. bod 31 kapitoly IV Implementačního plánu Světového summitu o udržitelném rozvoji obsahuje požadavek dosáhnout udržitelného rybolovu.

---

<sup>119</sup> Uvádím pouze rok sjednání úmluv.

<sup>120</sup> Viz Sands, P.: *Principles of international environmental law*, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, str. 253; Thornton, J. – Beckwith, S.: *Environmental law*. London: Sweet and Maxwell, 1997, str. 42.

<sup>121</sup> World Heritage Convention. K dispozici na Internetu: <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>.

### C. Zásada spravedlivého (vyrovnaného) využívání přírodních zdrojů

*(the principle of equitable use, or intragenerational equity)* – geopolitický aspekt konceptu TUR, který vyjadřuje požadavek, aby státy při spotřebě přírodních zdrojů vzaly v úvahu a respektovaly i potřeby jiných států. Tato zásada vyjadřující zájmy a potřeby zejména rozvojových zemí je vyjádřena například v principu 21 Stockholmské deklarace či v zásadě 2 Deklarace o životním prostředí a rozvoji.

### D. Zásada integrace *(the principle of integration)* – integrační aspekt

konceptu TUR požaduje začlenit ochranu životního prostředí do ekonomických a jiných plánů, programů a projektů zaměřených na rozvoj společnosti, a naopak, aby požadavky ekonomického a společenského rozvoje byly brány v potaz při realizaci environmentálních cílů.

Co se týče uplatňování principu TUR v rozhodovací činnosti ICJ, příp. jiných mezinárodních tribunálů, je patrné (jak také potvrzují někteří autoři<sup>122</sup>), že soudci ICJ pomalu začínají považovat myšlenku udržitelného rozvoje za princip, který má procesně právní rozměr. S. Bell a D. McGillivray dokonce uvádí, že princip TUR byl poprvé „výslovně“ uznán v rozsudku ICJ ve věci Gabčíkovo-Nagymaros (1997)<sup>123</sup>. Přestože autoři jako G. Winter<sup>124</sup> nebo F. Maes<sup>125</sup> mají jistě pravdu v tom, že v uvedeném rozsudku je pojem TUR pouze ve spojení s termínem koncept<sup>126</sup>, z jeho předchozího textu lze vyvodit, že ICJ přiznává konceptu TUR normativní povahu. Dlouhodobým zastáncem uznání koncepce TUR za právní princip je již zmiňovaný Ch. Weeramantry, bývalý viceprezident ICJ. Už v roce 1996<sup>127</sup> mezinárodní soudní dvůr uznal ve svém poradním posudku,

---

<sup>122</sup> . Bell, S. – McGillivray, D.: Environmental law, 6th edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 63.

<sup>123</sup> Tamtéž.

<sup>124</sup> Viz Winter, G.: The legal nature of environmental principles in international, EC and German law. In Macrory, R. (ed.): Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Groningen: Europa Law Publishing, 2004, str. 14 n.

<sup>125</sup> Viz Maes, F.: Environmental law principles, their nature and the law of the sea: a challenge for legislators. In Sheridan, M. – Lavrysen, L.: Environmental law principles in practice. Bruxelles: Bruylant, 2002, str. 72.

<sup>126</sup> V bodě 140 rozsudku (Case concerning The Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ, judgment of 25 september 1997) je uvedeno: „Tato potřeba sladit ekonomický rozvoj s ochranou životního prostředí je vhodně vyjádřena v konceptu trvale udržitelného rozvoje. (This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development.)“

<sup>127</sup> Tzn. jeden rok před rozhodnutím ve věci Gabčíkovo-Nagymaros.

že „životní prostředí není pouhý abstraktní pojem, ale představuje životní prostor, který určuje kvalitu života a kvalitu zdraví lidských bytostí, a to včetně těch dosud nenarozených“.<sup>128</sup> Uplatnění zásady TUR v praxi je možné vidět také v založení mnoha institucí a vládních i nevládních organizací jako jsou například CSD, UNEP, IIED<sup>129</sup>, IUCN, DPCSD<sup>130</sup>, WWF, Greenpeace aj.

Pokud jde o uplatňování principu TUR v evropském komunitárním právu, ve Smlouvě o založení Evropského společenství (SES) sice jako samostatný princip nefiguruje, je však zmíněn v článku 2 SES: „*Posláním Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie a prováděním společných politik nebo činností uvedených v člancích 3 a 4 podporovat v celém Společenství harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, rovné zacházení pro muže a ženy, trvalý a neinflační růst, vysoký stupeň konkurenceschopnosti a konvergence hospodářské výkonnosti, vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.*“ A dále je zmíněn i v článku 6 SES: „*Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Společenství uvedených v článku 3, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.*“ Princip TUR se stal součástí práva životního prostředí ES v roce 1993 na základě Maastrichtské smlouvy, v níž samotné je uveden jako jedna ze zásad, a to nejprve v preambuli a dále v článku 2. Původní Římská smlouva z roku 1957 hovořila jen o „plynulém a vyrovnaném růstu“<sup>131</sup> a o životním prostředí se vůbec nezmiňovala. Od té doby patří udržitelný rozvoj mezi prioritní úkoly ES. Byl také klíčovou zásadou ambiciózního Pátého akčního programu ochrany životního prostředí<sup>132</sup> (1992–2000), který Komise označila jako "bod zlomu pro Společenství". Měl poskytnout rámec pro nový přístup, podle kterého je ochrana životního prostředí propojena s širší koncepcí

---

<sup>128</sup> „The environment is not an abstract but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn.“ Text in *Legacy of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I. C. J., Reports*, 1996, bod 29. In [www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf).

<sup>129</sup> Mezinárodní institut pro životní prostředí a rozvoj (*International Institute for Environment and Development*).

<sup>130</sup> Divize pro koordinaci politik a udržitelný rozvoj při DESA (*Department for Policy Coordination and Sustainable Development of the UN*).

<sup>131</sup> „Continuous and balanced expansion“.

<sup>132</sup> *Fifth European Community environment programme: towards sustainability*.



TUR a který má být přijat do všech příslušných oblastí politiky ES, zejména té hospodářské. Realita však sledovaným cílům programu příliš nekorespondovala a nekoresponduje, což také dokládá Evropskou komisí předložené globální hodnocení prosazování a úspěšnosti Pátého akčního programu ochrany životního prostředí (1999).<sup>133</sup> Konceptu TUR se týká i dosud poslední, Šestý akční program ochrany životního prostředí. Byl přijat pro období 2002–2012, takže hodnocení jeho naplňování by bylo předčasné. Má úderný název „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost, naše volba“<sup>134</sup> a uvádí čtyři klíčové environmentální priority, kterými jsou změna klimatu, příroda a biologická rozmanitost, životní prostředí a zdraví a přírodní zdroje a odpady.

Formulace principu TUR, kterou používá Smlouva o založení ES, je problematická (jak také upozorňuje např. E. Kružiková.<sup>135</sup>) protože není v souladu s všeobecně uznávaným chápáním TUR jako strategie usilující o sociální a ekonomický růst při současném zajištění účinné ochrany životního prostředí. Formulace v čl. 2 SES, tj. „*trvalý a neinflační růst*“, je silně ekonomicky orientovaná a zcela potlačuje environmentální aspekt. Je navíc *ad absurdum* zcela nevyhovující. Anglické konsolidované znění („*sustainable and non-inflationary growth*“) je daleko vhodnější a může být přeloženo jako „udržitelný (ve smyslu únosný) a neinflační růst“. Nejednotnost výrazů českého znění SES, kdy je v článku 2 SES nejprve uvedena formulace „*udržitelný rozvoj*“, poté „*trvalý a neinflační růst*“ a následně v článku 177 SES opět „*udržitelný hospodářský a sociální rozvoj*“, je bez bližšího vysvětlení matoucí. Anglické znění alespoň zachovává jednotu v adjektivu „*sustainable*“.

Princip TUR je ve Smlouvě o založení ES vyjádřen také implicitně v samostatné kapitole (čl. 174–176, Hlava XIX) věnované životnímu prostředí<sup>136</sup>, což je s ohledem na shora uvedené formulační pochybení jistě ve prospěch bližšího pochopení významu TUR ve smlouvě. Článek 174 SES deklaruje cíle politiky Společenství v oblasti životního prostředí, článek 175 se týká přijímání příslušných opatření k dosažení cílů uvedených v předchozím článku a procedurálních a kompetenčních otázek v této oblasti a článek 176 umožňuje

<sup>133</sup> Commission (1999) 543, 24.11.1999. In. [http://aei.pitt.edu/4920/01/003191\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/4920/01/003191_1.pdf).

<sup>134</sup> „6th EU Environment Action Programme: Environment 2010: Our Future, Our Choice“. In [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/6eapbooklet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/6eapbooklet_en.pdf).

<sup>135</sup> Kružiková, E.: Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997, str. 50.

<sup>136</sup> Ta byla do Smlouvy o založení ES zakotvena Jednotným Evropským Aktem v roce 1987.

přijímat přísnější ochranná opatření členskými státy, která jsou slučitelná se smlouvou. Princip TUR je vyjádřen především v článku 174 SES a je zajímavé, že mezi sledovanými cíli řadí na první místo v souladu s názvem kapitoly „zachování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí“ a teprve poté uvádí „ochranu lidského zdraví“. Jako další sledovaný cíl uvádí jednu z dílčích zásad principu TUR, tedy „uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů“. Posledním cílem uvedeným v odstavci 1 článku 174 SES je „podpora opatření na mezinárodní úrovni, určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí“. Stejně jako předchozí cíle vyjadřuje dílčí zásadu TUR (v daném případě intragenerační solidaritu). Princip TUR se však neomezuje pouze na kapitolu SES o životním prostředí a jeho sociální aspekt je možné vidět například v článku 177 SES (vyjadřuje „boj proti chudobě v rozvojových zemích“ nebo „přispívání k obecnému cíli rozvoje a upevnění demokracie a právního státu, jakož i k zachování lidských práv a základních svobod“).

Princip je obsažen i v Lisabonské smlouvě pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, která byla podepsána v Lisabonu dne 13. prosince 2007 zástupci 27 členských států Evropské unie, tj. včetně České republiky. Přestože smlouva nebyla dosud ratifikována všemi členskými státy EU<sup>137</sup>, což bylo podmínkou její platnosti podle jejího článku 6, lze pro úplnost zmínit, že dle čl. 2 odst. 3 této smlouvy Unie: „*Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok.*“ Dále v čl. 10a písm. d) a písm. f) této smlouvy Unie vyjadřuje snahu „podporovat „*udržitelný rozvoj v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí v rozvojových zemích s hlavním cílem vymýcení chudoby*“ a snahu „*přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se zajistil udržitelný rozvoj.*“ Citovaná ustanovení jsou určitým posunem vpřed, zejména pokud jde o upuštění od nevhodné formulace „*trvalý a neinflační růst*“ v čl. 2 SES.

---

<sup>137</sup> Právě ČR Lisabonskou smlouvu dosud neratifikovala. O jejím souladu s ústavním pořádkem České republiky viz náleží Ústavního soudu ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl.ÚS 19/08, 446/2008 Sb.

Co se týče úpravy principu v sekundárním právu ES, lze konstatovat, že i v nařízeních a směrnicích je princip hojně zastoupen. Namátkou lze zmínit směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky<sup>138</sup>, kde je vyjádřen v preambuli i v dalších ustanoveních směrnice (např. v čl. 1), nebo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES (dříve 96/61/ES) o integrované prevenci a omezování znečištění<sup>139</sup> (tzv. směrnice IPPC<sup>140</sup>), kde je princip TUR výslovně uveden v preambuli. Směrnice IPPC v sobě obsahuje nové přístupy v ochraně životního prostředí a stanoví požadavky a podmínky pro trvale udržitelný rozvoj vybraných průmyslových a zemědělských činností specifikovaných v příloze 1 směrnice.

Za zmínku také stojí, že v roce 2006 přijala Evropská rada Obnovenou strategii EU pro udržitelný rozvoj<sup>141</sup>, která vychází z předchozí strategie přijaté v roce 2001. Obsahuje komplexní strategii toho, jak se má Evropská unie účinněji řídit svým dlouhodobým závazkem plnit stanovené úkoly a cíle udržitelného rozvoje. Obecným cílem této obnovené strategie je vymežit a rozvíjet činnosti, které EU umožní dosáhnout trvalého zvyšování kvality života pro současné i budoucí generace prostřednictvím uvážlivého využívání zdrojů i potenciálu hospodářství k ekologickým a sociálním inovacím.

Komunitární právo je s přispěním práva mezinárodního hlavním formujícím faktorem dnešní podoby české právní úpravy principu TUR, jakož i celého odvětví práva životního prostředí České republiky. Za zmínku stojí, že s českou právní úpravou principu v ČR jsou obeznámeni i zahraniční autoři, jak dokazují A. Kiss a D. Shelton ve své knize *Manual of European environmental law*<sup>142</sup>, kde jako příklad evropských právních úprav konceptu uvádějí ustanovení § 1 **zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, v platném znění. Citované ustanovení uvádí, že zákon o životním prostředí vychází „z principu trvale udržitelného rozvoje“. V souvislosti s tímto ustanovením je pro úplnost nutno uvést, že i preambule

---

<sup>138</sup> Viz Úřední věstník č. L 327, 22.12.2000, s. 1; k dispozic též v elektronické podobě na Internetu: [http://www.mze.cz/attachments/R%C3%A1mcov%C3%A1\\_sm%C4%9Bnice.pdf](http://www.mze.cz/attachments/R%C3%A1mcov%C3%A1_sm%C4%9Bnice.pdf).

<sup>139</sup> Viz Úřední věstník č. L 24, 29.01.2008; k dispozic též v elektronické podobě na Internetu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:CS:PDF>.

<sup>140</sup> IPPC je anglickou zkratkou *Integrated Pollution Prevention and Control* (překládáno jako integrovaná prevence a omezování znečištění).

<sup>141</sup> Viz [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHD4PB3/\\$FILE/st\\_ur\\_eu\\_cs06.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHD4PB3/$FILE/st_ur_eu_cs06.pdf).

<sup>142</sup> Kiss, A. – Shelton, D.: *Manual of European environmental law*, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, str. 37.

zákona v celém svém rozsahu vyjadřuje myšlenku TUR, když prohlašuje jednotu člověka s přírodou a „*právo člověka přetvářet přírodu v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje*“ a uznává odpovědnost státu „*za zachování příznivého životního prostředí budoucím generacím*“. V ustanovení § 6 tohoto zákona je pak obsažena definice TUR, která svojí formulací připomíná definici Světové komise pro životní prostředí a rozvoj, když za trvale udržitelný rozvoj považuje „*takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů*“. Na úrovni nejvyšší, tj. v ústavním pořádku se žádná definice TUR nenachází, nicméně z preambule **Ústavy ČR**, kde je vyjádřeno odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství, lze princip TUR odvodit. Princip je dále zakotven v **čl. 7 Ústavy**, který stanoví: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“

Zásada trvale udržitelného rozvoje má oporu i v řadě dalších právních předpisů, zřetelně je vidět zejména v **zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu** (stavební zákon), v platném znění. Například ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že „*územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území...*“ nebo v ustanovení § 26 téhož zákona je uvedeno, že „*Územně analytické podklady obsahují...zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území...*“ Dle ustanovení § 32 odst. 2 stavebního zákona je součástí politiky územního rozvoje i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a totéž platí dle ustanovení § 36 odst. 1 zákona pro zásady územního rozvoje. Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. S tím logicky souvisí další právní předpis – **zákon č. 500/2004 Sb., správní řád**, jelikož územně plánovací dokumentace se vydává jako opatření obecné povahy příslušným správním orgánem podle správního řádu. Uplatnění principu TUR je možné vidět i v předpisech týkajících se hospodaření energií. Ustanovení § 6 odst. 10 **zákona č. 406/2000 Sb. o hospodaření energií**, v platném znění, stanoví, že „*výrobce, dovozce nebo prodejce může uvádět na trh pouze spotřebiče energie s minimální účinností užití energie stanovenou prováděcím právním předpisem.*“ Ustanovení § 8 odst. 1 citovaného zákona dále stanoví, že „*Tuzemští výrobci nebo dovozci hromadně vyráběných energetických spotřebičů, jejichž seznam stanoví vyhláška, jsou povinni před uvedením na trh vybavit tyto spotřebiče energetickými štítky.*“ Toto

ustanovení tak stimuluje prodej energeticky méně náročných spotřebičů. V České republice je od roku 2001 povinné označování elektrospotřebičů energetickými štítky, přičemž podrobnosti jsou stanoveny ve **vyhlášce č. 442/2004 Sb.** Shora uvedený zákon také definuje v ustanovení § 3 odst. 1 *státní energetickou koncepci* jako strategický dokument vyjadřující cíle státu v energetickém hospodářství v souladu s potřebami hospodářského a společenského rozvoje, včetně ochrany životního prostředí. Z pohledu vyjádření principu TUR v právních předpisech je zákon o hospodaření energií zajímavý i úpravou požadavků na energetickou náročnost budov, kterou ještě zpřísnila jeho novela – **zákon č. 177/2006 Sb.** a blíže pak konkretizuje **vyhláška č. 148/2007 Sb.** Princip TUR je zakotven také v **zákonu č. 185/2001 Sb., o odpadech** a o změně některých dalších zákonů, který vymezuje v ustanovení § 1 svoji působnost v souladu s touto zásadou.

Princip je zároveň součástí aktualizované Státní politiky životního prostředí České republiky (SPŽP) pro období 2004–2010<sup>143</sup>, kde je vyjádřena nutnost aktualizace tohoto vládního dokumentu schváleného původně již v roce 2001<sup>144</sup>, a to z důvodu „*potřeby důraznějšího kvalitativního posunu z postavení dokumentu převážně resortního v dokument již svým založením respektující požadavky udržitelného rozvoje*“.<sup>145</sup> Dokument proto jako hlavní zásadu ochrany životního prostředí uvádí potřebu dosáhnout udržitelnosti rozvoje. Má poskytovat rámec a vodítko pro rozhodování a aktivity na mezinárodní, celostátní i regionální úrovni, směřující zejména ke zlepšení kvality životního prostředí v celém rozsahu a k uplatnění dílčích zásad udržitelného rozvoje. V roce 2003 byla zřízena Rada vlády pro udržitelný rozvoj, která je stálým poradním, iniciačním a koordinačním orgánem vlády České republiky pro oblast udržitelného rozvoje a strategického řízení, a následující rok vláda ČR schválila Strategii udržitelného rozvoje ČR pro období 2004–2010<sup>146</sup>. Od roku 2007 probíhá její aktualizace a za její přípravu odpovídá uvedená Rada vlády pro udržitelný rozvoj. Dále byly stanoveny indikátory udržitelného rozvoje<sup>147</sup> v souladu s kapitolou 40 Agendy 21, která obsahuje výzvu určenou všem státům, aby vypracovaly ukazatele udržitelného

---

<sup>143</sup> Viz Státní politika životního prostředí České republiky: 2004–2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, též <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/020/003287.pdf>.

<sup>144</sup> Usnesením vlády ČR č. 38 ze dne 10. ledna 2001.

<sup>145</sup> Viz Státní politika životního prostředí České republiky: 2004–2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, str. 6.

<sup>146</sup> Blíže viz <http://www.mzp.cz/cz/sur>.

<sup>147</sup> Viz např. <http://www.cozp.cuni.cz/COZP-14.html>; <http://issar.cenia.cz/issar/page.php?id=110>.

rozvoje<sup>148</sup>. Tyto ukazatele jsou potřeba ke zvýšení aktivit ve prospěch trvale udržitelného rozvoje. Dosud všeobecně používané ukazatele, jako je například hrubý národní produkt nebo údaje o hodnotách znečištění, totiž dostatečně jasně neindikují, do jaké míry je nastoupena cesta směrem k TUR. V České republice se také začíná pomalu uplatňovat i další měřítko udržitelnosti – tzv. ekologická stopa, zkráceně ekostopa, která je měřítkem toho, kolik produktivní země a vody jedinec, město, stát či celá společnost potřebují zdrojů k zajištění své spotřeby a k asimilaci odpadů, jež produkují, při využívání současných technologií. Zjednodušeně řečeno poměřuje nároky na zdroje s existující kapacitou Země.<sup>149</sup>

Dalším koncepčním nástrojem udržitelnosti je místní Agenda 21, která má zapojením místních samospráv<sup>150</sup> a zefektivněním činnosti místní správy přispívat k jejich transformaci na udržitelný rozvoj. Tématu místní Agendy 21, metodologii a další související činnosti se v ČR věnují hlavně organizace CENIA (Česká informační agentura životního prostředí), zřízená Ministerstvem životního prostředí, a Národní síť Zdravých měst České republiky. Tyto organizace usilují o zavádění konceptu místní Agendy 21 do místních samospráv, poskytují odbornou pomoc, realizují pilotní projekty a případové studie. Udržitelný rozvoj podporují i tzv. ekoznačky nebo ekologické certifikáty jako jsou biopotraviny, ekologicky šetrné výrobky, EPD<sup>151</sup>, značky Klasa, Czech made, Natur papír a další. Z domácích nevládních organizací, hnutí a sdružení zaměřených na ochranu životního prostředí lze jmenovat například Český svaz ochránců přírody, Společnost pro trvale udržitelný život, Brontosaurus, Duha, Děti Země nebo Zelený kruh – zastřešující sdružení řady českých nevládních neziskových ekologických organizací.

Princip TUR byl vyjádřen i ve věcném záměru zákona o životním prostředí, který byl realizován jako tzv. „kodex životního prostředí“ v rámci nizozemského programu „*PSO/MATRA pre-accession and good governance programme*“.<sup>152</sup> Po jeho ukončení v listopadu 2003 projekt věcného záměru zákona o životním prostředí převzalo ministerstvo životního prostředí, které na něm dále pracovalo.

---

<sup>148</sup> Viz [http://www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_ind/ind\\_index.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ind/ind_index.shtml).

<sup>149</sup> Blíže viz např. Bedrník 4/2008: Hra o Zemi a ekologická stopa, příloha časopisu. Též in <http://www.hraozemi.cz/>.

<sup>150</sup> Viz oficiální evidence místních Agend 21 (MA21): <http://ma21.cenia.cz/>.

<sup>151</sup> *Environmental Product Declaration*.

<sup>152</sup> Viz <http://www.kodexzp.cz/>. Blíže též Kružáková, E.: Potřebujeme zákon o životním prostředí? In České právo životního prostředí, 1/2002 (3), ročník II.

Vláda ČR však ve svém usnesení ze dne 19. prosince 2007 č. 1441 vyslovila souhlas s jeho zrušením.<sup>153</sup>

### ***Shrnutí:***

Princip trvale udržitelného rozvoje je metanormativní zásadou, která má zcela klíčové postavení pro ochranu životního prostředí. Spojuje v sobě požadavek účinné ochrany životního prostředí s požadavkem na ekonomický a sociální růst současné generace, jakož i generací budoucích. Ekonomický rozvoj a ochrana životního prostředí musí být chápány jako konvergentní, a nikoli konfliktní cíle. Princip je jednotným vyjádřením mnoha jiných principů, zejména těch, které se týkají ochrany životního prostředí. Vyjadřuje také základní princip života, kterým je z našeho pohledu nekonečná expanze v omezeném prostoru. Pojetí principu TUR je mnoho a definic ještě více, každá by ale měla zahrnovat tři aspekty – environmentální, ekonomický a sociální. Někteří jej chápou jako normativní princip, jiní jen jako politickou koncepci. Podstatné však je, aby byla nalezena shoda a vůle princip TUR urychleně a účinně naplňovat celým mezinárodním společenstvím při respektování odlišných možností jednotlivých států. Princip trvale udržitelného rozvoje je v podstatě komplexním, strategickým procesem změn, ve kterém jsou využívání přírodních zdrojů, orientace vývoje technologií a reforma institucí na mezinárodní, národní, regionální a místní úrovni zaměřeny na harmonické zvyšování kvality životního prostředí, jakož i na zvyšování současného a budoucího potenciálu uspokojování materiálních i duchovních lidských potřeb a aspirací. Jak uvádí Jan Keller: „*Celá filozofie udržitelného vývoje osciluje kolem hodnot dlouhodobé perspektivy, zodpovědnosti, sebedisciplíny, ohledu na druhé, kultivovaného altruismu.*“<sup>154</sup> Rozsah působnosti koncepce trvale udržitelného rozvoje již tedy přesahuje oblast ochrany životního prostředí a dnes se také dotýká i otázky lidských práv, práva na rozvoj či mezinárodního práva. Princip byl za léta své existence mnohokrát promítnut do různých aktivit mezinárodního, národního i regionálního charakteru jako jsou pořádání konferencí za účelem dosažení spolupráce při jeho realizaci nebo vznik a činnost úřadů, vládních či nevládních organizací, jeho zakotvení do mezinárodních

---

<sup>153</sup> Viz

[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web\\_file/uv071219.1441.doc/\\$File/uv071219.1441.doc](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv071219.1441.doc/$File/uv071219.1441.doc).

<sup>154</sup> Viz <http://www.darius.cz/jankeller/c110p.html>.

úmluv i národních předpisů nebo vytváření a realizování různých plánů a strategií vedoucích k transformaci na trvale udržitelný rozvoj. I přes dílčí pokroky je však prosazování koncepce TUR v praxi nedostatečné a mezinárodnímu společenství se nedaří zvrátit trend globálního a intenzivního poškozování životního prostředí. O to naléhavější je potřeba trvale udržitelný rozvoj jasně definovat jako plnohodnotný normativní princip a zejména jej pak v praxi uplatňovat.

## 4.2. Princip nejvyšší hodnoty

Na rozdíl od předchozího principu trvale udržitelného rozvoje je princip nejvyšší hodnoty vyjádřen v odborné literatuře poměrně zřídka. Ze strukturovaného přehledu v příloze č. 1 vyplývá, že z celkového počtu třinácti autorů je zmíněn pouze třemi domácími environmentalisty.<sup>155</sup> Jak jsem však uvedl v předchozím textu, existují některé atributy společné oběma principům – vysoká míra obecnosti a abstraktnosti a také to, že oba principy mají metapravní povahu a jsou také výchozími principy pro ostatní environmentální zásady. Svoji působností přesahují jak rámec práva životního prostředí, tak i rámec práva samotného. To je možná příčinou jejich dalšího společného znaku, kterým je nejednota v jejich chápání. Environmentalisté a ekologové považují životní prostředí, resp. přírodu<sup>156</sup> jako jeho podmnožinu, za nejvyšší, nenahraditelnou hodnotu. Princip nejvyšší hodnoty obecně znamená, že život, zdraví a příznivé životní prostředí jsou nejvyššími možnými hodnotami univerzální povahy, neboť jsou společné všem. Každý má jeden život a jedno zdraví a nelze objektivně konstatovat, že život a zdraví jednoho má vyšší hodnotu, než život a zdraví druhého.<sup>157</sup> Životní prostředí má lidstvo také jen jedno, je společné všem lidem bez rozdílu a jeho poškozování se každého zákonitě dotýká, protože celé lidstvo je zároveň jeho nedílnou součástí. Pokud dochází ke snižování kvality stavu životního prostředí, dochází i ke snižování kvality života lidstva. Poškozování životního prostředí člověkem má

---

<sup>155</sup> Těmi jsou Damohorský, M., Drobník, J., Dienstbier, F.; Princip nejvyšší hodnoty zmiňuje například i Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, str. 31.

<sup>156</sup> Pojem „příroda“ není na rozdíl od pojmu „životní prostředí“ v českém právu definován, nicméně může být vyvozen z definice pojmu „ochrana přírody a krajiny“, který je v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>157</sup> Přestože v praxi tomu tak bývá, zejména z důvodu existence emocionality u člověka, která je příčinou jeho rozlišování mezi hodnotami lidského života (a zdraví) u různých jednotlivců.



globální charakter, proto se dotýká všech. Životní prostředí je tedy společně s životem a zdravím člověka hodnotou nejvyšší (*ultima value*), fundamentální, a proto musí být náležitě chráněno. Lze konstatovat, že všechny nižší hodnoty zůstávají bez (nej)vyšší hodnoty prázdné, bezobsažné. Takto je zpravidla chápáno životní prostředí ze strany environmentalistů a ekologů. Tím se však dostávají do ostrého střetu s objektivisty a zastánci filosofie Ayn Randové, protože ti naopak uznávají jen jednu nejvyšší hodnotu, a to lidský život. Nejvyšší hodnotou a měřítkem správnosti všech hodnot je dle jejich pojetí pouze život člověka jako bytosti obdařené rozumem. Člověk je sám sobě nejvyšším cílem a hodnotou. Objektivisté tvrdí, že explicitním cílem environmentalistů je zabránit člověku měnit jeho životní prostředí, jeho narušování přírody, a proto „*je environmentalismus zásadně nelidským*“.<sup>158</sup> Environmentalismus považují za vážné nebezpečí a hrozbu pro lidstvo a přírodě přiznávají hodnotu jen proto, že lidem přináší prospěch. Dle jejich chápání příroda nemá a nemůže mít hodnotu sama o sobě, aniž by existoval hodnotící subjekt – tedy člověk. Krátkozraký objektivismus nejenom že zcela překrucuje hlavní myšlenku a cíl environmentalistů, kterým je kvalitnější život pro všechny, a tedy i pro budoucí generace v příznivém životním prostředí, ale zároveň zcela potírá vnitřní hodnotu přírody, potažmo životního prostředí. E. Kohák uvádí, že v průběhu času se objevily „*tři zásadní možnosti, jak lidé mohou prožívat přírodu – jako posvátnou přítomnost, jako partnera a jako cenný dar, za nějž je třeba děkovat.*“ Všechny uvedené možnosti dualistického chápání přírody jsou ale již překonané, protože postrádají velice aktuální prvek, kterým je ochrana přírody člověkem. Nestačí děkovat, je třeba aktivně jednat a přírodu, jakož i celé životní prostředí chránit. Princip nejvyšší hodnoty také znamená, že životní prostředí si zaslouží tu nejvyšší ochranu. Ochrana životního prostředí je dnes již prvořadým veřejným zájmem. A jak trefně v jednom svém pojednání napsal M. Kloepfer: „*Ochrana životního prostředí má budoucnost, protože bez ochrany životního prostředí žádné budoucnosti není.*“<sup>159</sup> Přestože existuje řada oponentů, lidstvo jako celek si již uvědomuje naléhavost potřeby účinné ochrany životního prostředí a postupně

---

<sup>158</sup> „*Environmentalism is fundamentally anti-man.*“ Berliner, M. S.: Against environmentalism. In [http://www.aynrand.org/site/PageServer?pagename=objectivism\\_environmentalism](http://www.aynrand.org/site/PageServer?pagename=objectivism_environmentalism).

<sup>159</sup> Citováno z Damohorský, M.: Lidstvo na rozcestí aneb má právo životního prostředí ještě vůbec smysl?! In Damohorský, M. (ed.): Pocta Doc. JUDr. Jaroslavi Drobňíkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2007, str. 34.

začíná čelit a předcházet následkům negativních antropogenních vlivů. Vzniká tak v jistém smyslu paradox, že lidé chrání životní prostředí před sebou samými. K této ochraně jsou využívány jak nástroje ekonomické, technické, vědecké a osvětové, tak i stále častěji (v posledních čtyřech dekadách) instrumenty politické a právní.

Na mezinárodní úrovni princip výslovně upraven není, nicméně může být vyvozen z práva na příznivé, resp. zdravé životní prostředí (*favourable/healthy environment*), neboť právě zdraví člověka, které do jisté míry závisí právě na stavu životního prostředí, je nedílnou složkou onoho triumvirátu nejvyšších hodnot. Právo na příznivé životní prostředí tak může být považováno za určitou formu vyjádření principu nejvyšší ochrany. Za příznivý stav životního prostředí lze přitom považovat takové vlastnosti životního prostředí, které člověku objektivně umožní uspokojovat nejen jeho základní biologické funkce, ale umožní mu i život na úrovni odpovídající dosaženého stupně vývoje společnosti při současném respektování trvale udržitelného rozvoje. Právo na příznivé životní prostředí je poprvé uvedeno jako základní lidské právo v principu č. 1 Stockholmské deklarace o životním prostředí a od té doby se objevilo mnohokrát jak v *soft law*, tak i v právně závazných dokumentech. Z politických dokumentů lze jmenovat Světovou chartu přírody<sup>160</sup> vyhlášenou Valným shromážděním OSN roku 1982<sup>161</sup>, která přírodě vyjadřuje úctu a přiznává ji hodnotu bez ohledu na užitečnost, kterou pro člověka má. Přestože charta patří do kategorie *soft law*, některé její zásady byly zapracovány do mezinárodních úmluv i do právních řádů mnoha států. Nověji se objevuje v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeira (1992), jejíž zásada 1 vyjadřuje právo člověka na zdravý život v harmonii s přírodou, a v Johannesburgské deklaraci (2002), která uvedenou zásadu potvrdila. Dalším politickým dokumentem vyjadřujícím právo na příznivé životní prostředí je rezoluce Komise OSN pro lidská práva (UNCHR) z roku 2005, č. 2005/60, nazvaná Lidská práva a životní prostředí jako součást udržitelného

---

<sup>160</sup> *World Charter for Nature*. Text in <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>.

<sup>161</sup> Rezoluce Valného shromáždění OSN 37/7 ze dne 28. října 1982.

rozvoje.<sup>162</sup> Název této rezoluce jen potvrzuje úzkou provázanost principu nejvyšší hodnoty se zásadou trvale udržitelného rozvoje.

Ze závazných dokumentů uznávajících právo člověka na příznivé životní prostředí lze namátkou uvést Mezinárodní úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí<sup>163</sup> (tzv. Aarhuská úmluva) sjednanou v roce 1998<sup>164</sup> nebo Úmluvu o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva,<sup>165</sup> uzavřenou v roce 1998.

Samostatnou pozornost si zaslouží evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (zkráceně Evropská úmluva o lidských právech, EÚLP) schválená Radou Evropy roku 1950, přestože (nebo právě proto, že) nedeklaruje žádné právo na příznivé životní prostředí, což také bývalá Evropská komise pro lidská práva výslovně konstatovala, když uvedla, že „*žádné právo na ochranu přírody jako takové nefiguruje mezi právy a svobodami zaručenými Úmluvou, jmenovitě jejími články 2, 3 a 5, jichž se stěžovatelé dovolávali.*“<sup>166</sup> Stejně stanovisko ostatně zaujal i Evropský soud pro lidská práva v roce 2003, ale s důležitým dovětkem, že článek 8 EÚLP „*může zahrnovat právo být chráněn před závažnými zásahy do životního prostředí, neboť zásahy mohou narušit život člověka, bránit mu v pokojném užívání jeho obydlí a poškodit tak jeho soukromí život*“.<sup>167</sup> Článek 8 EÚLP stanoví, že „*Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.*“ Soud tak svým výrokem reagoval na potřebu přizpůsobit smlouvu z roku 1950, jejíž autoři nepovažovali v té době za nutné chránit životní prostředí, novým podmínkám a potřebám současného světa, který se potýká s ekologickými problémy celosvětového rozsahu. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že by jistě stálo za úvahu, aby byl přijat dodatkový protokol, který by do Evropské úmluvy o lidských právech začlenil právo na příznivé životní prostředí. Životní prostředí je

---

<sup>162</sup> *Human Rights Resolution 2005/60: Human Rights and the Environment as Part of Sustainable Development*, ze dne 20. dubna 2005 (E/CN.4/RES/2005/60), *UN Commission on Human Rights*. Text in [http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-60.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-60.doc).

<sup>163</sup> *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*.

<sup>164</sup> V platnost vstoupila v roce 2001. ČR ji ratifikovala v roce 2004.

<sup>165</sup> *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*. Text in <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/172.htm>.

<sup>166</sup> Převzato z Repík, B.: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? In *Bulletin advokacie*, 7-8/2005 a 9/2005, str. 20.

<sup>167</sup> Tamtéž.

tak prozatím chráněno úmluvou a jejími protokoly nepřímou, prostřednictvím ochrany práv, které již tyto dokumenty garantují. Uvedená soudní praxe je nazývána jako nepřímá ochrana práva, ochrana oklikou (*par ricochet*).<sup>168</sup> Citovaný článek 8 EÚLP však není možno obcházet či překrucovat, takže nezaručuje právo mít obydlí v příjemném prostředí. Soud<sup>169</sup> tento článek aplikuje pouze v případě, že jde o závažný zásah do uvedených práv a v praxi tak stěžovatelům vyhoví zřídka.<sup>170</sup> Z uvedeného vyplývá, že životní prostředí může být Evropským soudem pro lidská práva chráněno za dvou předpokladů: zásah do životního prostředí musí současně zasahovat i do práv chráněných EÚLP a tento zásah musí být závažný, tedy dostatečně intenzivní, aby byl způsobilý porušit některé ustanovení této úmluvy. To však neznamená, že zdravotní stav poškozené osoby musí být také vážně ohrožen. Zcela samozřejmým předpokladem pak je, že se poškozená osoba, jejíž práva chráněná úmluvou byla porušena, bude těchto svých práv u Evropského soudu pro lidská práva domáhat, neboť úmluva nezná *actio popularis*.

Princip nejvyšší hodnoty není explicitně vyjádřen ani v komunitárním právu. Je však s podivem, že právo na příznivé životní prostředí není vyjádřeno v Chartě základních práv EU, která je na rozdíl od dříve zmíněné Evropské úmluvy o lidských právech daleko novějšího data. Charta základních práv EU byla deklarována v prosinci roku 2000 v Nice, tedy v době nedávné a její autoři již mohli patřičně reflektovat vážnost poškozování životního prostředí v Evropě a tomu odpovídající politiku EU zaměřenou na ochranu přírody a lidského zdraví,

---

<sup>168</sup> Tamtéž, str. 21.

<sup>169</sup> A dříve i Evropská komise pro lidská práva.

<sup>170</sup> Např. případ *López Ostra v. Spain, judgment of 9 December 1994, Series A, no. 303-C*. Soud v tomto případě uznal plnou aplikovatelnost článku 8 EÚLP, pokud jde o znečištění životního prostředí. Navrhovatelka si stěžovala na zápach, hluk a znečištěné ovzduší způsobené čistíčkou odpadu, která byla jen pár metrů od jejího domu, a tvrdila, že tím došlo k porušení jejího práva na soukromý a rodinný život. Soud na základě zjištěných faktů dospěl k názoru, že stát (Španělsko) neuspěl v tom smyslu, aby našel správné vyvážení mezi zájmem na hospodářském růstu oblasti a právem stěžovatelky na nerušený soukromý a rodinný život. Zvláště důležitá je v tomto případě skutečnost, že soud, vědom si složitosti při prokazování příčinné souvislosti mezi újmou na zdraví a znečištěným prostředím, uznal, že samotnou konkrétní újmu na zdraví není nutno vzhledem ke znění článku 8 prokazovat (stěžovatelka a její dcera však měla prokazatelně vážné zdravotní následky způsobené exhalací sirovodíku). Soud přímo konstatoval (bod 51), že "**Přírozeně může silně znečištěné prostředí ovlivnit zdravotní stav osob a může jim bránit v řádném užívání jejich domovů až do té míry, že je porušeno jejich právo na soukromý a rodinný život, aniž by však bylo vážně ohroženo jejich zdraví** (Naturally, severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health.)." Text in [http://www.escri-net.org/usr\\_doc/Lopez\\_Ostra\\_v\\_Spain\\_Decision.doc](http://www.escri-net.org/usr_doc/Lopez_Ostra_v_Spain_Decision.doc).

jakož i na minimalizaci negativních dopadů lidské činnosti na životní prostředí. Nic na tom nemění skutečnost, že Charta byla prozatímne přijata jako politická deklarace bez právní závaznosti. O to ostudnější je fakt, že znění Charty bylo v roce 2007 novelizováno, a přesto nebyla využita možnost přičlenit k deklarovaným základním právům EU i právo na příznivé životní prostředí. Je třeba poznamenat, že Soudní dvůr Evropských společenství již nyní Chartu používá jako významný instrument potvrzující existenci základních práv. Evropský parlament koncem roku 2007 ve Štrasburku Chartu schválil, a otevřel tak cestu k její závaznosti. O to významnější by bylo, kdyby v tomto již právně závazném dokumentu figurovalo právo na příznivé životní prostředí. Pokud jde o obsah Charty, ochraně životního prostředí je věnován článek 37, který stanoví, že: „Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.“<sup>171</sup> V dalších pramenech komunitárního práva je situace obdobná, pokud jde o absenci principu nejvyšší hodnoty a bylo by poněkud problematické vyvodit závěr, že komunitární právo je postaveno na této zásadě. Komunitární právo jistě přiznává životnímu prostředí mimořádně významnou hodnotu, není však dosud možné konstatovat zcela bez pochyby, že ji skutečně staví na roveň s ochranou života či zdraví člověka. Dobrým příkladem může být směrnice Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, jejímž obecným účelem je vymezit základní zásady společné strategie ES s cílem definovat a stanovit cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší ve Společenství, jejichž smyslem je „zabraňovat a předcházet škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo tyto účinky snižovat“. V dalších ustanoveních také uvádí lidské zdraví a životní prostředí vždy pospolu na stejné úrovni – ovšem s dvěma výjimkami, a to v článku 2, kde v bodě 7 definuje „výstražnou prahovou hodnotou“ jako hodnotu, jejíž překročení znamená, že i „krátká expozice dané látky ohrožuje lidské zdraví“, a dále v článku 7 odst. 2 písm. c), který stanoví, že „Opatření činěná k dosažení cílů této směrnice nemají žádné významné nepříznivé účinky na životní prostředí v ostatních členských státech.“ Z citovaných článků směrnice tedy vyplývá, že pojem výstražná prahová hodnota se neuplatňuje u ochrany životního prostředí či jeho složek a naopak opatření činěná k dosažení cílů této směrnice mohou mít jisté,

---

<sup>171</sup> Viz <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:CS:PDF>.

nikoli ovšem významné nepříznivé účinky na životní prostředí v ostatních členských státech. Spíše však jde o nuance, které mimořádnou hodnotu životního prostředí prakticky nesnižují. Na principu nejvyšší hodnoty je v podstatě založen i Šestý akční program ochrany životního prostředí pro období 2002–2012, což vyplývá i z jeho názvu „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost, naše volba“.

V právním řádu ČR má princip nejvyšší hodnoty oporu přímo v **ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., Listině základních práv a svobod (LZPS)**, v jejímž článku 35 odst. 1 je zakotveno právo každého na příznivé životní prostředí a dále v odst. 3 téhož článku je stanoveno, že „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“ Nutno uvést, že právo na příznivé životní prostředí náleží dle čl. 41 odst. 1 LZPS mezi práva, jichž se nelze dovolávat přímým odkazem na ustanovení LZPS, ale pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Ochrana životního prostředí je svěřena orgánům veřejné správy, nikoli soudům. Princip nejvyšší hodnoty má své nepřímé vyjádření i v čl. 11 odst. 3 LZPS, který zakládá omezení pro výkon vlastnického práva, jež nesmí poškozovat vedle lidského zdraví ani životní prostředí a přírodu nad míru stanovenou zákonem. Pro úplnost je také vhodné zmínit i čl. 14 odst. 3 LZPS, který stanoví možnost omezit svobodu pohybu a pobytu zákonem na vymezených územích, jestliže je to nevyhnutelné z důvodu ochrany přírody. Pojem „příroda“ sice není v českém právu definován, k jeho definici je však možné použít právem upravený pojem „ochrana přírody a krajiny“, který je v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.<sup>172</sup> Pojem „příroda“ byl nicméně jasně definován na mezinárodní úrovni, a to na stockholmské Konferenci OSN o životním prostředí člověka (1972): „*Příroda je reálný svět, který nás obklopuje, na jehož vzniku neměl člověk podíl, ale na němž je existenčně závislý.*“<sup>173</sup>

Právo na příznivé životní prostředí je také vyjádřeno v **zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, v platném znění, který přímo v preambuli zdůrazňuje

---

<sup>172</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.: „*Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“

<sup>173</sup> Text in Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, str. 33.

právo na příznivé životní prostředí jakožto jedno ze základních práv člověka. Je však třeba poznamenat, že tento zákon ani jiný právní předpis nedefinují pojem „příznivé životní prostředí“.<sup>174</sup> Druhé jmenované ustanovení LZPS vyjadřuje relativnost zákazu ohrožovat či poškozovat životní prostředí a jeho složky, protože již samotná přítomnost člověka moderní doby na Zemi svým způsobem ohrožuje životní prostředí. Člověk má odlišné potřeby než ostatní organismy na této planetě a svojí rozumovou kapacitou je navíc obohacen o zájmy a aspirace, které ho nutí k přetváření životního prostředí k obrazu svému. Proto je nutné stanovit míru ohrožení a poškození životního prostředí, která musí být v souladu s trvale udržitelným rozvojem. Princip nejvyšší hodnoty je dále nepřímě vyjádřen v **zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech**<sup>175</sup> nebo v **zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**,<sup>176</sup> v platném znění, v procesech EIA a SEA<sup>177</sup>. Svě uplatnění našel i v rozhodovací praxi soudů, a to konkrétně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. října 2008, vydaném pod č.j. 9 As 8/2008 – 80, v němž soud uvedl následující: *„Skutečností zůstává, že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celého lidstva.“* V citovaném rozhodnutí, které je v mnoha ohledech významné pro právo životního, jelikož zdůrazňuje význam životního prostředí a uvádí i další důležité environmentální zásady, Nejvyšší správní soud považuje za **fakt**, že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot.

Na rozdíl od předchozího principu TUR ovšem zůstává princip nejvyšší hodnoty stále pro všechny tři úrovně práva (tj. mezinárodní, komunitární a českou) mimo dosah všeobecného zájmu a ponechává si tak svoji abstraktnost prakticky nedotčenou. Naopak je tento princip středem velkého zájmu pro jiný obor – filosofickou etiku, která ale nemá takový potenciál princip nejvyšší hodnoty uvést na výsluní veřejného života. Lze tedy konstatovat určitou izolovanost tohoto

---

<sup>174</sup> Viz str. 58.

<sup>175</sup> Ustanovení § 19 odst. 1 písm. h) citovaného zákona stanoví povinnost provozovatel zařízení k využívání odpadů *„oznámít bez zbytečného odkladu příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nepříznivé vlivy nakládání s odpady na zdraví lidí nebo životní prostředí, které jsou v rozporu s vlivy očekávanými nebo popsány v provozním řádu zařízení, nebo vlivy, které překračují stanovené limitní hodnoty.“* Tutéž povinnost pro provozovatele zařízení k odstraňování odpadů pak stanoví ustanovení § 20 písm. i) téhož zákona.

<sup>176</sup> Ustanovení § 2 citovaného zákona o rozsahu posuzování stanoví: *„Posuzují se vlivy na obyvatelstvo a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.“*

<sup>177</sup> Blíže viz str. 72 n.

principu, což lze odůvodnit jeho krátkým vývojem a kladením většího důrazu na princip trvale udržitelného rozvoje, který svým požadavkem na zachování ekonomického a sociálního rozvoje může tento princip zatlačit do pozadí. Prozatím je tak princip nejvyšší hodnoty uznáván toliko naukou a nevládními organizacemi.

### ***Shrnutí:***

Princip nejvyšší hodnoty má společné a současně rozdílné znaky s principem TUR. Je charakteristický svojí značnou abstraktností a obecností a je nositelem fundamentální hodnoty, což vede k neshodám v jeho pojmání, neboť někteří uznávají pouze jednu nejvyšší hodnotu, a to lidský život. Takové pojetí principátu lidského života je však egoistické, omezené a krátkozraké a jako takové musí být kategoricky odmítnuto. Princip nejvyšší hodnoty je uznáván i jako environmentální zásada klíčového významu, protože je společně s principem TUR východiskem pro ostatní principy ochrany životního prostředí. Vyjadřuje myšlenku, že životní prostředí má stejně nenahraditelnou hodnotu jako život a zdraví člověka. Životní prostředí je základním předpokladem života, a má tak spolu s životem a zdravím člověka tu nejvyšší hodnotu, které si lidstvo musí nejen patřičně vážit, ale i efektivně střežit a chránit. A to jak pro sebe, tak i pro ostatní formy života na Zemi, jelikož všechny organismy jsou nedílnou součástí přírody, existují mezi nimi pevné vazby a navzájem se ovlivňují, takže ztráta jednoho organismu může mít negativní dopad na ty ostatní. Proto je důležité využívat všechny složky životního prostředí šetrným a udržitelným způsobem, a vyjádřit tak mezigenerační solidaritu těm, kteří nemají možnost hájit svá práva. Princip nejvyšší hodnoty musí být tedy koordinován s ostatními principy ochrany životního prostředí (zejména s principem trvale udržitelného rozvoje). Na rozdíl od principu TUR však bývá zatlačován do pozadí a netěší se takovému zájmu, jak ukazují právní úpravy na mezinárodní, komunitární i české úrovni. Zejména jeho zakotvení v právu ES je velmi chudé na rozdíl od jiných environmentálních zásad, pro které je výchozím principem.



### 4.3. Princip prevence

Princip prevence (*prevention principle*) je založen na poznání, že je lepší škodám předcházet, než-li je pak napravovat. Vždy je účinnější prevence než dodatečná náprava škody. V případě ochrany životního prostředí má přímo klíčový význam, jelikož životní prostředí je nenahraditelnou hodnotou a některé ekologické ztráty jsou tak mnohdy nenapravitelné a penězi nevyčíslitelné. Ochrana životního prostředí se proto v první řadě musí soustředit na předcházení znečištění či poškození životního prostředí a jeho složek. O mimořádném významu principu prevence v právu životního prostředí svědčí také fakt, že se v právní teorii i praxi postupně zakotvuje požadavek předcházet jak ekologickým ztrátám, tak dokonce i bezprostředním hrozbám jejich vzniku. Aby se takovým hrozbám a ztrátám předešlo, je nutné v situaci, kdy je předem známo riziko vzniku ekologické ztráty, učinit nezbytná opatření k jeho eliminaci nebo alespoň minimalizaci. Pro uplatnění principu prevence není rozhodující, zda-li je riziko vzniku ekologické ztráty antropogenního původu. Příkladem může být vážné povodňové nebezpečí ve zvláště chráněném území, kterému je vždy třeba zabránit.

Princip prevence bývá někdy považován za nejdůležitější princip či pilíř ochrany životního prostředí<sup>178</sup>. Je také principem, který je v nauce nejčastěji zmiňován (viz příloha č. 1) a v legislativní praxi i nejčastěji uplatňován, a to napříč celého mezinárodního společenství. Těší se značné pozornosti nejen z řad environmentalistů a ekologů, ale i z řad politiků, ekonomů či hospodářských organizací jako je vlivná OECD. Jaksi přirozeně a možná i z důvodu dlouhého vývoje je s principem prevence obeznámena i široká veřejnost. Lze konstatovat, že patří k těm nejvíce přijímaným, resp. nejméně sporným zásadám ochrany životního prostředí. Vyjadřuje fundamentální prvek ekologické politiky moderního demokratického státu a plynule navazuje na předchozí uvedené principy, které jsou jeho východiskem. Princip prevence má obecnou povahu, tudíž je uplatňován v celém systému práva, a patří mezi nejstarší právní zásady vůbec.

---

<sup>178</sup> Viz např. Kružíková, E.: Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce. Praha: Linde, 2003, str. 43; Mezřícký, V. – Braniš, M. – Kružíková, E. – Tošovská, E.: Teorie a praxe environmentální politiky. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 1999, str. 86.

V odborné literatuře<sup>179</sup> je možné setkat se minimálně se třemi výklady principu prevence, resp. formami jeho uplatnění, které lze de facto považovat za předchozí formy jeho vývoje:

Podle nejstaršího a také nemírnějšího pojetí znamená princip prevence „**ochranu (nápravu) u zdroje**“, resp. v jeho nejbližším okolí (*rectification of environmental damage at source, rectification at source principle*). Toto rané pojetí principu prevence znamená, že nejlepší environmentální opatření jsou ta, která odstraňují příčiny vzniku znečištění nebo poškození životního prostředí co nejbližše jeho zdroji. V podstatě jde o ochranu životního prostředí rozptýlením škodlivin nebo jejich přenosem na delší vzdálenosti, aby se zabránilo jejich silné koncentraci těchto látek na určitém území. Takové pojetí principu prevence se objevilo pravděpodobně poprvé v Prvním akčním programu pro ochranu životního prostředí z roku 1973. Princip ochrany u zdroje může být uplatňován v počátcích ekologické politiky. Toto pojetí bývá někdy uváděno jako samostatný princip vedle principu prevence.<sup>180</sup>

Dalším stupněm pojetí principu prevence je „**minimalizace znečištění**“, která znamená povinnost stanovit co nejpřísnější emisní a imisní limity, aby se maximálně zabránilo koncentraci škodlivých látek v životním prostředí. Toto pojetí je přísnější oproti předchozímu, nicméně je již také překonané.

Z těchto tří nejpřísnější třetí stupeň vývoje principu prevence má název „**na konci potrubí**“ (*„end of pipe“ approach/principle*), který je převzatý z anglického jazyka. Je reakcí na požadavky principu trvale udržitelného rozvoje a na nepříliš příznivé vědecké studie o narůstání globálních ekologických problémů. Vyjadřuje nutnost zachytit a odstranit znečištění přímo u zdroje před uniknutím do prostředí, tedy v samotném procesu výroby, a tím zabránit znečištění životního prostředí. V praxi se projevuje výstavbou čistíren odpadních vod, filtračních zařízení u zdrojů znečištění ovzduší, odlučovačů a jiných technologií typu „*end of pipe*“ (jde o tzv. koncová zařízení či technologie). Tato řešení v zásadě znamenají přidání nové technologie k technologii již existující, aniž by se významně měnil samotný proces produkce škodlivých látek u této původní

---

<sup>179</sup> Viz např. Kružiková, E.: Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997, str. 39.

<sup>180</sup> Krämer, L.: The genesis of EC environmental principles. In Macrory, R. (ed.): Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Groningen: Europa Law Publishing, 2004, str. 41.

technologie. Koncová zařízení tak mají opět svoje negativní dopady na životní prostředí v podobě zvýšené spotřeby energie na jejich provoz nebo dokonce v podobě vedlejší produkce škodlivin, zápachu či hluku (viz případ López Ostra v. Spain, str. 60).

Státy s rozvinutou a všestrannou ekologickou politikou proto uplatňují princip prevence v ještě přísnějším pojetí, které znamená, že je třeba zabraňovat znečištění již před jeho vznikem volbou vhodných výrobních postupů a současně předcházet i samotné hrozbě vzniku ztrát na životním prostředí při splnění kvalifikovaných podmínek stanovených zákonem nebo jiným předpisem. Důraz je kladen na integrovanou prevenci, která znamená přechod od koncových zařízení k nejlepším dostupným technikám (BAT) a nejlepším postupům z hlediska životního prostředí (BEP) a ochraně životního prostředí jako celku. Preventivní přístup zabraňující znečištění již před jeho vznikem šetří investiční náklady na čisticí technologie, suroviny a energii, které se jinak proměňují na neúčinný odpad. Eliminuje také přenos znečišťujících látek z jedné složky životního prostředí do druhé. Záleží ovšem na přístupu a možnostech jednotlivých států, pokud jde o volbu a realizaci konkrétního pojetí principu prevence.

Uplatnění principu prevence v legislativě je možné rozdělit na dvě subkategorie podle toho, zda hrozí bezprostřední škoda, resp. ekologická újma na životním prostředí či nikoliv. **Preventivní opatření všeobecné povahy** musejí být přijímána již v době, kdy žádná ztráta bezprostředně nehrozí, ale charakter činnosti vyvolává potencionální nebezpečí vzniku takové ztráty. Jde například o pravidelné kontroly, údržby a dozor, havarijní plány, posuzování vlivů na životní prostředí apod. Druhou kategorií jsou pak **preventivní opatření speciální povahy**, která mají být přijata v situaci, kdy již existuje bezprostřední hrozba vzniku ztráty na životním prostředí. Taková hrozba samozřejmě musí být včas zjištěna a oznámena příslušným úřadům veřejné správy, je-li to možné, jinak by šlo o zanedbání povinnosti ze strany původce. Preventivní opatření mohou mít různou podobu a lišit se budou samozřejmě i podle toho, zda jde o opatření všeobecná nebo speciální, která musí efektivně a urychleně reagovat na bezprostřední hrozbu. Všechna preventivní opatření by však vždy měla směřovat k předcházení vzniku ztrát na životním prostředí a není-li to možné či z vážného důvodu účelné, vzniklé ztráty alespoň minimalizovat.

Pro mezinárodní právo má princip prevence klíčový význam a je obsažen prakticky ve všech významných dokumentech OSN v oblasti životního prostředí i v některých dalších mezinárodních smlouvách. Mezinárodní společenství tak v posledních desetiletích reaguje na varovné mezinárodní vědecké studie<sup>181</sup> a na ekologické katastrofy let minulých, které citelně zasáhly životy lidí v mnoha zemích.<sup>182</sup> Přesto je možné pozorovat, že princip prevence se v mezinárodním právu objevuje velmi často pouze v implicitní formě. S ohledem na jeho význam by proto bylo vhodné jeho pravidelné výslovné zakotvení v mezinárodních úmluvách týkajících se životního prostředí. Na mezinárodní úrovni je zejména nutné posílit spolupráci, výměnu informací, dozor a kontrolu v oblasti životního prostředí za účelem včasného předcházení přeshraničních nebo globálních ekologických problémů. Dále je potřebné celosvětově dohodnout a stanovit prvořadě úkoly (např. bezpečnost technologií, komplexní posuzování vlivů atd.) v klíčových sektorech hospodářství ovlivňujících životní prostředí jako jsou energetika, doprava, zemědělství a rybolov.

Z nezávazných dokumentů vyjadřujících princip prevence lze jmenovat například Stockholmskou deklaraci z roku 1972 (články 6, 7, 15, 18 a 24)<sup>183</sup>, Světovou strategii ochrany přírody (1980), Světovou chartu přírody (1982), Deklaraci o životním prostředí a rozvoji z roku 1992 (zásady 15<sup>184</sup> a 17) nebo Implementační plán Světového summitu o udržitelném rozvoji (2002). Početné řady mezinárodních úmluv zakotvujících princip prevence tvoří námátkou Úmluva o předcházení znečišťování moře z pozemních zdrojů (známá jako Pařížská

---

<sup>181</sup> Např. publikace Mezinárodní energetické agentury *World Energy Outlook 2004* uvádí, že za srovnatelných podmínek jako doposud, kdy v průběhu let 1971 a 2002 svět zaznamenal nárůst emisí oxidu uhličitého o zhruba 70 procent, dojde do roku 2030 k nárůstu emisí o dalších zhruba 60 procent, což by mělo za následek vzestup hladiny oceánů, ztenčení ozónové vrstvy, zvýšení intenzity a četnosti extrémních atmosférických jevů a rozšíření výskytu nemocí. Blíže např. Handrlica, J.: Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého. In *České právo životního prostředí*, 1/2008 (22), ročník VIII, str. 5. Novější publikace *World Energy Outlook 2008* dokonce ve svém referenčním scénáři na straně 11 hovoří o zdvojnásobení koncentrace skleníkových plynů v atmosféře na konci tohoto století, což by mělo za následek růst celosvětové průměrné teploty až o 6° C, a varuje, že důsledky globální klimatické politiky nečinnosti jsou šokující. In [http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2008/WEO2008\\_es\\_english.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2008/WEO2008_es_english.pdf). Podobně hrozivý scénář předložila v roce 2008 i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj ve svém Environmentálním výhledu do roku 2030 (*OECD Environmental Outlook to 2030: summary in Czech*), kde mimo jiné uvádí na straně 5, že „Dopady znečišťování ovzduší na lidské zdraví se celosvětově zvýší s tím, že počet předčasných úmrtí v souvislosti s přízemním ozónem dosáhne čtyřnásobku.“

<sup>182</sup> Např. největší známá průmyslová havárie v historii, která se stala v indickém Bhópálu v roce 1984, nebo největší jaderná havárie elektrárny Černobyl z roku 1986 apod.

<sup>183</sup> Text in <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>.

<sup>184</sup> Zásada 15 Deklarace o životním prostředí a rozvoji je vlastně i prvním významným vyjádřením principu předběžné opatrnosti na mezinárodní úrovni.

úmluva z roku 1974), Úmluva o zachování živých mořských zdrojů Antarktidy (CCAMLR)<sup>185</sup> z roku 1980, Úmluva OSN o mořském právu z roku 1982 (např. ustanovení čl. 39 odst. 2 písm. b) či čl. 43)<sup>186</sup>, která je často označovaná za ústavu pro oceány<sup>187</sup>, Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států sjednaná v roce 1991 v Espoo, nebo Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku sjednaná v Paříži v roce 1992<sup>188</sup>.

Autoři A. Kiss a D. Shelton ve společném díle *Manual of European environmental law* (1997)<sup>189</sup> uvádějí, že nejlepší environmentální politika podle ES je založena na předcházení znečištění či poškození u zdroje spíše než na následných opatřeních k odstranění vzniklých ztrát. Tato politika vychází ze zásad vyjmenovaných v čl. 174 odst. 2 SES, mezi nimiž je také zásada prevence. Princip je dále vyjádřen i v řadě ustanovení sekundárních předpisů ES jako je například nařízení Rady ES č. 1099/2007<sup>190</sup>, které upravuje kontrolní opatření pro rybolovné činnosti v oblasti působnosti Úmluvy o zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě nebo nařízení Rady EHS č. 253/1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole<sup>191</sup>. Mezi směrnice ES upravující princip prevence patří především směrnice Rady č. 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, která stanoví nová pravidla pro povolování výrobních činností velkých průmyslových a zemědělských podniků. Směrnice IPPC v sobě spojuje princip prevence, princip integrace a princip nejlepších dostupných technik. V této směrnici se poprvé objevily požadavky na integrovaný přístup k omezování znečištění, takže princip prevence je zde vyjádřen v nové rovině. Základem integrované prevence je přechod od složkové

---

<sup>185</sup> *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*. V platnost vstoupila v roce 1982. Viz [http://www.ccamlr.org/pu/e/e\\_pubs/bd/pt1.pdf](http://www.ccamlr.org/pu/e/e_pubs/bd/pt1.pdf).

<sup>186</sup> Viz Sdělení MZV 240/1996 Sb. Text smlouvy je k dispozici též v elektronické podobě na adrese: [http://www.lexdata.cz/web/sb\\_free.nsf/citace/240\\_1996\\_Sb.?opendocument](http://www.lexdata.cz/web/sb_free.nsf/citace/240_1996_Sb.?opendocument).

<sup>187</sup> Srov. např. Handrlíca, J.: Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého. In *České právo životního prostředí*, 1/2008 (22), ročník VIII, str. 19.

<sup>188</sup> [http://www.env.cz/ris/ais-risdb-ec-table.nsf/003080B029600982C1256DDA003D88BB/\\$file/21998A0403\(01\)Fin.pdf](http://www.env.cz/ris/ais-risdb-ec-table.nsf/003080B029600982C1256DDA003D88BB/$file/21998A0403(01)Fin.pdf).

<sup>189</sup> Kiss, A. – Shelton, D.: *Manual of European environmental law*, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, str. 39.

<sup>190</sup> Nařízení Rady ES č. 1099/2007 ze dne 18. září 2007, kterým se mění nařízení (ES) č. 601/2004, kterým se stanoví některá kontrolní opatření pro rybolovné činnosti v oblasti působnosti Úmluvy o zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě. In *Úřední věstník ES L 248/11*, 22.09.2007.

<sup>191</sup> Nařízení Rady EHS č. 253/1993 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole. Text in [http://www.env.cz/ris/ais-risdb-ec-table.nsf/9A88E34C67F525E4C1256DDA003D89C0/\\$file/31993R0259fin.pdf](http://www.env.cz/ris/ais-risdb-ec-table.nsf/9A88E34C67F525E4C1256DDA003D89C0/$file/31993R0259fin.pdf).

ochrany životního prostředí ke komplexnímu posuzování dopadu provozu konkrétních technologií a přechod od koncových zařízení k prevenci a minimalizaci znečištění přímo u jeho zdroje pomocí nejlepších dostupných technik a nejlepších postupů z hlediska životního prostředí.<sup>192</sup>

Mezi další sekundární předpisy upravující princip prevence patří kupříkladu směrnice EP a Rady č. 2002/59/ES, v platném znění, kterou se stanoví kontrolní a informační systém Společenství pro provoz plavidel<sup>193</sup>, směrnice EP a Rady č. 2001/18/ES, o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí<sup>194</sup> nebo Směrnice EP a Rady č. 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, v platném znění, která vychází z principu prevence, jakož i z dalších souvisejících zásad ochrany životního prostředí (z principu „znečišťovatel platí“ či z principu odpovědnosti původce)<sup>195</sup>. Tato směrnice je jedním z prvních rámcových pokusů Společenství vypořádat se s poškozeným životním prostředím na celém území Evropské unie. Svoji pozornost si bezpochyby zaslouží i tzv. EIA a SEA směrnice<sup>196</sup>, které byly hlavním formujícím faktorem českého zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (viz dále). Zatímco první z uvedených směrnic je součástí komunitárního práva již tři desítky let, směrnice SEA byla přijata relativně nedávno. Obě směrnice však bezesporu patří mezi nejvýznamnější horizontální (tj. průřezové, resp. nadsložkové) právní předpisy, které byly na úrovni Evropského společenství přijaty, a jsou tak klíčovým právním nástrojem, jehož prostřednictvím je zajišťována ochrana životního prostředí jako celku, a nikoliv jen jeho dílčích složek.

---

<sup>192</sup> Blíže viz Maršák, J. – Slavík, J. a kolektiv: Integrovaná prevence a omezování znečištění: stručný průvodce, 2. aktualizované vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2008.

<sup>193</sup> Směrnice EP a Rady č. 2002/59/ES ze dne 27. června 2002, kterou se stanoví kontrolní a informační systém Společenství pro provoz plavidel a kterou se zrušuje směrnice Rady č. 93/75/EHS. Aktuálně je projednáván návrh na její změnu. In Úřední věstník ES L 208/10, 05.08.2002.

<sup>194</sup> Směrnice EP a Rady č. 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS. Text in: [http://ec.europa.eu/enterprise/pharmaceuticals/eudralex/vol-1/dir\\_2001\\_18/dir\\_2001\\_18\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/pharmaceuticals/eudralex/vol-1/dir_2001_18/dir_2001_18_cs.pdf).

<sup>195</sup> Směrnice EP a Rady č. 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Text in: [http://www.env.cz/ris/ais-risdb-ec-table.nsf/ECTab\\_Field\\_Env/9EA0253629D4DDE8C1256E910048CF8D/\\$File/32004L0035Fin.pdf](http://www.env.cz/ris/ais-risdb-ec-table.nsf/ECTab_Field_Env/9EA0253629D4DDE8C1256E910048CF8D/$File/32004L0035Fin.pdf).

<sup>196</sup> Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů určitých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, v platném znění a Směrnice EP a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, v platném znění.

Uvedené příklady ukazují, že princip prevence zasahuje do všech oblastí politiky ES, ať už je to zemědělství, rybolov, odpadové hospodářství, potravinářství, doprava, energetika, věda a výzkum aj.

V právním řádu ČR má princip prevence dlouholetou tradici zejména v právu občanském a je vlastně základem působení všech norem občanského práva. Je upraven jako obecná právní zásada v ustanovení **§ 415 zákona č. 40/1964 Sb. občanského zákoníku** (ve svém platném znění), který stanoví, že *„každý je povinen si počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí“*. Princip tak má veliké uplatnění i v režimu právní odpovědnosti. Ustanovení § 415 občanského zákoníku se obecně týká prevence vzniku škod. Pojem „škoda“ by tak měl být objasněn, jelikož v právu životního prostředí se často užívají i jiné podobné, avšak nikoli synonymické výrazy. Jsou jimi pojmy „ztráta“ a „újma“. Škoda je všeobecně v českém právu pojímána jako újma, kterou osoba (tzv. poškozený) utrpí na svém majetku nebo penězi ocenitelných majetkových právech v důsledku protiprávního jednání jiné osoby (tzv. škůdce). V právu životního prostředí škoda znamená majetkovou újmu pouze na těch složkách životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi, a je tak relativně jednoduše vyjádřitelná v peněžní jednotce. Naopak nemajetkové ztráty povahu škody nemají. Jelikož životní prostředí má nejvyšší hodnotu, která není nahraditelná penězi, a navíc ne všechny jeho složky jsou věcmi v právním slova smyslu (například ovzduší), byl speciálně pro právo životního prostředí formulován termín „ekologická újma“, který má zohlednit specifický charakter životního prostředí pro právo. Ekologická újma je definována jednak v zákoně č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a o její nápravě<sup>197</sup>, a jednak v ustanovení **§ 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů**<sup>198</sup> jako *„ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“*. V případě ekologické újmy tak jde o *„imateriální snížení funkčních vlastností ekosystémů či*

---

<sup>197</sup> Viz str. 74.

<sup>198</sup> Viz <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb08167&cd=76&typ=r>.

*jiných hodnot prostředí“.*<sup>199</sup> Pro společné označení škody a ekologické újmy je používán obecnější pojem ztráta na životním prostředí. Ekologická újma se od škody liší zejména svým obtížným a někdy i nemožným vyčíslením v penězích, a také tím, že není jen materiální a ekonomickou újmou, ale především újmou biologickou.

V ústavním pořádku princip prevence přímo vyjádřen není, nicméně může být spatřován v **čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod**, který formuluje právo na informace, neboť informace, zejména ty včasné, jsou důležitým nástrojem k předcházení vzniku ztrát na životním prostředí. A s principem prevence je spojený i následující odstavec 3 citovaného článku, který vyjadřuje zákaz ohrožování a poškozování životního prostředí a jeho složek.

Dále je tento princip vyjádřen horizontálními zákony i řadou složkových právních předpisů. Mezi základní ustanovení upravující princip prevence patří ustanovení **§ 17 a § 18 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, v platném znění, které stanoví povinnost předcházet ohrožování a poškozování životního prostředí přímo u zdroje, minimalizovat nepříznivé důsledky činností na životním prostředí, posuzovat vlivy činností na životní prostředí a činit opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků na životním prostředí. Předpisem speciálně určeným k zajištění prevence je **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů** (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v platném znění. Tento zákon upravuje proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí, který je založen na systematickém zkoumání a posuzování jejich možného působení na životní prostředí. Zákon tak upravuje opatření všeobecné povahy, která spočívají ve zjišťování, popisu, posuzování a komplexním vyhodnocování předpokládaných přímých a nepřímých vlivů připravovaných záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech souvislostech. Smyslem zákona je napomoci přinejmenším zmírnění nepříznivých vlivů realizace záměrů a koncepcí na životní prostředí. Za tímto účelem zákon upravuje dva základní procesy EIA<sup>200</sup> a SEA<sup>201</sup>. V rámci procesu EIA jsou posuzovány stavby (např. dálnic, čerpacích stanic atd.), činnosti (sanační, těžební, demoliční atd.) a technologie (např. zařízení

---

<sup>199</sup> Citace Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 79.

<sup>200</sup> EIA - *Environmental Impact Assessment* (posuzování vlivů konkrétních záměrů na životní prostředí).

<sup>201</sup> SEA - *Strategic Environmental Assessment* (Strategické či koncepční posuzování životního prostředí).



k farmaceutické výrobě nebo zařízení na zpracování autovraků) uvedené v příloze č. 1 k citovanému zákonu. Proces EIA probíhá vždy dříve, než je konkrétní záměr příslušným úřadem povolen a než se započne s jeho vlastní realizací. Bez závěru procesu EIA nesmí povolující úřad (např. stavební úřad) rozhodnout o povolení záměru. Podle zákona č. 100/2001 Sb., byl spuštěn veřejně přístupný Informační systém EIA České republiky<sup>202</sup>, který je určen pro potřeby úřadů vykonávajících funkci příslušného úřadu dle citovaného zákona a který slouží k vedení evidence posuzovaných záměrů a ke zveřejňování dokumentů souvisejících s procesem posuzování vlivů na životní prostředí na Internetu tak, jak ukládá tento zákon.

V rámci procesu SEA jsou posuzovány koncepce uvedené v ustanovení § 3 písm. b) a § 10a odst. 1) zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Proces SEA provádí posuzování koncepcí na úrovni celostátní (rozvojové koncepce a programy), regionální (územní plány velkých územních celků) a místní (územní plány obcí). Koncepcí se v zásadě rozumí jakýkoli strategický dokument připravovaný orgánem veřejné správy, který stanoví rámcové podmínky pro realizaci konkrétních záměrů (z oblasti zemědělství, lesního hospodářství, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství atd.) v určitém území nebo v určité oblasti veřejné správy. Podmínkou je, že koncepce může mít významný dopad na životní prostředí.<sup>203</sup> Výlučně na posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se vztahuje zvláštní ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že územní plánování je zcela specifický nástroj regulace rozvoje území, odlišující se od jiných forem plánování činností, a že na rozdíl od ostatních typů koncepcí je zpracování a projednání územně plánovací dokumentace upraveno zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, je při procesu posuzování vlivů územně plánovací dokumentace postupováno také podle stavebního zákona jako zvláštního předpisu.

I k vedení evidence posuzovaných koncepcí a ke zveřejňování dokumentů souvisejících s procesem posuzování vlivů na životní prostředí byl podle zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, spuštěn na Internetu Informační systém SEA ČR,

---

<sup>202</sup> Viz [http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp?view=eia\\_cr](http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp?view=eia_cr).

<sup>203</sup> Blíže viz Motzke, R.: O posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí – SEA. Text in <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=47>.

který je určen pro potřeby správních orgánů vykonávajících funkci příslušného úřadu podle tohoto zákona.<sup>204</sup>

Dalším významným předpisem postaveném na principu prevence (jak již napovídá jeho název) je nový **zákon č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a o její nápravě**. Zákon transponuje do právního řádu ČR zmiňovanou směrnice EP a Rady č. 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Povinný subjekt je dle tohoto zákona povinen provádět preventivní opatření a nést jejich následky (resp. následky jejich neprovedení). Provozovatel vykonávající provozní činnost, která je zařazena do seznamu provozních činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, má povinnost provádět příslušná preventivní opatření a nést s tím i související provozní náklady, aby svojí činností nezpůsobil ekologickou újmu. Zákon definuje ekologickou újmu v ustanovení § 2 písm. a) citovaného zákona jako *„nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo“*. V další větě citovaného ustanovení pak rozvádí, že mezi přírodní zdroje životního prostředí, jejichž změna je způsobilá být ekologickou újmou, patří:

1. vybrané chráněné druhy volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodní stanoviště,
2. podzemní nebo povrchové vody včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a
3. půda.

Na rozdíl od starší definice ekologické újmy v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí je tato definice širší, protože nedopadá jen na změny vzniklé v důsledku lidské činnosti.

V případě bezprostředně hrozící ekologické újmy musí provozovatel (tj. právnická nebo fyzická osoba splňující podmínky citovaného zákona) poskytnout příslušnému správnímu orgánu všechny potřebné informace o situaci. Podstatnou a významnou změnou, kterou tento zákon přináší je, že povinnost provádět preventivní a nápravná opatření již není vázána na prokázání protiprávního

---

<sup>204</sup> Viz <http://www.cenia.cz/sea>.

jednání provozovatele. Význam zákona č. 167/2008 Sb. pro právní řád ČR lze spatřovat mimo jiné i v tom, že jiné složkové předpisy v oblasti ochrany životního prostředí neupravují možnost ukládat preventivní opatření v případě bezprostřední hrozby vzniku ekologické újmy na jednotlivých složkách životního prostředí a dále v tom, že je v něm plně uplatněn princip „znečišťovatel platí“. Zákon zavádí obecně objektivní odpovědnost provozovatelů vybraných provozních činností. Dle ustanovení § 4 zákona č. 167/2008 Sb. tak při splnění dalších zákonných podmínek (výkon kvalifikované činnosti a příčinná souvislost) vzniká objektivní odpovědnost za bezprostřední hrozbu vzniku ekologické újmy na přírodních zdrojích taxativně uvedených v ustanovení § 2 písm. a) tohoto zákona. Neprovedení preventivních opatření podle ustanovení § 6 citovaného zákona je správním deliktem, za který může být provozovateli uložena pokuta až do výše 5 000 000 Kč<sup>205</sup>. Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě rovněž stanoví důvody, pro které mohou být provozovatelům již vynaložené náklady zpětně proplaceny.

V této podkapitole si svoji pozornost zaslouží i **zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů** (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, který do právního řádu ČR transponoval směrnici IPPC. Zákon je horizontálním (průřezovým) předpisem speciální povahy, jehož aplikace má přednost před použitím složkových zákonů. Účelem zákona je dosáhnout maximální ochrany životního prostředí jako celku. Spojuje v sobě řadu environmentálních zásad s obecným principem všeobecné kauzality (tj. že vše souvisí se vším) formulovaným již v 6. století před naším letopočtem princem Gautamou. Smyslem zákona je proto regulovat všechny významné nepříznivé dopady na životní prostředí jako celek, a předejít tak tomu, aby ochranou jedné složky životního prostředí nedocházelo k ohrožování či poškozování jiné jeho složky. Vyššího stupně ochrany životního prostředí (před průmyslovým a zemědělským znečištěním) má být dosahováno především předcházením znečišťování používáním nejlepších dostupných technik, které citovaný zákon definuje ve svém ustanovení § 2 písm. f) (viz dále).

---

<sup>205</sup> Viz ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) a ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 167/2008 Sb.

Princip prevence má významnou oporu i v předpisech upravujících problematiku nakládání s odpady. **Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů**, v platném znění, v ust. § 10 zakládá povinnost předcházet vzniku odpadů a v následujícím ust. § 11 stanoví povinnost přednostního využívání odpadů před jejich odstraněním. Prioritou tohoto zákona je tedy předcházet samotnému vzniku odpadů. To je samozřejmě možné pouze částečně, uvedenou povinnost nelze absolutizovat, a proto zákon klade důraz i na opětovné využití k původnímu účelu, které upřednostňuje před jeho využitím formou recyklace či jiným způsobem. Není-li splnitelný ani požadavek recyklace či jiného využití odpadu, který nastupuje až v třetí řadě, přichází v úvahu poslední varianta, kterou je ekologické odstranění odpadu. Prevence negativních vlivů na životní prostředí v rámci odpadového hospodářství proto nespočívá jen v předcházení vzniku odpadů. Nedostatkem zákona však je příliš obecná formulace ust. § 10 a absence jeho bližšího rozvedení. Se zákonem o odpadech úzce souvisí **zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů** (zákon o obalech), v platném znění, který je první samostatnou a komplexní úpravou nakládání s obaly. Jeho smyslem není stanovit kvalitativní standardy, nýbrž omezit kvantitu obalů a zdraví nebezpečných látek, které se k jejich výrobě používají, což vyplývá z ust. § 3, které zakládá povinnost minimalizovat hmotnost a objem obalu. Následující ustanovení § 4 stanoví přípustnou míru koncentrace nebezpečných látek v obalech a povinnost zajistit opětovnou využitelnost obalu.

Princip prevence je zakotven i ve speciálním **zákoně č. 59/2006 Sb. o prevenci závažných havárií**, v platném znění, způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky. Účelem toho zákona je zajištění technicko-organizačních opatření, aby k závažným haváriím vůbec nedocházelo a v případě, že k nim přesto dojde, aby se minimalizovaly jejich následky na zdraví a životy lidí, hospodářských zvířat, životního prostředí a majetku. Za tímto účelem zákon zakládá řadu povinností pro provozovatele, který užívá nebo bude užívat objekt či zařízení, v němž by se měla vyskytovat vybraná nebezpečná chemická látka v množství stanoveném v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a to zejména přijmout všechna nezbytná opatření k prevenci závažných havárií a omezení jejich případných následků způsobených těmito látkami.

Zásadu prevence je možné nalézt v řadě dalších, složkových předpisů z oblasti zvláštní části práva životního prostředí jako jsou například **zákon č.**

**254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů** (vodní zákon – ust. § 5, ust. § 7 odst. 2 a další), **zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů** (lesní zákon – např. ust. § 11 odst. 1 a 2), **zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů**, **zákon č. 62/1988 Sb. o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu** (ust. § 2 odst. 1 písm. f), ust. § 3 odst. 1), **zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů** nebo **zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů** (zákon o ochraně ovzduší), v platném znění, který například v ust. § 3 odst. 1 stanoví povinnost každého omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek stanovených podle tohoto zákona a prováděcích právních předpisů.

O širokém uplatnění principu prevence svědčí také fakt, že i soudy (a především Nejvyšší správní soud ČR) tento princip uplatňují při své rozhodovací činnosti. Lze například jmenovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2003, **č. j. 7 A 28/2000 – 47**, v jehož odůvodnění soud konstatuje, že *„mohou nastat situace, kdy i povolená činnost se stane hrozbou a je nezbytný zákaz činnosti dříve jiným orgánem povolené. Rozhodující pro užití zákazu činnosti je tedy **hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať už povolené či nikoliv**“*. V dalším rozhodnutí ze dne 29. března 2007, **č. j. 1 As 16/2006 – 54**, Nejvyšší správní soud ČR uvedl, že *„Dotčené orgány mají ve svém stanovisku primárně posuzovat vliv navrhované stavby na kvalitu ovzduší, nikoli technickou proveditelnost a ekonomickou přijatelnost příslušného stavebního záměru... Účelem ustanovení § 126 stavebního zákona je vedle ochrany dalších důležitých zájmů především ochrana životního prostředí... ve vztahu k ustanovení § 126 stavebního zákona je ustanovení § 17 zákona o ochraně ovzduší v postavení legis specialis vůči legis generalis... Souhlas a povolení podle ustanovení § 17 citovaného zákona **slouží jako prevence a omezování znečišťování této složky životního prostředí**.“* Dne 29. října 2008 pak též soud vydal pod **č. j. 9 As 8/2008 – 80** zajímavý rozsudek, v němž uvedl, že: *„Nejdůležitějšími zásadami v rámci obecné ochrany životního prostředí jsou... **zásada prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce. Zásady prevence a předběžné opatrnosti se proto jako nosné zásady promítají do jednotlivých***

*právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí a jejich projevem je mimo jiné i pravomoc orgánu ochrany přírody zakotvená v ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě zjištěného ohrožení zájmů přírody zasáhnout, a činnost ohrožující tyto zájmy omezit stanovením podmínek pro její výkon, případně tuto činnost i zakázat.“ V dalším textu soud uvádí, že pokud jde o ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, plně sdílí názor městského soudu, dle něhož jde o „významné preventivní ustanovení“, a následně potvrzuje své dřívější rozhodnutí, č. j. 7 A 28/2000 – 47, když konstatuje, že nejen povolena, ale i **nařízená činnost** „může mít z logiky věci nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody. Tyto důsledky neovlivní fakt, zda je způsobilá činnost zakázaná, povolena či dokonce nařízená.“*

### **Shrnutí:**

Princip prevence patří mezi nejobecnější zásady práva vůbec. Je vyjádřením poznání, že je lepší škodám všeobecně předcházet, než-li je pak napravovat. Znamená tedy předcházení znečištění či poškození životního prostředí a jeho složek, a to jednak pomocí opatření všeobecné povahy jako je např. monitoring, hodnocení vlivů na životní prostředí či havarijní plány, a jednak pomocí speciálních opatření, která mají být přijata v situaci, kdy již existuje bezprostřední hrozba vzniku ztráty na životním prostředí. V právu životního prostředí tak má princip prevence zcela mimořádný význam, jelikož některé ztráty na životním prostředí jsou nenahraditelné a penězi nevyčíslitelné. Současně je tento princip ze všech environmentálních zásad uplatňován nejčastěji, a to jak v legislativní praxi (a zřejmě i v rozhodovací praxi soudů), tak i v nauce. Nejsou s ním spojeny ani větší interpretační či aplikační potíže a právní úpravu principu lze hodnotit pozitivně. Zakotven je velmi široce v závazných i nezávazných dokumentech mezinárodního práva, v primárním i sekundárním právu ES, a nakonec také v právním řádu ČR na úrovni ústavní, zákonné i podzákonné. Silnou oporu má v předpisech upravujících integrovanou prevenci, předcházení ekologické újmy, posuzování vlivů na životní prostředí či v právní úpravě týkající se problematiky nakládání s odpady a nebezpečnými chemickými látkami.

Mnozí autoři považují princip prevence dokonce za nejdůležitější zásadu ochrany životního prostředí. Jelikož jde o právní zásadu s letitou tradicí, je možné

u ní pozorovat několik vývojových stádií, jak se postupně formovala z principu požadujícího pouze drobná opatření až v komplexní normativní zásadu vyžadující zásadní změny ve výrobě a obsahující sankční složku.

#### 4.4. Princip předběžné opatrnosti

Princip předběžné opatrnosti, resp. obezřetnosti (*precautionary principle*) úzce souvisí s předchozí zásadou. Někdy je přímo považován za zvláštní modifikaci principu prevence.<sup>206</sup> Samozřejmě také vychází z principu TUR a principu nejvyšší hodnoty. Podstatou této zásady je myšlenka, že opatření potřebná k ochraně životního prostředí mají být přijímána i za situace, kdy neexistuje jasný vědecký důkaz, že určitá lidská činnost může mít negativní vliv na životní prostředí. Tuto základní myšlenku principu předběžné opatrnosti lze jednoduše vyjádřit latinskou formulí *in dubio pro natura* (neboli v pochybnostech ve prospěch přírody), která je modifikací známé zásady *in dubio pro reo*. Existují-li tedy pochybnosti o tom, zda určitá lidská činnost může mít nepříznivé důsledky pro životní prostředí, pak tato nejistota, zda k nim dojde či nikoli, musí vždy vést k přijetí opatření, která by jejich vzniku zabránila. Jinými slovy nedostatek přesných údajů dokazujících, že daná činnost antropogenního původu bude mít negativní vliv na životní prostředí, nesmí vést k odkladu opatření, která mají takovým vlivům zabránit. Dosažení všeobecné shody o vědeckých výstupech týkajících se posuzování rizika ztrát na životním prostředí je obtížné, protože jistota ve vědě mnohdy hraničí s těžko dosažitelným přepychem, a to, co je jednou považováno za jisté a nezpochybnitelné, může být později díky novým vědeckým poznatkům vyvráceno. Zásada předběžné opatrnosti má proto své uplatnění tam, kde existuje **nejistota ohledně rizika**<sup>207</sup>. Pojem „riziko“ může činit potíže při aplikaci principu předběžné opatrnosti, jelikož princip není dosud plně rozpracován a neexistuje ani žádná všeobecně uznávaná definice této zásady. Vyčerpávající definici rizika poskytují Z. Kukul a K. Pošmourný v časopise

---

<sup>206</sup> Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, str. 51.

<sup>207</sup> Podrobně se věnuje riziku a nejistotě 21. zpráva britské Královské komise pro znečišťování životního prostředí v kapitole 4. In Royal Commission on Environmental Pollution: Twenty-first Report: Setting Environmental Standards. London : HMSO, 1998, str. 51-62. Též k dispozici v elektronické podobě na Internetu: <http://www.rcep.org.uk/pdf/standards4.pdf>.

Planeta<sup>208</sup>, v němž uvádí, že riziko je „*mírou výskytu nepřijatelných dopadů, vyvolaných největší očekávanou pohromou v daném místě. Je to pravděpodobnost, že vznikne nebo může vzniknout událost nebo soubor událostí, které zcela změni žádoucí (původně předpokládaný) stav či vývoj chráněných zájmů z hlediska jejich celistvosti a funkce. Je určeno mírou (velikostí) ohrožení od daného jevu a mírou zranitelnosti chráněných zájmů v daném místě a v daném časovém intervalu, tj. je místně a časově specifické. Riziko je úměrné velikosti ohrožení, technické zranitelnosti a zranitelnosti vyvolané počtem lidí. V kvantitativní rizikové analýze je riziko pravděpodobnosti vzniku nežádoucích dopadů na chráněné zájmy.*“

Existence rizika proto vyvolává požadavek jeho pečlivé analýzy a následného hodnocení, tj. celkového posouzení rizika. **Analýza** rizika (*risk analysis*) je systematické a komplexní použití dostupných informací k identifikaci nebezpečí a k odhadu rizika pro obyvatelstvo a jeho majetek, životní prostředí anebo jeho složky. Směřuje k zodpovězení tří základních otázky: 1) Co by se mohlo pokazit? 2) S jakou pravděpodobností se tak stane? 3) Jaké budou následky, pokud se tak stane? **Hodnocení** (*risk evaluation*) je proces utváření objektivního úsudku o přijatelnosti rizika v daném území/místě a časovém intervalu na základě jeho provedené analýzy, při kterém se zohledňují dva faktory – sociálně ekonomické aspekty a hlediska vlivu na životní prostředí. **Posuzování** rizika (*risk assessment*) je pojem označující souhrnný proces analýzy rizika a hodnocení rizika. Uplatňování zásady předběžné opatrnosti proto změnilo právní rámec pro posuzování rizik. Prakticky do počátku 90. let se přijímala preventivní opatření pouze v případě, kdy existovalo zřejmé nebezpečí poškození životního prostředí. Tento model se začal postupně opouštět právě v souvislosti s uplatněním principu předběžné opatrnosti v právu, jelikož nedostatek informací pro posouzení rizika je dán aktuální úrovní vědeckých a technických znalostí a tento fakt proto nesmí vést k odsunutí efektivních a přiměřených akcí, které mohou zabránit případným ztrátám.<sup>209</sup> Je nutné posoudit všechny relevantní okolnosti související s určitou činností člověka (ještě před jejím zahájením), která by mohla mít negativní vliv na

---

<sup>208</sup> Kukul, Z. – Pošmourný, K.: Přírodní katastrofy a rizika: Příspěvek geologie k ochraně lidí a krajiny před přírodními katastrofami. In edice PLANETA 2005, odborný časopis pro životní prostředí, Ročník XII, číslo 3/2005, str. 7.

<sup>209</sup> Z minulosti lze například jmenovat intenzivní dolování a využívání azbestu od roku 1879, aniž by se vědělo, že azbest je hlavní příčinou mezoteliomu (agresivní forma maligního nádoru) a jiných závažných chorob, které mají velmi dlouhou inkubační dobu a následně dramatický konec. Blíže viz např. World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST): The Precautionary Principle. Paris: UNESCO, 2005.



životní prostředí. V dnešní době intenzivního vědeckého výzkumu, rychlého technologického rozvoje a stále většího zatěžování životního prostředí je předběžná opatrnost na místě. Lidský život vždy byl, je a bude plný rizik. Potřeba vypořádat se s riziky je základní podmínkou lidské existence. Rizika současného světa ale mají zcela jiný rozměr než v době dřívější, a to i relativně nedávné. Technologický pokrok dává člověku nové možnosti a současně přináší i nové výzvy. Je třeba jich využít ve prospěch životního prostředí a nikoliv proti němu. K posouzení rizika slouží různé vědecké metody odvislé podle původu rizika. Jde například o vědecké testování geneticky modifikovaných organismů (GMO) či chemických látek v izolovaném (uzavřeném) prostředí, počítačové simulace určitých procesů, komparace posuzovaných činností s analogickými činnostmi, které se již realizovaly apod. Bohužel se stále častěji objevují seriózní vědecké studie posuzující vliv zavedených činností člověka, jejichž výsledkem jsou zjištění nepříznivých důsledků takových činností na životní prostředí. Lze jmenovat například velmi zajímavou studii oceánografa A. Bakuna, člena Mezivládní oceánografické komise UNESCO, která byla vydává i knižně<sup>210</sup>. Bakun v ní dospěl k alarmujícímu závěru, že současný nadměrný rybolov je významným negativním faktorem klimatických změn<sup>211</sup>. Tato a další studie ukazují, že některé chemické látky, technologie, činnosti a procesy antropogenního původu mohou vyvolat nevratné ztráty na životním prostředí. Právo by tyto jevy mělo patřičně reflektovat. Případná intervence by však měla být přiměřená ke zvolené úrovni ochrany a velikosti možného poškození. Žádoucí je propracovaná úprava kontrolních mechanismů a přísných požadavků na posuzování rizik. Politická rozhodnutí by měla současně směřovat k větší podpoře výzkumu potencionálně nebezpečných činností a technologií.

Veliký potenciál principu předběžné opatrnosti však dosud nebyl plně využit. Souhlasím s T. J. Daemem, že tato zásada je „jednou z nejsilnějších zbraní environmentálního arzenálu“<sup>212</sup>. Avšak na rozdíl od principu prevence nemá myšlenka předběžné opatrnosti prozatím tak pevné místo v právu (viz dále). Je to

---

<sup>210</sup> Bakun, A.: Patterns in the Ocean: Ocean processes and marine population dynamics. La Jolla: University of California, 1996.

<sup>211</sup> OECD ve svém Environmentálním výhledu do roku 2030 uvádí, že „rybolov vyvíjí tlak na ekosystémy a na biodiverzitu vyčerpáváním zásob ryb, ničením biotopů a znečišťováním.“ In kolektiv autorů: OECD Environmental Outlook to 2030: summary in Czech. OECD, 2008, str. 12.

<sup>212</sup> Daemem, T. J.: The EC's evolving precautionary principle. In European Environmental Law Review, January 2003, str. 6.

dáno tím, že oproti principu prevence jde o relativně mladou zásadu práva životního prostředí. Koncept předběžné opatrnosti se poprvé objevil v národní legislativě SRN, konkrétně ve spolkovém zákoně o omezování znečištění ovzduší<sup>213</sup>, který byl reakcí na přibývající znečišťování ovzduší a kyselé deště způsobené výkonnou průmyslovou výrobou v té době. Tento zákon, poprvé schválený v roce 1968, již vyjadřoval myšlenku předběžné opatrnosti. Následně v roce 1974 byl schválen nový spolkový zákon o ochraně ovzduší<sup>214</sup>, který již obsahoval podrobnější úpravu zásady obezřetnosti (*Vorsorgeprinzip*)<sup>215</sup>. Z Německa se pak tato úprava rozšířila do celé Evropy a odtud v roce 1992 prostřednictvím Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED) až na mezinárodní úroveň. Stále však existují rozpory mezi jednotlivými státy v chápání tohoto principu<sup>216</sup> a není dosud zcela jasné, jak by měl být upraven ve speciálních právních normách. Některé země v čele se Spojenými státy americkými například preferují označení „přístup předběžné opatrnosti“ (*precautionary approach*), a nikoliv „zásada předběžné opatrnosti“ (*precautionary principle*). Problém s prosazením zásady předběžné opatrnosti také plyne z hospodářských možností států a podnikatelských subjektů. V situaci, kdy právní povaha zásady není dosud zcela stabilizovaná, je velmi obtížné prosazovat její důslednou aplikaci, která může ohrozit ekonomický růst. Existuje tak několik pojetí principu předběžné opatrnosti, jež mohou být rozdělena v zásadě do dvou větších skupin na volnější užší a přísnější širší pojetí. Podle užšího pojetí nesmí nedostatek vědecké jistoty vést státy k odložení opatření na ochranu životního prostředí, což znamená, že určitá posuzovaná činnost může být státem povolena, ale pouze za současného přijetí adekvátních doprovodných opatření jako jsou např. monitoring, pravidelné podávání informací příslušným úřadům, havarijní plány a jiná zvýšená bezpečnostní opatření. Naopak podle širšího pojetí se potenciální původce poškození životního prostředí musí vzdát činnosti, která by mohla způsobit ztráty

---

<sup>213</sup> *Bundes-Immissionsschutzgesetz*.

<sup>214</sup> *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG)*, FNA: 2129-8, 15. März 1974 (BGBl. I 1974, S. 1193).

<sup>215</sup> Viz ust. § 5 BImSchG. Blíže viz Moltke, K. von.: The Vorsorgeprinzip in West German environmental policy. In Royal Commission on Environmental Pollution: Twelfth Report: Best Practicable Environmental Option. London: HMSO, 1988, str. 57-70. Srov. Moltke, K. von.: The Dilemma of the Precautionary Principle in International Trade. In Bridges. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, Vol. 3 No. 6 (July – August) 1999, str. 6–7. Též <http://www.iisd.org/pdf/precaution.pdf>.

<sup>216</sup> Stejného názoru je např. i Sands (in Sands, P.: Principles of international environmental law, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, str. 285) nebo Daemem (in Daemem, T. J.: The EC's evolving precautionary principle. In European Environmental Law Review, January 2003, str. 6).

na životním prostředí, a to i přesto, že dosud neexistují dostatečně jasné vědecké důkazy, které by takové riziko ztrát potvrdily. Prve uvedené pojetí má podporu států, mezinárodních tribunálů a celého mezinárodního společenství, kdežto druhé přísnější pojetí je podporováno ekology a nevládními organizacemi různého zaměření, neboť princip předběžné opatrnosti nezasahuje pouze do oblasti životního prostředí, ale má široké uplatnění například ve zdravotnictví či potravinářském průmyslu a nově se začíná uplatňovat i v automobilovém a leteckém průmyslu. Je potřeba říct, že dosud také nepanuje shoda o jeho právní kvalifikaci a mnohdy je vnímán jako „programová zásada“<sup>217</sup> či „politický průvodce“<sup>218</sup> příslušných administrativních rozhodnutí, a nikoliv jako princip práva *stricto sensu*. Princip je také považován za jeden z nejkontroverznějších principů práva životního prostředí<sup>219</sup>.

Princip předběžné opatrnosti se na mezinárodní úrovni začal uplatňovat v polovině 80. let. V podstatě navázal na tradiční úpravy preventivních opatření v mezinárodních úmluvách, které formulují oprávnění signatářských států přijmout adekvátní opatření k předcházení, omezení nebo odstranění znečišťování určitých složek životního prostředí, pokud je vědecky jasně prokázáno, že nějaká lidská činnost nebo chemická látka může způsobit významné ztráty na životním prostředí. Příkladem takové mezinárodní úmluvy založené na tradičním preventivním přístupu je Úmluva o předcházení znečišťování moří z pozemních zdrojů (Paříž 1974), která v čl. 4 odst. 4 zakládá oprávnění smluvní stranám „společně nebo individuálně provádět programy nebo opatření k předcházení, omezení nebo odstranění znečišťování mořské oblasti z pozemních zdrojů látkami, které nejsou uvedeny v příloze A této úmluvy, **pokud je vědecky prokázáno, že tyto látky mohou vytvářet vážná rizika v mořské oblasti, a pokud je nutné naléhavé opatření**“.<sup>220</sup> Prvním mezinárodním dokumentem, který princip explicitně

<sup>217</sup> Srov. např. Potočný, M. – Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část, 5. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 313.

<sup>218</sup> Srov. např. Zástěrová, J.: Recenze Ch. LEBEN, J. VERHOEVEN (dir.) Le principe de précaution – Aspects de droit international et communautaire, Paris, Ed. Panthéon – Assas, diff. L.G.D.J., 2002. In České právo životního prostředí, 4/2003 (10), ročník III, str. 120.

<sup>219</sup> Srov. např. Zástěrová, J.: Recenze Ch. LEBEN, J. VERHOEVEN (dir.) Le principe de précaution – Aspects de droit international et communautaire, Paris, Ed. Panthéon – Assas, diff. L.G.D.J., 2002. In České právo životního prostředí, 4/2003 (10), ročník III, str. 120.

<sup>220</sup> Překlad převzat z rozhodnutí Rady 75/437/EHS ze dne 3. března 1975, kterým se uzavírá úmluva o předcházení znečišťování moře z pozemních zdrojů. Viz <http://old.mzp.cz/ris/vis-edice.nsf/5262baa1b2012f9cc125723b003a63ed/2fd464b858c055a3c1257419002c2756?OpenDocument>.

vyjadřuje, je Vídeňská úmluva o ochraně ozonové vrstvy (1985). Ve své preambuli vyjadřuje uznání přijmout na národní a mezinárodní úrovni opatření založená na předběžné opatrnosti.<sup>221</sup> Podobně se vyjadřuje v preambuli i Montrealský protokol o látkách, které narušují ozonovou vrstvu (1987). Jedním z prvních dokumentů vyjadřujících princip předběžné opatrnosti je i právně nezávazná Ministerská deklarace z 2. mezinárodní konference o Severním moři konané v Londýně. Dále lze uvést Bergenskou ministerskou deklaraci o udržitelném rozvoji z roku 1990, která stanoví, že „*Politiky musí být v zájmu dosažení trvale udržitelného rozvoje založeny na zásadě obezřetnosti. Opatření na ochranu životního prostředí musí předvídat, předejít, a zabránit vzniku příčin poškozování životního prostředí. Tam, kde existují hrozby vážné nebo nevratné škody, by nedostatek úplné vědecké jistoty neměl být používán jako důvod k odkladu opatření k zamezení poškozování životního prostředí.*“<sup>222</sup> Ve stejném roce byla Mezinárodní obchodní komorou vyhlášena také Podnikatelská charta pro trvale udržitelný rozvoj, která zakotvuje princip předběžné opatrnosti. Známostou úpravu principu obsahuje i Deklarace z Ria (1992) v zásadě 15: „*Státy musejí za účelem ochrany životního prostředí přijímat podle svých schopností preventivní přístupy. Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí.*“<sup>223</sup> Mezi první dokumenty *hard law* vyjadřující tento princip patří například Úmluva o zákazu dovozu nebezpečného odpadu a kontrole jeho přeshraniční přepravy v Africe (Bamako 1991)<sup>224</sup> nebo Úmluva o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (Helsinky

---

Pro úplnost vkládám i originální znění citovaného článku: „*The Contracting Parties may, furthermore, jointly or individually as appropriate, implement programmes or measures to forestall, reduce or eliminate pollution of the maritime area from land-based sources by a substance not then listed in Annex A to the present convention, if scientific evidence has established that a serious hazard may be created in the maritime area by that substance and if urgent action is necessary.*“ Smlouva je k dispozici na Internetu: [http://untreaty.un.org/unts/120001\\_144071/23/5/00019101.pdf](http://untreaty.un.org/unts/120001_144071/23/5/00019101.pdf).

<sup>221</sup> V originálním znění „*recognition of the precautionary measures*“.

<sup>222</sup> V originálním znění „*In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent, and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation.*“ *Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region. UN Doc. A/CONF.151/PC/10 (1990).*

<sup>223</sup> Viz [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFL5ZKH1/\\$FILE/Method-MA21\\_06-priloha1-deklaraceUR\\_0503.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFL5ZKH1/$FILE/Method-MA21_06-priloha1-deklaraceUR_0503.pdf).

<sup>224</sup> *Bamako Convention on the ban on the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa.*

1992)<sup>225</sup>, která vyjadřuje jedno z nejpřísnějších pojetí zásady předběžné opatrnosti na mezinárodní úrovni, jelikož nepožaduje, aby škoda byla vážná nebo nevratná.<sup>226</sup> Tuto řadu právně závazných dokumentů zakotvujících princip předběžné opatrnosti tvoří také Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku (neboli Úmluva OSPAR, 1992)<sup>227</sup>, Rámcová úmluva o změně klimatu (New York 1992), Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti (2000) k Úmluvě o biologické rozmanitosti (1992) nebo Stockholmská úmluva o perzistentních organických polutantech (2001). Z novějších nezávazných dokumentů založených na principu předběžné opatrnosti lze jmenovat ještě jednu Bergenskou deklaraci, která byla zveřejněna v roce 2002 při ukončení 5. konference o Severním moři. Uvedený výčet svědčí o tom, že princip předběžné opatrnosti je relativně hojně zastoupen jak v právně závazných, tak i nezávazných mezinárodních dokumentech, které se zabývají klimatickými změnami, znečišťováním ovzduší, moří a hraničních sladkovodních vod, nebezpečnými odpady či biologickou bezpečností v souvislosti s manipulací živými modifikovanými organismy (LMO). Za jistý nedostatek může být považováno to, že převážná většina mezinárodních dokumentů váže uplatnění principu na hrozbu pouze vážné (*serious*) nebo nevratné (*irreversible*) ztráty na životním prostředí.

Součástí práva ES se princip předběžné opatrnosti stal na základě Maastrichtské smlouvy v roce 1993 a až do roku 1992 o něm prakticky žádná zmínka v komunitárním právu není. Teprve od schválení Maastrichtské smlouvy vytváří Evropská unie v souladu s principem předběžné opatrnosti příslušnou legislativu. Princip je dnes zakotven v čl. 174 odst. 2 SES<sup>228</sup>, který se týká jak ochrany životního prostředí jako celku, tak i ochrany zdraví lidí, zvířat nebo rostlin. Podobně jako na mezinárodní úrovni se i v komunitárním právu ukázalo, že nedostatek jasné a přesné legální definice principu předběžné opatrnosti způsobuje potíže při jeho interpretaci i aplikaci. Za účelem odstranění tohoto

---

<sup>225</sup> *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.*

<sup>226</sup> Čl. 2 odst. 5 písm. a) Úmluvy je formulován tak, že smluvní strany budou uplatňovat „*princip předběžné opatrnosti, stanovící, že nelze odkládat opatření vylučující potenciální přeshraniční vliv vypouštění nebezpečných látek na základě tvrzení, že vědecký výzkum plně neprokázal příčinné spojení mezi těmito látkami na jedné straně a potenciálním vlivem přesahujícím hranice států na straně druhé*“.

<sup>227</sup> *Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic.*

<sup>228</sup> „*Politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“ ...*“

nedostatku přijala Evropská komise v únoru 2000 třicetistránkové Sdělení o použití zásady předběžné opatrnosti. Nicméně ani v tomto dokumentu není žádná přesná definice daného pojmu. Cílem Sdělení je informovat všechny orgány Společenství a členské státy EU, jak Komise hodlá uplatňovat tuto zásadu, a zároveň stanovit pokyny pro jeho používání. Komise ve Sdělení zdůrazňuje, že zásada předběžné opatrnosti je nedílnou součástí strukturovaného přístupu k analýze rizik stejně tak, jako je důležitým faktorem pro samotné řízení rizik. Uplatní se v případech, kdy vědecké důkazy jsou nedostatečné, neprůkazné nebo nejisté a předběžné vědecké hodnocení naznačuje, že existují *rozumné důvody k obavám*, že potenciálně nebezpečné dopady na životní prostředí, zdraví lidí, zvířat anebo rostlin mohou být *neslučitelné se zásadou vysoké úrovně ochrany životního prostředí*, která je další významnou zásadou politiky a práva životního prostředí ES. Z tohoto přístupu je tedy zřejmé, že zásada předběžné opatrnosti se podle Komise má používat jen v omezeném počtu případů, tj. pouze tehdy, když se jedná o „rozumné důvody k obavám“ a vyžaduje-li to udržení vysoké úrovně ochrany<sup>229</sup>, a nikoliv tedy při jakémkoliv rozhodování o politice. Komise tak chtěla předejít možnému zneužívání principu v praxi, což by mohlo vést k nadměrné regulaci na úrovni komunální, regionální, národní i komunitární a k utlumení hospodářského růstu. Jedním z dalších cílů Sdělení je jasně vymežit (ovšem nikoliv kasuisticky), jaká adekvátní opatření by mohla být použita a v jakém rozsahu. Co se týče legislativy ES podporující princip předběžné opatrnosti, lze jmenovat například nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky<sup>230</sup>, pro které se vžila zkratka REACH (registrace, evaluace a autorizace chemických látek). Účelem tohoto předpisu je především zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí před nežádoucími účinky chemických látek a také efektivní fungování společného trhu pro chemikálie. Nařízení se vztahuje na chemické látky, které jsou vyráběny nebo dováženy v množství od jedné tuny za rok. K dosažení cílů nařízení byla zřízena Evropská agentura pro chemické látky, která zahájila svoji činnost v červnu 2007. Má řídit

---

<sup>229</sup> Jak Evropský soudní dvůr v jednom ze svých rozhodnutí vysvětlil, článek 174 odst. 2 SES vyžaduje, aby politiky Společenství v záležitostech životního prostředí byly zaměřeny na vysokou úroveň ochrany, tj. úroveň ochrany, která má být kompatibilní s tímto ustanovením, nemusí však nutně být na té nejvyšší, která je technicky možná.

<sup>230</sup> Viz Úřední věstník EU L 396/1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0851:CS:PDF>.

technické, vědecké a administrativní aspekty systému REACH. V roce 2008 vstoupilo v platnost nové nařízení EP a Rady č. 396/2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a na jejich povrchu a o změně směrnice Rady 91/414/EHS<sup>231</sup>, které je založeno na principu předběžné opatrnosti, přestože výslovně princip neuvádí. Cílem tohoto nařízení je zajistit v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje ochranu zdraví a životního prostředí před nadměrným využíváním pesticidů v zemědělství. Nařízení by tak mělo posílit bezpečnost potravin v celé Evropské unii. Ze směrnic založených na zásadě předběžné opatrnosti uvádím příkladmo Směrnicí Rady 97/11/EC, která novelizuje směrnici 85/337/EEC o posuzování vlivů jistých státních a soukromých projektů na životní prostředí, v souladu s tímto principem, nebo Směrnicí Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, která však princip výslovně neuvádí. Obě směrnice jsou současně založeny i na zásadě prevence. Dále lze uvést přísnou regulaci nakládání s geneticky modifikovanými organismy (GMO) vycházející ze směrnice Rady č. 90/219/EHS o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy, v platném znění, která omezila volnost států při uvolňování geneticky modifikovaných organismů (živočichů i rostlin) do životního prostředí, a ze směrnice EP a Rady č. 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, v platném znění.

Princip předběžné opatrnosti byl zakotven již v Pátém akčním programu ochrany životního prostředí (1992–2000)<sup>232</sup>, který ve své druhé kapitole výslovně uvádí, že „*hlavní zásady pro politická rozhodnutí v rámci tohoto programu jsou odvozeny od přístupu předběžné opatrnosti*“.<sup>233</sup> Šestý akční program ochrany životního prostředí pro období 2002–2012 je také založen na zásadě předběžné opatrnosti, jakož i na jiných environmentálních zásadách, jak výslovně uvádí v článku 2 odst. 1.<sup>234</sup>

Princip byl již několikrát uplatněn i ve sporech před Evropským soudním dvorem. Judikatura EU je bohužel poměrně nejednotná a nevyjasněná, pokud jde o

---

<sup>231</sup> Viz Official Journal L 070 , 16/03/2005 P. 0001 – 0016, též <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R0396:CS:HTML>.

<sup>232</sup> Official Journal No. C 138, 17.5.1993.

<sup>233</sup> „*The guiding principles for policy decisions under this Programme derive from the precautionary approach...*“.

<sup>234</sup> „*It shall be based particularly on the polluter-pays principle, the precautionary principle and preventive action, and the principle of rectification of pollution at source.*“ Viz <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1600:EN:NOT>.

to, kdy má být zásada předběžné opatrnosti použita. Je to však pochopitelné, jelikož určit, kdy má být princip uplatněn a kdy naopak ne, je velmi problematické s ohledem na správné posouzení rizika ztráty na životním prostředí, což je otázka vědecky velmi obtížná. Ze známých rozhodnutí lze jmenovat například rozsudek ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie, C-1/00, Recueil, s. I-9989.<sup>235</sup> V daném sporu šlo o to, že Komise svým rozhodnutím ze dne 27. března 1996 zakázala vývoz masa a masných výrobků ze skotu poraženého ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska do ostatních členských i nečlenských států EU. V březnu roku 1998 Rada tento zákaz zrušila. Francouzské orgány, po konzultaci s Francouzským úřadem pro bezpečnost potravin (AFFSA)<sup>236</sup>, se však domnívaly, že riziko kontaminace skotu nelze vyloučit. Za těchto okolností, a to i přes stanovisko Vědeckého řídicího výboru<sup>237</sup>, které Komise uvedla při zrušení zákazu, Francie sama ke zrušení zákazu nepřistoupila. Soudní dvůr nakonec rozhodl tak, že vůbec nevzal v potaz, že Francie spoléhala na zásadu předběžné opatrnosti a princip předběžné opatrnosti v daném sporu odmítl uplatnit. Soudní dvůr dal přednost odbornému posouzení rizika komunitárním orgánem před odborným posudkem úřadu členského státu.

Princip má oporu i v právním řádu ČR. V ústavním pořádku nicméně vyjádřen není a zakotven je až na zákonné úrovni. Konkrétně jej definuje ustanovení § 13 **zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „*Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“ Tato definice se v zásadě nijak neliší od převážné většiny definic principu předběžné opatrnosti zakotvených v dokumentech mezinárodního práva a jeho uplatnění váže na hrozbu *nevratného* nebo *závažného* poškození životního prostředí. Princip je dále konkretizován například v **zákoně č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty**, v platném znění, který upravuje práva a povinnosti osob při nakládání s GMO a GP a působnost správních orgánů při

---

<sup>235</sup> Case C-1/00, Commission v. French Republic 2001 E.C.R. I-9989.

<sup>236</sup> Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments.

<sup>237</sup> Vědecký řídicí výbor působí v oblasti zdraví spotřebitelů a nezávadnosti potravin. Napomáhá Komisi získávat nejlepší vědecká stanoviska ohledně otázek týkajících se zdraví spotřebitelů.



takovém nakládání. Zákon plně transponoval komunitární úpravu v této oblasti, potažmo mezinárodní úpravu jako je Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti z roku 2000. Nakládání s GMO a GP je možné pouze na základě oprávnění podle tohoto zákona a za splnění dalších zákonných podmínek.<sup>238</sup> Zákon zakládá povinné hodnocení rizik nakládání s GMO a GP či vytvoření havarijního plánu a zavádí registr povolených GMO a registr uživatelů GMO<sup>239</sup>. Zavádí také povinné označování GMO a GP při uvádění do oběhu. Prováděcím předpisem zákona je **vyhláška č. 209/2004 Sb., o bližších podmínkách nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty**, v platném znění, která podrobněji upravuje zejména náležitosti a postupy hodnocení rizika a náležitosti havarijního plánu. Problematiku nakládání s GMO začlenila do zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství až jeho novela – **zákon č. 441/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony**. S tímto zákonem souvisí **zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích**, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví zákaz pěstovat či chovat GMO na ekofarmě a zákaz používání GMO a GP v ekologickém zemědělství s výjimkou léčiv a veterinárních přípravků. Princip nalezl uplatnění i v institucionální rovině, když byla vytvořena Česká komise pro nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty, která je poradním orgánem Ministerstva životního prostředí ČR. Zabývá se odbornými otázkami o nakládání s GMO a GP. Zejména sleduje vědecký a technologický vývoj, vyjadřuje se k novým informacím a souvisejícím opatřením týkajících se rizik GMO a GP pro zdraví nebo životní prostředí, doporučuje ministerstvu příslušná opatření, poskytuje mu odborná stanoviska nebo se podílí na přípravě právních předpisů.

Uplatňování principu předběžné opatrnosti v právním řádu ČR větší potíže nečiní. Přestože se princip netěší takovému zájmu jako princip prevence a nemá zdaleka takovou oporu v právních předpisech, v praxi se viditelně projevuje prostřednictvím komunitárního práva, jelikož všechny sektory důležité z hlediska možného uplatnění principu jsou již stabilně regulovány na evropské úrovni.

---

<sup>238</sup> Viz ust. § 3 zákona č. 78/2004 Sb., v platném znění.

<sup>239</sup> Viz [http://www.env.cz/\\_C1256E7F0041C8C2.nsf/gmo-users?OpenView](http://www.env.cz/_C1256E7F0041C8C2.nsf/gmo-users?OpenView).

### ***Shrnutí:***

Princip předběžné opatrnosti je založen na poznání, že lze-li mít důvodné obavy z hrozby nepříznivých důsledků pro životní prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovým důsledkům skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, která jim mají zabránit. Za důvodné obavy lze považovat pouze ty, které jsou věrohodné nebo vědecky obhajitelné a nemohou být snadno vyvráceny. Pokud jde o pochybnost, ta plyne z nedostatku vědecké jistoty. Princip je považován za základ aktivit, kdy věda není s to dát jasnou odpověď o riziku ztrát na životním prostředí. Je spojen s určitou lidskou činností, procesem, produktem či technologií, které mohou být rizikové pro životní prostředí. Vážnost rizika je pak nutné komplexně posoudit a případně přijmout adekvátní opatření k jeho eliminaci či snížení. Politiky, které mohou negativně zasahovat do životního prostředí, proto musí být vedeny pod zorným úhlem principu předběžné opatrnosti. Použití principu se zpravidla omezuje pouze na hrozbu *závažného* nebo *nevratného* poškození životního prostředí. Do budoucna lze ale očekávat, i s ohledem na skutečnost, že se uplatňuje prakticky až od 70. let minulého století, že jeho význam ještě vzroste a bude uplatňován v širším měřítku než doposud. Princip má velmi obecnou povahu, takže se uplatňuje i mimo rámec ochrany životního prostředí, a to například ve zdravotnictví a potravinářském průmyslu. Uplatňování principu ovšem může činit potíže, jelikož jeho význam nebyl dosud dostatečně vyjasněn, a také proto, že závisí na vědeckém posouzení míry rizika, což je mnohdy velmi složitý a obtížný proces. Mnohdy nepanuje shoda ani ohledně typu a rozsahu vhodných opatření k zabránění hrozby ztráty na životním prostředí, protože jde vlastně o hrozbu vzniku ekologické ztráty, o níž se s jistotou neví, zda-li skutečně může nastat. Princip je tak někdy považován za jeden z nejkontroverznějších principů práva životního prostředí. Dosud ani nebyla dosažena shoda o jeho právní kvalifikaci a většinou je vnímán jako programová zásada, spíše než princip práva *stricto sensu*.

Princip je nicméně vyjádřen v mnoha mezinárodních dokumentech právně závazné i nezávazné povahy. Má svoji výslovnou oporu i ve Smlouvě o založení ES a je také klíčovým nástrojem rozhodování v EU. Vedle ochrany životního prostředí se zároveň týká i zvláštní ochrany zdraví člověka, zvířat a rostlin, jak konstatovala Komise ve svém Sdělení z roku 2000. Má též dalekosáhlé důsledky pro režim volného obchodu v rámci ES, ale i v rámci Světové obchodní

organizace<sup>240</sup>, jejíž členem Evropské společnosti je. Česká právní úprava principu není tak rozsáhlá a v zásadě je soustředěna kolem geneticky modifikovaných organismů a produktů.

#### **4.5. Princip odpovědnosti původce/princip „znečišťovatel platí“**

Dalším významným obecným principem uplatňovaným v právu životního prostředí je princip odpovědnosti původce. Pojem „odpovědnost“ má značně široký význam a jeho vymezení může činit potíže. Odpovědnost existuje v několika rovinách. Lze uvést například rovinu morální, etickou, politickou či právní. Komplexní vymezení pojmu dosud neexistuje. V této práci se však budu věnovat pouze odpovědnosti právní, resp. smíšené ekologicko-právní či finančně-právní. Odpovědnost v právu je obecně chápána jako zvláštní druh právní povinnosti, která vzniká v důsledku porušení primární povinnosti. V tomto pojetí je tedy povinností následnou či sekundární. Právní odpovědnost je možno dělit na odpovědnost za zavinění (tzv. subjektivní) a odpovědnost za výsledek (tzv. objektivní), u které není třeba zavinění. Oba druhy odpovědnosti se v právu životního prostředí vyskytují. Objektivní odpovědnosti je ovšem poměrně nový institut práva životního prostředí. Pojem „původce“ vyjadřuje subjekt, který svoji činností ohrožuje či poškozuje životní prostředí. Princip odpovědnosti původce znamená, že každý odpovídá za svoji činnost, kterou ohrožuje nebo poškozuje životní prostředí. Princip tak vyžaduje, aby subjektem primárně odpovídajícím za opatření k ochraně životního prostředí byl právě původce činnosti, která má nebo může mít negativní dopad na životní prostředí. Formy odpovědnosti jsou různé, v první řadě je ale nutné učinit v souladu s principem prevence všechna vhodná opatření, aby se ztrátě na životním prostředí předešlo. V případě že již došlo ke ztrátám na životním prostředí, se v souladu s principem naturální restituce upřednostňují nápravná opatření, jejichž smyslem je dekontaminace a obnova předešlého stavu nebo alespoň přiblížení se původnímu stavu. Není-li to možné, může odpovědnost původce spočívat i v peněžní náhradě vzniklé škody nebo může mít podobu deliktní odpovědnosti za protiprávní jednání, dopustil-li se původce takového jednání. S principem odpovědnosti původce úzce souvisí i ekonomicky

---

<sup>240</sup> Např. mezi EU a Spojenými státy americkými.

orientovaný princip „znečišťovatel platí“ (PPP – „*polluter-pays*“ principle), který je někdy považován za institut principu odpovědnosti původce<sup>241</sup> a někdy je s principem odpovědnosti původce prakticky ztotožňován<sup>242</sup>. Osobně považuji speciální princip „znečišťovatel platí“ za ekonomické vyjádření principu odpovědnosti původce. Princip odpovědnosti původce má širší rozsah a nelze jej zúžit pouze na finanční opatření a náhradu škody. Princip „znečišťovatel platí“ řadím mezi smíšené principy, jelikož má povahu ekonomicko-právní, a není tedy ryze ekonomickým principem, jak by se mohlo zdát. Jeho ekonomická stránka spočívá v tom, že směřuje k internalizaci negativních externalit za účelem dosažení ochrany životního prostředí, tj. vyjadřuje požadavek platit za využívání přírodních zdrojů, neboť v důsledku výroby nebo spotřeby zboží dochází ke ztrátám na životním prostředí. Zakládá například povinnost platit poplatky za vypouštění emisí do ovzduší, za vypouštění odpadních vod, za odběry vod povrchových či podzemních, za využívání půdy apod. Současně tento princip znamená, že původce by měl mít povinnost platit náklady na preventivní opatření jako jsou náklady na monitoring, na zpracování různých odborných posudků a analýz, opatření při předcházení havárií a lze se setkat i s názory, že by měl platit také náklady na výkon veřejné správy a správní kontroly. S principem „znečišťovatel platí“ souvisí i další smíšené principy jako jsou nejlepší dostupné technologie (BAT) a nejlepší postupy z hlediska životního prostředí (BEP). Znečišťovatel totiž musí pořídit na své náklady takové technologie a používat takové postupy, které jsou z hlediska zatěžování životního prostředí nejšetrnější, což znamená, že představují nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií, činností a způsobů jejich provozování, které jsou navrženy k předcházení a (pokud to není možné) k omezení emisí a jejich negativních dopadů na životní prostředí. Existuje řada názorů ohledně míry odpovědnosti původce, nemělo by se však pochybovat o tom, že má nést finančně právní odpovědnost, která jej donutí jednak přijímat opatření a postupy ke snižování rizik ekologických ztrát a jednak platit náklady na nápravu či náhradu ztrát již vzniklých. Nelze také opomenout, že by měl mít povinnost platit škodu

---

<sup>241</sup> Srov. např. Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In České právo životního prostředí, 2/2004 (12), ročník IV., str. 13.

<sup>242</sup> Mezřický, V. – Braniš, M. – Kružíková, E. – Tošovská, E.: Teorie a praxe environmentální politiky. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 1999, str. 87.; Kružíková, E.: Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce. Praha: Linde, 2003, str. 45.

způsobenou třetí osobě. Takové a jiné požadavky na původce ohrožení či poškození životního prostředí jsou však odvislé od úrovně ekologické politiky a hospodářské vyspělosti státu.

Soustava uvedených ekonomických opatření podle speciálního principu „znečišťovatel platí“ k zásadě odpovědnosti původce zcela jistě patří, ale omezovat tento obecný princip pouze na rovinu ekonomickou nelze. Princip odpovědnosti původce vyjadřuje především ekologicko-právní odpovědnost, která v sobě zahrnuje dva druhy odpovědnosti, a to odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. S ohledem na již dříve vymezený pojem „ztráty na životním prostředí“ postačí vymezit pouze prve uvedený druh odpovědnosti. Deliktní odpovědnost je odpovědností za protiprávní jednání, kterým původce porušil ustanovení právních předpisů na ochranu životního prostředí. V rámci deliktní odpovědnosti se obecně rozlišuje odpovědnost správní a odpovědnost trestní. Původce ohrožení či poškození životního prostředí tedy odpovídá jednak za protiprávní chování a jednak za jinak povolenou činnost, kterou však ohrožuje či poškozuje životní prostředí. Liberačním důvodem není skutečnost, že znečišťovatel měl potřebné povolení. Potud je situace jasná. V praxi ovšem může být obtížné určit, kdo je skutečný původce, a kdo má tedy právní odpovědnost za své jednání. Problémem je, že princip předpokládá lineární kauzální vztah mezi činností původce a ztrátou na životním prostředí. Ve skutečnosti tomu tak ale nebývá. Na stav životního prostředí působí celá řada faktorů, jejichž vlivy se navzájem podmiňují a kumulují, takže bývá obtížné vysledovat konkrétního původce, který svým jednáním zapříčinil ztráty na životním prostředí. Pozitivem nicméně zůstává, že princip odpovědnosti původce je zásadou ve smyslu pravidla chování. U speciálního principu „znečišťovatel platí“ ovšem existují pochyby o jeho právní kvalifikaci v mezinárodním právu.<sup>243</sup>

V mezinárodním právu se uplatňuje především princip „znečišťovatel platí“, jak také potvrzuje početná zahraniční literatura, kdežto princip odpovědnosti původce má oporu v právu spíše na národní úrovni. Princip „znečišťovatel platí“ byl v mezinárodním právu poprvé zakotven v úmluvách o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody jako jsou Úmluva o odpovědnosti

---

<sup>243</sup> Srov. Sands, P.: Principles of international environmental law, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, str. 293.

vůči třetím stranám v oblasti jaderné energie z roku 1960 (Pařížská úmluva) a Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody z roku 1963. Oporu má také v řadě dokumentů OECD. Lze uvést například doporučení Rady z roku 1972 C(72)178 o hlavních principech reflektujících mezinárodní ekonomické aspekty environmentálních politik<sup>244</sup>, kde je princip PPP definován. V tomto doporučení se uvádí, že náklady znečišťovatele na opatření k zajištění přijatelného stavu životního prostředí by se měly promítnout do ceny výrobků a služeb, které způsobují znečištění ve výrobě a/nebo spotřebě. O dva roky později bylo vydáno doporučení Rady C(74)223 o implementaci PPP<sup>245</sup>. V roce 1992 vydalo OECD podrobnou monografii OCDE/GD(92)81 obsahující analýzy a doporučení ohledně uplatňování PPP.<sup>246</sup> Z nezávazných dokumentů lze uvést i Deklaraci z Rio de Janeiro (1992), kde je princip zakotven v poměrně obecné a opatrně formulované podobě v zásadě 16 a má zde spíše programový charakter.<sup>247</sup> Princip PPP se objevuje také v řadě regionálních úmluv jako je například Úmluva Sdružení národů jihovýchodní Asie (ASEAN<sup>248</sup>) o životním prostředí z roku 1985<sup>249</sup>, Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku sjednaná v Paříži v roce 1992, Úmluva o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (Helsinky 1992) nebo Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku (Úmluva OSPAR, 1992).

Terminologie právní úpravy ES také upřednostňuje pojem princip „znečišťovatel platí“. Ten je vyjádřen přímo v primárním právu, když byl začleněn do čl. 174 odst. 2 Smlouvy o založení ES jako jedna z hlavních environmentálních zásad ES Maastrichtskou smlouvou v roce 1993. Tento princip také patří mezi vůbec první environmentální zásady ES a byl zakotven již do Prvního akčního programu jako princip 5 v roce 1973. Oporu má i v sekundárním právu, lze

---

<sup>244</sup> Viz *the Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies of 26 May 1972 [C(72)128]*. K dispozici též na Internetu: <http://iea.uoregon.edu/texts/1972-OECDGuidingPrinciplesEconomicAspectsEnvironmentalPolicies.EN.htm>.

<sup>245</sup> Viz *Recommendation adopted on 14th November, 1974, C(74)223*, K dispozici též na Internetu: <http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/oecd/OECD-4.09.html>.

<sup>246</sup> Viz <http://www.ecology.ukma.kiev.ua/ukr/pdf/poluter.pdf>.

<sup>247</sup> „Státní úřady by měly usilovat o to, aby při výdajích na životní prostředí byly brány v úvahu mezinárodní souvislosti, aby byly využívány ekonomické nástroje a aby bylo dodržováno pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel; přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by být narušovány mezinárodně obchodní vztahy a investiční aktivity.“

<sup>248</sup> ASEAN - Association of South East Asian Nations.

<sup>249</sup> 1985 ASEAN Convention on the Environment.

jmenovat například směrnici Rady č. 1999/31/ES o skládkách odpadů, v platném znění, která stanoví základní právní úpravu ES pro provoz skládek odpadů, a zejména směrnici EP a Rady č. 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, v platném znění, která zakládá občanskoprávní odpovědnost za škodu na životním prostředí a je založena (až na výjimky u rostlin a živočichů) i na objektivní odpovědnosti. Rozsah použití směrnice je omezen na škody na a) chráněných druzích rostlin a živočichů a přírodních stanovištích, b) na vodě a c) na půdě. Za „chráněné druhy“ pak směrnice počítá pouze druhy uvedené v přílohách II. a IV. směrnice Rady 92/43/ES, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a druhy ptáků uvedených v příloze I. směrnice 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků. Definice „přírodních stanovišť“ je rovněž omezena na stanoviště uvedená v některých přílohách obou směrnic. Takové škody také musí mít *„závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachovávání příznivého stavu ochrany“*<sup>250</sup>. Ve směrnici je současně uvedeno, že právní odpovědnost není *„vhodným nástrojem pro řešení znečištění, které je široce rozšířené a difúzní, takže není možné spojovat nepříznivé účinky na životní prostředí s jednáním nebo nečinností některých jednotlivců“*.<sup>251</sup>

V právním řádu ČR je princip odpovědnosti původce zakotven jako obecná právní zásada v ustanovení § 420 **zákona č. 40/1964 Sb. občanského zákoníku**, v platném znění. Právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí není v občanském zákoníku dostatečná. Zásadním problémem je kvantifikace škod na životním prostředí v peněžní formě. Dalším podstatným problémem je také skutečnost, že institut soukromoprávní odpovědnosti může být uplatněn pouze v případě škody na věci v právním slova smyslu, která má konkrétního vlastníka. Překážkou pro širší uplatnění principu je také volná dispozice práva na uplatnění náhrady škody, které je tak výlučně v rukou vlastníka dotčené věci, a také to, že finanční prostředky z případné náhrady způsobené škody nejsou nijak účelově vázány.

Princip odpovědnosti původce má ovšem oporu i v řadě předpisů práva životního prostředí, zejména v **zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, ve

---

<sup>250</sup> Viz čl. 2 odst. 1 písm. a) citované směrnice.

<sup>251</sup> Viz preambule odst. 13 citované směrnice.

znění pozdějších předpisů, kde je upraven v ustanovení § 27 citovaného zákona. Toto ustanovení zakládá obecnou odpovědnost v případě způsobení ekologické újmy protiprávním jednáním a stanoví hierarchii forem jejího odčinění. Na první místo řadí naturální restituci, tj. obnovení přirozené funkce narušeného ekosystému. Pokud to není možné nebo z vážných důvodů účelné, musí znečišťovatel zajistit náhradní plnění, není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích, přičemž souběh těchto náhrad není vyloučen. Princip odpovědnosti původce je upraven i ve zvláštních zákonech týkajících se problematiky odpadového hospodářství jako je **zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů**, v platném znění, který upravuje řadu správních deliktů za protiprávní jednání v souvislosti s nakládáním s odpady a jim odpovídající pokuty (která může být uložena až do výše 50 000 000 Kč), a **zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů** (zákon o obalech), v platném znění. Z dalších zákonů upravujících princip odpovědnosti původce lze zmínit **zákon č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a o její nápravě**, **zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů**, v platném znění či **zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty**, v platném znění.

V českém právním řádu je tak upraven dvojí odpovědnostní institut pro případy ztrát na životním prostředí. Jednak jde o tradiční soukromoprávní odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku, která upřednostňuje finanční náhradu, a jednak o relativně nově upravenou veřejnoprávní odpovědnost za ekologickou újmu, která upřednostňuje princip naturální restituce.

### ***Shrnutí:***

Princip odpovědnosti původce zakládá právní odpovědnost každého za svou činnost, kterou ohrožuje nebo poškozuje životní prostředí. V právu životního prostředí má zvláštní význam, jelikož vyjadřuje požadavek, že každý má v první řadě obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému. Současně je obohacen o jeho modifikovanou podobu, kterou je princip „znečišťovatel platí“. Ten je naopak orientovaný ekonomicky a zakládá finanční odpovědnost retrospektivní i prospektivní povahy.



V mezinárodním i evropském právu je uváděn zpravidla princip „znečišťovatel platí“. V mezinárodním právu je upraven již od 60. let, nicméně jeho právní postavení je dosud nevyjasněné. Já se však kloním k názoru, že není jen programovou zásadou a má již svou pevnou pozici mezi právními principy. V právu komunitárním je upraven od 70. let a patří mezi vůdčí zásady ekologické politiky ES. České právo je založeno na tradičním principu odpovědnosti původce, na který se však neomezuje a upravuje i speciální princip „znečišťovatel platí“.

Slabinou principu odpovědnosti původce obecně je fakt, že v praxi je mnohdy obtížné vysledovat skutečného znečišťovatele životního prostředí. Tento negativní jev by právní úprava měla patřičně reflektovat. Princip odpovědnosti původce i jeho modifikovaná podoba by měli být všeobecně uplatňovány v širším měřítku než doposud. Nedostatkem české úpravy principu je její roztříštěnost.

## 5. ZÁVĚR

Ve své práci jsem se zabýval základními principy práva životního prostředí a jejich uplatňováním v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu. S ohledem na veliký počet zásad v právu životního prostředí jsem pro účely této práce zvolil pouze úzký výběr těch nejzákladnějších environmentálních principů, které se pravidelně objevují, ať už výslovně či implicitně, ve všech jmenovaných úrovních práva a také v nauce. Záměrně jsem zvolil pouze pět principů (a princip „znečišťovatel platí“, který však neuvádím samostatně), abych jim mohl věnovat o to větší pozornost. V domácí odborné literatuře totiž převládá opačný trend a autoři zpravidla popisují více environmentálních principů na úkor jejich hlubšího rozboru.

Úvodní část práce (2. kapitola) jsem pojal z právně-teoretického hlediska, takže je věnována obecnému výkladu pojmu „princip“ a jeho vymezení a definování pouze pro oblast práva. **Právní principy jsem definoval jako vůdčí ideje práva vyjadřující základní hodnoty, které jsou obecnými cíly právní úpravy.** Následně jsem vytyčil základní atributy společné všem právním principům, které lze shrnout následovně: jsou pravidly, mají kondicionální strukturu, jsou nositeli hodnot, jsou abstraktní, obecné a právně závazné, existují ideálně a jsou nezávislé na právních normách. Pokusil jsem se dále objasnit význam principů v právu a vzhledem k jejich značnému počtu jsem za účelem lepšího pochopení principů přistoupil i k jejich typologii. Smyslem úvodní, právně-teoretické části je přiblížit každému čtenáři velmi abstraktní a obecný pojem „princip“, resp. „právní principy“ a vyzdvihnout jejich klíčovou roli v celé oblasti práva (a obzvláště v právu životního prostředí), jelikož jsou nositeli zpravidla všeobecně uznávaných hodnot, jejichž efektivní ochrana a důsledné prosazování dává právu jako regulativnímu nástroji společnosti nový rozměr. Bez principů by bylo právo chaosem. Jejich význam však překračuje i samotný systém práva a uplatňují se také v dokumentech právně nezávazných, což je důležité zejména pro oblast mezinárodního práva, kde je často obtížné vyjednat smluvní závazky pro státy, které se liší svými potřebami a zájmy a vůbec celkovou stupnicí uznávaných hodnot.

Ve třetí kapitole věnované obecně environmentálním principům jsem se pokusil vyjmenovat převážnou většinu dosud formulovaných zásad uplatňovaných v právu životního prostředí na úrovni mezinárodní, komunitární i české. Upozornil jsem, že principy ochrany životního prostředí mají povahu právní nebo mimoprávní, což je dáno mimo jiné tím, že právo životního prostředí patří mezi mladé odvětví práva, a tudíž se tyto zásady formují až na výjimky poměrně krátkou dobu. Právní principy dále člením podle stupně jejich obecnosti na **obecné zásady právní**, tedy takové, které dopadají i na jiná právní odvětví (nebo dokonce na více právních systémů), a **specifické, odvětvové zásady**, které jsou charakteristické pro právo životního prostředí. Environmentální principy tvoří poměrně nesourodou skupinu zásad rozličné povahy. Některé jsou morální či politické povahy a jiné lze považovat za ryze technické principy. Některé byly formulovány nedávno a jiné se objevily již před staletími. Všechny však spojuje jejich předmět, kterým je ochrana životního prostředí, a hodnota, kterou je životní prostředí *per se*.

V dalším textu jsem se věnoval pouze pěti principům ochrany životního prostředí (nepočítám-li princip „znečišťovatel platí“), které jsem pro svoji práci vybral na základě jejich mimořádnému významu v právu životního prostředí. Jelikož princip trvale udržitelného rozvoje považuji za zcela klíčovou, výchozí environmentální zásadu, zařadil jsem ji na první místo příslušné kapitoly. Mým cílem bylo přiblížit každému čtenáři tento velmi obecný princip a vyzdvihnout jeho zásadní postavení (nejen) v právu. Princip TUR by měl být uplatňován u každé činnosti potencionálně nebezpečné pro životní prostředí. Dále jsem se věnoval principu nejvyšší hodnoty, který lze považovat za druhou výchozí zásadu, která formuje zbylé environmentální principy. Slabým místem této zásady je její nedostatečné zakotvení v právu. Na jejím významu to však nic nemění, protože se objevuje v právu prostřednictvím jiných zásad. Třetím principem, který jsem se pokusil přiblížit, je princip prevence. Ten patří mezi nejstarší zásady vůbec a lze se oprávněně domnívat, že je nedílnou součástí všech právních kultur. Pro právo životního prostředí má obzvláště veliký význam s ohledem na nenahraditelnou hodnotu životního prostředí. Jeho význam také posiluje skutečnost, že je s ním dobře obeznámena i širší veřejnost. V praxi je uplatňován bez větších problémů a z vybraných principů patří mezi ty nejméně problematické. Na princip prevence plynule navazuje princip předběžné opatrnosti. Oba spojuje užší cíl, tj. předcházet

ohrožení a poškození životního prostředí. Liší se však v tom, že zatímco princip prevence se uplatňuje v případech, kdy je jisto, že nějaká činnost ohrožuje či poškozuje životní prostředí, princip předběžné opatrnosti se uplatní v případech nejistoty, zda-li skutečně k nějakým ztrátám může dojít. Princip předběžné opatrnosti má veliký, ale dosud plně nevyužitý potenciál a míra jeho uplatňování tak velmi pravděpodobně ještě vzroste. Prozatím má ovšem nevyjasněnou povahu, protože někteří autoři jej sice považují za právní princip, ale jiní, a těch je většina, jej řadí mezi programové zásady. Jako poslední jsem uvedl princip odpovědnosti původce společně s principem „znečišťovatel platí“, který lze považovat za ekonomické vyjádření prve uvedené obecné zásady právní. V mezinárodním a komunitárním právu je však speciální princip PPP poměrně hojně zastoupen. Jde taktéž o velmi důležité environmentální zásady, které mají motivovat každého k šetrnému chování vůči životnímu prostředí. Princip odpovědnosti původce vyjadřuje pravidlo chování a lze jej tedy bez jakýchkoliv pochyb považovat za právní princip *stricto sensu*. Na druhou stranu princip PPP je zpravidla považován za jakousi politickou směrnicí a bylo by tedy žádoucí vyzdvihnout a jasně formulovat jeho imperativ.

Uplatňování principů v právu všeobecně nabývá na síle, což hodnotím velmi pozitivně. Jejich postavení posiluje i v českém právním řádu a začínají se prosazovat také v rozhodovací praxi soudů. To samozřejmě vyvolává zvýšené nároky na soudce, kteří by měli správně pochopit podstatu principů a jejich význam v právu a následně tyto principy vhodně aplikovat. Jelikož principy existují ideálně, je jejich interpretace a aplikace daleko obtížnější než v případě právních norem. Principy se však v čase vyvíjejí a v rámci práva životního prostředí je možné předpokládat, že se budou rozvíjet stejně dynamicky jako toto mladé právní odvětví, takže budou efektivněji přispívat k ochraně té nejvyšší, nenahraditelné hodnoty – životního prostředí, které je společné všem bez rozdílu.

**Charles University in Prague**

**Faculty of Law**

Department of Environmental Law

**Manuel Villalobos**

**ENVIRONMENTAL PRINCIPLES AND THEIR  
APPLICATION IN INTERNATIONAL, EUROPEAN  
COMMUNITY AND CZECH LAW**

**Thesis**

Supervisor of thesis: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Date of the thesis elaboration: May 12, 2009

## **ENGLISH SUMMARY**

This thesis, called “Environmental Principles and Their Application in International, European Community and Czech Law”, discusses five selected environmental principles. This work only contains a narrow selection of fundamental environmental principles, considering the relatively large number of conservation principles that have been formulated to date. It deals with principles that we can find, either explicitly or implicitly, at all the named levels of law (i.e. International, European Community and Czech) on a regular basis and that are well established in legal theory at the same time.

In the opening part of the thesis (i.e. second chapter) the matter has been explored from the legally-theoretical point of view. The introduction is dedicated to a general interpretation of the concept of “principle” as well as its definition purely within the legal field. Legal principles are defined here as leading ideas of law presenting essential values which are the general objectives of legal regulations. Fundamental attributes common to all legal principles can also be found in this part, as well as clarification of the principles’ significance for law. In order to understand them better, the author also concentrates on the typology of principles. The purpose of the first part is to acquaint the readers with the general, and rather abstract, concept of “principles” and “legal principles” and to point out their crucial role in all of the legal field (and especially environmental law) as they are generally the bearers of legitimate values whose effective protection and consistent enforcement gives the law – as a means of social regulation – a whole new dimension. Without these principles, the law would be a chaos. However, the importance of these rules stretches even further than the law system itself and their range of usage lies therefore also in non-legal documents, which the author demonstrates by providing individual principles with examples of political documents.

Third chapter is dedicated entirely to environmental principles and the author is proposing here a way of structuring the principles applied in environmental law, according to the level of commonness and whether they have legal properties or not. He is also pointing out that the principles of environmental

protection are of both legal and non-legal nature; this is mainly determined by the fact that environmental law is still a young branch of law and therefore these principles have been, with a few exceptions, forming for a relatively small amount time. According to the level of commonness, he then divides the legal principles into general and branch principles of law, which are typical for environmental law. This chapter also includes a list of the majority of all the environmental principles formulated to date.

Fourth chapter is then fully focused on the selected principles for environmental protection. Each of the five principles is explored within a separate sub-chapter, in which the principle is firstly introduced and defined, emphasising its significance, and secondly there is described the application of the given principle in International, European Community and Czech Law. The author finishes each of these sub-chapters summarising the importance, evolution and application of each principle in legal as well as legally not-committal documents. Out of the selected principles, the biggest space has been given to metanormative principles and above all to the principle of sustainable development.

For purpose of comparison, a structured survey has been added to the thesis, of thirteen selected authors – Czech as well as foreign environmental law experts – together with all the principles that they mention and describe in their work.

## **SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV (KEYWORD LIST)**

- principy ochrany životního prostředí (*environmental principles*)
- ochrana životního prostředí (*environmental protection*)
- trvale udržitelný rozvoj (*sustainable development*)



## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### **Knihy:**

1. *Alexy, R.*: Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995
2. *Bakun, A.*: Patterns in the Ocean: Ocean processes and marine population dynamics. La Jolla: University of California, 1996
3. *Bell, S. – McGillivray, D.*: Environmental law, 6th edition. Oxford: Oxford University Press, 2006
4. *Birnie, P. W. – Boyle, A. E.*: International law and the environment, 2nd editon. Oxford: Oxford University Press, 2002
5. *Boguszak, J. (ed.)*: Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
6. *Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.*: Teorie práva, 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004
7. *Damohorský, M.*: České právo životního prostředí, 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006
8. *Damohorský, M. a kolektiv*: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
9. *Dworkin, R.*: Když se práva berou vážně. Praha: OIKOYMENH, 2001
10. *Fuller, L. L.*: Morálka práva, 2. vydání, Praha: OIKOYMENH, 1998
11. *Gore, A.*: Earth in the balance: ecology and the human spirit, 1st edition. New York: Plume book, 1993
12. *Gore, A.*: Země na misce vah: ekologie a lidský duch, 2. vydání. Praha: Argo, 2000
13. *Hart, H. L. A.*: The Concept of Law. Oxford: Clarendon Press, 1994
14. *Harvánek, J. a kol.*: Teorie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008
15. *Hegel, G. W. F.*: Dějiny filosofie I. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd 1961
16. *Hurdík, J.*: Zásady soukromého práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998

17. *Inglehart, R.*: The silent revolution: changing values and political styles; among Western publics. Princeton: Princeton University Press, 1977
18. *Jančářová, I.*: Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004
19. *Jemelka, P.*: Úvod do ekologické problematiky, 2. rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003
20. *Kiss, A. – Shelton, D.*: Manual of European environmental law, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997
21. *Klaus, V.*: Modrá, nikoli zelená planeta. Co je ohroženo: klima, nebo svoboda? Praha: Dokořán 2007
22. *Knapp, V.*: Teorie práva. Praha: C. H. Beck/SEVT, 1995
23. *Kohák, E.*: Zelená svatozář: kapitoly z ekologické etiky, 2. přepracované vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000
24. *Kolářský, R. – Suša, O.*: Filosofie a současná ekologická krize. Praha: Filosofia, 1998
25. *Kolektiv autorů (IUCN, UNEP, WWF, FAO, UNESCO)*: World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development. Gland: IUCN, 1980.
26. *Kolektiv autorů (World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology)*: The Precautionary Principle. Paris: UNESCO, 2005
27. *Kolektiv autorů*: Fakta a čísla OSN: základní údaje o Organizaci spojených národů. Praha: Informační centrum OSN, 2002
28. *Kolektiv autorů*: K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek. Svazek II.: Teoretická východiska, souvislosti, instituce, Univerzita Karlova, Praha, 2002
29. *Kolektiv autorů*: OECD Environmental Outlook to 2030: summary in Czech. OECD, 2008
30. *Kolektiv autorů*: Ottův slovník naučný. Praha: Agro, 2000
31. *Kolektiv autorů*: Všeobecná encyklopedie v osmi svazcích. Praha: Encyklopedie Diderot, 1999
32. *Kolektiv autorů*: Státní politika životního prostředí České republiky: 2004–2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004

33. *Kružíková, E.*: Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997
34. *Kružíková, E.*: Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce. Praha: Linde, 2003
35. *Macrory, R. (ed.)*: Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Groningen: Europa Law Publishing, 2004
36. *Macrory, R.*: Reflections on 30 years of EU environmental law: a high level of protection? Groningen: Europa Law Publishing, 2006
37. *Maršák, J. – Slavík, J. a kolektiv*: Integrovaná prevence a omezování znečištění: stručný průvodce, 2. aktualizované vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2008
38. *Meadows, D. H. (et al.)*: The Limits to Growth: a report for the club of Rome's project on the predicament of mankind. London: Pan Books, 1974
39. *Mezřický, V. – Braniš, M. – Kružíková, E. – Tošovská, E.*: Teorie a praxe environmentální politiky. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 1999
40. *Potočný, M. – Ondřej, J.*: Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část, 5. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006
41. *Průchová, I. (ed.)*: Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2005
42. *Royal Commission on Environmental Pollution*: Twenty-first Report: Setting Environmental Standards. London: HMSO, 1998
43. *Sadeleer de, N.*: Environmental principles: from political slogans to legal rules. Oxford: Oxford University Press, 2002
44. *Sands, P.*: Principles of international environmental law, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
45. *Stejskal, V.*: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006
46. *Stejskal, V. – Vícha, O.*: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha: Leges, 2009

47. Šturma, P. – Damohorský, M. – Ondřej, J. – Smolek, M. – Zástěrová, J.: Mezinárodní právo životního prostředí – 1. díl (obecná část). Praha: IFEC, 2008
48. Tichá, T. a kolektiv: Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí. Praha: Arch, 2004
49. Thornton, J. – Beckwith, S.: Environmental law. London: Sweet and Maxwell, 1997
50. Weinberger, O.: Norma a instituce. Brno: Masarykova univerzita, 1995

## Články:

1. Bedrník 4/2008: Hra o Zemi a ekologická stopa. Horní Maršov: Středisko ekologické výchovy a etiky Rýchory – SEVER, 2008
2. Boguszak, J.: Právní principy, hodnoty, finalita. In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
3. Čapek, J.: Principy a konzistentnost právního myšlení (k problematice regulativní funkce práva). In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
4. Daemem, T. J.: The EC's evolving precautionary principle. In European Environmental Law Review, January 2003
5. Damohorský, M.: Lidstvo na rozcestí aneb má právo životního prostředí ještě vůbec smysl?! In Damohorský, M. (ed.): Pocta Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2007
6. Damohorský, M.: Vznik, vývoj, systém a principy práva životního prostředí. In Jirásková, V. – Suchánek, R. (ed.): Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004
7. Dostálová, J. – Harvánek, J.: Právní principy, zásady a pravidla (právně-teoretická úvaha). In Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999

8. *Epeney, A.*: Environmental principles. In *Macrory, R.*: Reflections on 30 years of EU environmental law: a high level of protection? Groningen: Europa Law Publishing, 2006
9. *Handrlica, J.*: Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého. In *České právo životního prostředí*, 1/2008 (22), ročník VIII
10. *Hart, J.*: Svoboda projevu v USA a v Evropě. In *Právní rozhledy* 1/2002
11. *Holländer, P.*: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezení právních principů. In *Boguszak, J. (ed.)*: Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
12. *Kolektiv autorů*: Johannesburgská deklarace o udržitelném rozvoji. In *České právo životního prostředí*, 4/2002 (6), ročník II
13. *Krämer, L.*: The genesis of EC environmental principles. In *Macrory, R. (ed.)*: Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Groningen: Europa Law Publishing, 2004
14. *Kružliková, E.*: Potřebujeme zákon o životním prostředí? In *České právo životního prostředí*, 1/2002 (3), ročník II
15. *Kukal, Z. – Pošmourný, K.*: Přírodní katastrofy a rizika: Příspěvek geologie k ochraně lidí a krajiny před přírodními katastrofami. In edice PLANETA 2005, odborný časopis pro životní prostředí, Ročník XII, číslo 3/2005
16. *Kühn, Z.*: Pojem a role právního principu. In *Boguszak, J. (ed.)*: Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
17. *Langrová, V.*: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In *České právo životního prostředí*, 2/2004 (12), ročník IV
18. *Maes, F.*: Environmental law principles, their nature and the law of the sea: a challenge for legislators. In *Sheridan, M. – Lavrysen, L.*: Environmental law principles in practice. Bruxelles: Bruylant, 2002
19. *Moltke, K. von.*: The Vorsorgeprinzip in West German environmental policy. In Royal Commission on Environmental Pollution: Twelfth Report: Best Practicable Environmental Option. London: HMSO, 1988
20. *Moltke, K. von.*: The Dilemma of the Precautionary Principle in International Trade. In *Bridges*. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, Vol. 3 No. 6 (July – August) 1999

21. *Nová, I.*: Právní úprava odpovědnosti v ochraně před zdroji ohrožení životního prostředí. In *České právo životního prostředí*, 1/2005 (15), ročník V
22. *Panagopoulos, T. I.*: Environmental Protection in Greece. In *České právo životního prostředí*, 2/2005 (16), ročník V
23. *Pavlíček, V.*: Několik poznámek k právním principům v procesu transformace ústavních systémů. In *Boguszak, J. (ed.): Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
24. *Pinz, J.*: Právní principy, zásady a legis ratio. In *Boguszak, J. (ed.): Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
25. *Prusák, J.*: Principy v práve. In *Právní obzor č. 3/1997*, ročník 81
26. *Repík, B.*: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? In *Bulletin advokacie*, 7-8/2005 a 9/2005
27. *Rynda, I.*: Komunální politika a udržitelný rozvoj. In *Nováček, P.: Směřování k udržitelnému rozvoji. Sborník přednášek*. Vydavatelství Univerzity Palackého: Olomouc, 2000
28. *Sobotka, M.*: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady. In *Průchová, I. (ed.): Aktuální otázky práva životního prostředí*, Brno: Masarykova univerzita, 2005
29. *Stejskal, V. – Vícha, O.*: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. In *České právo životního prostředí*, 1/2008 (22), ročník VIII
30. *The Economist, September 7, 2002*: The bubble-and-squeak summit; Sustainable development
31. *Tichá, T.*: Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí. In *České právo životního prostředí*, 2/2005 (16), ročník V
32. *Vavroušek, J.*: Perspektivy lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života. In *Nováček, P. – Vavroušek, J. (ed.): Lidské hodnoty a trvale udržitelný způsob života. Sborník přednášek*. Vydavatelství Univerzity Palackého: Olomouc, 1993
33. *Večeřa, M.*: Právní principy a jejich funkce v právu. In *Boguszak, J. (ed.): Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999

34. *Vícha, O.*: Ochrana životního prostředí při provádění geologických prací. In *České právo životního prostředí*, 1/2005 (15), ročník V
35. *Vícha, O.*: Zákon o předcházení a nápravě ekologické újmy z pohledu ochrany přírody. In *Právo v ochraně přírody*, 5/2008 ročník 63
36. *Vlčková, V.*: Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. In *Průchová, I. (ed.)*: Aktuální otázky práva životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, 2005
37. *Weinberger, O.*: Formální charakteristika právních a právně-politických principů. In *Boguszak, J. (ed.)*: Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999
38. *Winter, G.*: The legal nature of environmental principles in international, EC and German law. In *Macrory, R. (ed.)*: Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Groningen: Europa Law Publishing, 2004
39. *Zástěrová, J.*: Recenze *Ch. LEBEN, J. VERHOEVEN (dir.)*: Le principe de précaution – Aspects de droit international et communautaire, Paris, Ed. Panthéon – Assas, diff. L.G.D.J., 2002. In *České právo životního prostředí*, 4/2003 (10), ročník III

## **Internet:**

1. [http://aei.pitt.edu/4920/01/003191\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/4920/01/003191_1.pdf)  
CS:HTML
2. [http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-60.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-60.doc)
3. [http://assets.panda.org/downloads/living\\_planet\\_report.pdf](http://assets.panda.org/downloads/living_planet_report.pdf)
4. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/issue3\\_wc\\_enough.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/issue3_wc_enough.pdf)
5. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/172.htm>
6. [http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0106-1977-200406992-06\\_00.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0106-1977-200406992-06_00.html)
7. [http://ec.europa.eu/enterprise/pharmaceuticals/eudralex/vol-1/dir\\_2001\\_18/dir\\_2001\\_18\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/pharmaceuticals/eudralex/vol-1/dir_2001_18/dir_2001_18_cs.pdf)

8. [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/6eapbooklet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/6eapbooklet_en.pdf)
9. [http://en.wikipedia.org/wiki/Kenneth\\_E.\\_Boulding](http://en.wikipedia.org/wiki/Kenneth_E._Boulding)
10. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1600:EN:NOT>
11. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R0396:CS:HTML>
12. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0851:CS:PDF>
13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:CS:PDF>
14. <http://iea.uoregon.edu/texts/1972-OECDGuidingPrinciplesEconomicAspectsEnvironmentalPolicies.EN.htm>
15. <http://issar.cenia.cz/issar/page.php?id=110>
16. [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web\\_file/uv071219.1441.doc/\\$File/uv071219.1441.doc](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv071219.1441.doc/$File/uv071219.1441.doc)
17. [http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp?view=eia\\_cr](http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp?view=eia_cr)
18. <http://unfccc.int/2860.php>
19. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>
20. [http://untreaty.un.org/unts/120001\\_144071/23/5/00019101.pdf](http://untreaty.un.org/unts/120001_144071/23/5/00019101.pdf)
21. <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>
22. <http://www.acjnet.org/docs/legoadoj.html>
23. <http://www.cbd.int/>
24. <http://www.cbd.int/convention/articles.shtml?a=cbd-02>
25. [http://www.ccamlr.org/pu/e/e\\_pubs/bd/pt1.pdf](http://www.ccamlr.org/pu/e/e_pubs/bd/pt1.pdf)
26. <http://www.cenia.cz/sea>
27. [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFL5ZKH1/\\$FILE/Metod-MA21\\_06-priloha1-deklaraceUR\\_0503.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFL5ZKH1/$FILE/Metod-MA21_06-priloha1-deklaraceUR_0503.pdf)
28. [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/mzpmsfgsi0km](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/mzpmsfgsi0km)
29. [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGSI0KM/\\$FILE/kap\\_28\\_ma21.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGSI0KM/$FILE/kap_28_ma21.pdf)
30. [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHD4PB3/\\$FILE/st\\_ur\\_eu\\_cs06.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHD4PB3/$FILE/st_ur_eu_cs06.pdf)



31. <http://www.cotoje.cz>
32. <http://www.cozp.cuni.cz/COZP-14.html>
33. [http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP\\_sbornik/Druhy.pdf](http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/Druhy.pdf)
34. <http://www.czp.cuni.cz/osoby/Moldan/moldan1.htm>
35. <http://www.czp.cuni.cz/osoby/Moldan/moldan3.htm>
36. [http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf\\_hledani/Sbornik/Rynda.htm](http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf_hledani/Sbornik/Rynda.htm)
37. <http://www.darius.cz/jankeller/c110p.html>
38. [http://www.env.cz/\\_C1256E7F0041C8C2.nsf/gmo-users?OpenView](http://www.env.cz/_C1256E7F0041C8C2.nsf/gmo-users?OpenView)
39. [http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/umluva\\_vodni\\_toky\\_jezera/\\$FILE/OOV-Umluva\\_o\\_vodach-20090420.pdf](http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/umluva_vodni_toky_jezera/$FILE/OOV-Umluva_o_vodach-20090420.pdf)
40. [http://www.env.cz/ris/ais-risdb-ec-table.nsf/003080B029600982C1256DDA003D88BB/\\$file/21998A0403\(01\)Fin.pdf](http://www.env.cz/ris/ais-risdb-ec-table.nsf/003080B029600982C1256DDA003D88BB/$file/21998A0403(01)Fin.pdf)
41. [http://www.escri-net.org/usr\\_doc/Lopez\\_Ostra\\_v\\_Spain\\_Decision.doc](http://www.escri-net.org/usr_doc/Lopez_Ostra_v_Spain_Decision.doc)
42. [http://www.euroskop.cz/gallery/2/773-dohoda\\_o\\_ehp.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/773-dohoda_o_ehp.pdf)
43. <http://www.fi.muni.cz/usr/staudek/vyuka/security/pravniprincipy.htm>
44. <http://www.hraozemi.cz/>
45. <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>
46. <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>
47. <http://www.iisd.org/pdf/precaution.pdf>
48. <http://www.kodexzp.cz/>
49. [http://www.lexdata.cz/web/sb\\_free.nsf/citace/240\\_1996\\_Sb.?opendocument](http://www.lexdata.cz/web/sb_free.nsf/citace/240_1996_Sb.?opendocument)
50. [http://www.mze.cz/attachments/R%C3%A1mcov%C3%A1\\_sm%C4%9Brnice.pdf](http://www.mze.cz/attachments/R%C3%A1mcov%C3%A1_sm%C4%9Brnice.pdf)
51. <http://www.mzp.cz/cz/sur>
52. <http://www.nssd.net/pdf/sustdev2.pdf>
53. <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/020/003287.pdf>
54. <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/067/009784.pdf>
55. <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>
56. <http://www.ped.muni.cz/wphil/clenove/jemelka/publikace/teze.htm>
57. <http://www.prf.cuni.cz/documents/docFile.php?id=4587>
58. <http://www.rcep.org.uk/pdf/standards4.pdf>
59. <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb08167&cd=76&typ=r>

60. [http://www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_ind/ind\\_index.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ind/ind_index.shtml)
61. [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf)
62. <http://www.un.org/events/wssd/>
63. <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>
64. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>
65. <http://www.unep.org/ourplanet/imgversn/153/weeramantry.html>
66. [http://www.unitar.org/egp/sites/default/files/Rio\\_Declaration.pdf](http://www.unitar.org/egp/sites/default/files/Rio_Declaration.pdf)
67. [http://www.upol.cz/fileadmin/user\\_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/ZPIp02.pdf](http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/ZPIp02.pdf)
68. <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=47>
69. <http://www.vliz.be/imisdocs/publications/99849.pdf>
70. [http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2008/WEO2008\\_es\\_english.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2008/WEO2008_es_english.pdf)
71. [http://www.aynrand.org/site/PageServer?pagename=objectivism\\_environmentalism](http://www.aynrand.org/site/PageServer?pagename=objectivism_environmentalism)

## PŘÍLOHA Č. 1

Tuto přílohu tvoří strukturovaný přehled třinácti vybraných domácích a zahraničních autorů (odborníků na právo životního prostředí) společně se všemi principy, které ve svých dílech uvádějí a blíže rozvádějí. Jednotlivé principy uvádím ve stejném pořadí, v jakém se objevují v dílech těchto autorů. Pořadí, v jakém jejich jména uvádím, odpovídá roku vydání jejich díla a abecednímu řazení, jelikož některé publikace byly vydány ve stejném roce. Pro úplnost je však vhodné uvést, že několik autorů pouze přepracovalo a doplnilo již dříve vydanou publikaci, která obsahuje prakticky totožné pasáže o principech práva životního prostředí. Není tak možné dospět k závěru, že by v nauce došlo během jedné dekády k nějakému kvalitativnímu či kvantitativnímu vývoji principů práva životního prostředí. Jde přeci jen o příliš krátkou dobu. Současně si dovoluji upozornit, že pouze jediný z uvedených autorů (F. Dienstbier) svoji práci nevydal knižně, ale uveřejnil ji na Internetu.

S ohledem na omezený prostor a z důvodu větší přehlednosti jsem některé principy označil pouze v podobě jejich známých akronymů, které jsou v seznamu použitých zkratk na straně 5. společně s uvedením nezkrácené podoby. Jeden z autorů (A. Epeney) považuje za principy i závazky obsažené v čl. 174 odst. 3 Smlouvy o založení ES, který ukládá orgánům Společenství vzít v úvahu při přípravě politiky v oblasti životního prostředí některé důležité faktory (dostupné vědecké údaje, regionální podmínky, potenciální přínosy a náklady a nakonec hospodářský a sociální rozvoj).

Jedinou environmentální zásadou, která si zasloužila pozornost všech autorů bez výjimky, je zásada prevence. Z přehledu je rovněž patrné, že tři další zásady (princip trvale udržitelného rozvoje, princip předběžné opatrnosti a princip „platí znečišťovatel“), se jednotlivě objevují u dvanácti z celkového počtu třinácti uvedených autorů. Tato skupina čtyř nejčastěji uváděných principů je proto v přehledu vyznačena tučně. Dále je při bližším pohledu zřejmé, že vybraní zahraniční autoři zmiňují a popisují užší okruh environmentálních zásad, kdežto domácí autoři naopak uvádějí zásad více. Je to dáno tím, že jejich zahraniční

kolegové věnují užšímu výběru principů o to větší prostor. Závěrem uvádím zdroje, z jakých jsem čerpal při sestavování přiloženého přehledu principů.

## **Zdroj:**

1. **Kružíková, E.:** Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997
2. **Thornton, J. – Beckwith, S.:** Environmental law. London: Sweet and Maxwell, 1997
3. **Maes, F.:** *Sheridan, M. – Lavrysen, L.:* Environmental law principles in practice. Bruxelles: Bruylant, 2002, str. 59–89; k dispozici též na Internetu: <http://www.vliz.be/imisdocs/publications/99849.pdf>
4. **Sands, P.:** Principles of international environmental law, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
5. **Jančářová, I.:** Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004
6. **Krämer, L.:** *Macrory, R. (ed):* Principles of European environmental law: proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Groningen: Europa Law Publishing, 2004
7. **Bell, S. – McGillivray, D.:** Environmental law, 6th edition. Oxford: Oxford University Press, 2005
8. **Damohorský, M.:** České právo životního prostředí, 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006
9. **Epeney, A.:** *Macrory, R.:* Reflections on 30 years of EU environmental law: a high level of protection? Groningen: Europa Law Publishing, 2006
10. **Potočný, M.:** *Potočný, M. – Ondřej, J.:* Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část, 5. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006
11. **Drobník, J.:** *Damohorský, M. a kolektiv:* Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
12. **Dienstbier, F.:** [www.upol.cz/fileadmin/user\\_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/ZPIp02.pdf](http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/ZPIp02.pdf)

13. Šturma, P.: Šturma, P. – Damohorský, M. – Ondřej, J. – Smolek, M. – Zástěrová, J.: Mezinárodní právo životního prostředí – 1. díl (obecná část). IFEC: Praha 2008

**Strukturovaný přehled vybraných odborníků na právo životního prostředí s uvedením principů, které tyto autoři zmiňují a zpravidla i blíže popisují**

číslo autor	1. Kružiková, E.	2. Thornton, J. – Beckwith, S.	3. Maes, F.	4. Sands, P.	5. Jančářová, I.	6. Krämer, L.	7. Bell, S – McGillivray, D.	8. Damohorský, M.	9. Epeney, A.	10. Potočný, M.	11. Drobník, J.	12. Dienstbier, F.	13. Šturma, P.
rok	1997	1997	2002	2003	2004	2004	2005	2006	2006	2006	2007	2008	2008
Autorem zmiňované/popsané principy (v zachovaném pořadí)	Prevence	Svrchovanosti státu a nepoškození životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce	<b>Předběžné opatrnosti</b>	Svrchovanosti státu a nepoškození životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce	<b>TUR</b>	Integrace	<b>TUR</b>	Nejvyšší hodnoty	Integrace	Svrchovanosti státu a nepoškození životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce	Nejvyšší hodnoty	Nejvyšší hodnoty	Svrchovanosti státu a nepoškození životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce
	<b>Předběžné opatrnosti</b>	Dobrych sousedských vztahů a spolupráce	<b>TUR</b>	<b>Prevence</b>	<b>Předběžné opatrnosti</b>	<b>Prevence</b>	<b>Předběžné opatrnosti</b>	Odpovědnosti státu	<b>TUR</b>	Ochrany a uchování životního prostředí a přírodních zdrojů	Vysoké úrovně ochrany	<b>TUR</b>	Ochrany a uchování životního prostředí a přírodních zdrojů
	<b>PPP</b>	<b>Prevence</b>	Výměny informací o činnostech, které mohou mít negativní účinky na životní prostředí	Spolupráce	<b>Prevence</b>	<b>Předběžné opatrnosti</b>	<b>PPP</b>	<b>TUR</b>	Vysoké úrovně ochrany	Mezinárodní spolupráce při ochraně životního prostředí	BAT	Účinné právní regulace	Výměny informací o činnostech, které mohou mít negativní účinky na životní prostředí
	Vysoké úrovně ochrany	<b>Předběžné opatrnosti</b>	Účasti veřejnosti	<b>TUR</b>	Integrované ochrany	Nápravy škody u zdroje	<b>Prevence</b>	Prevence	Obsažený v čl. 174 odst. 3 SES	<b>Prevence</b>	<b>TUR</b>	Vysoké úrovně ochrany	<b>Prevence</b>
	Nápravy škody u zdroje	<b>PPP</b>	Informovanosti	<b>Předběžné opatrnosti</b>	Odpovědnosti původce	<b>PPP</b>	Integrace	<b>Předběžné opatrnosti</b>	<b>Prevence</b>	Spravedlivého využívání přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy	Odpovědnosti státu	<b>Prevence</b>	Spravedlivého využívání přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy
	Subsidiarity	Společné, ale diferencované odpovědnosti	Svrchovanosti státu a nepoškození životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce	<b>PPP</b>	Spolupráce		Účasti veřejnosti	Odpovědnosti původce	<b>Předběžné opatrnosti</b>	Mezinárodní odpovědnosti za ekologické škody	Sdílené odpovědnosti	Komplexnosti	Mezinárodní odpovědnosti za ekologické škody
	Integrace	<b>TUR</b>	<b>PPP</b>	Společné, ale diferencované odpovědnosti	Včasné informovanosti		Substituce	<b>PPP</b>	Nápravy škody u zdroje	<b>TUR</b>	Odpovědnosti původce	Integrace	<b>TUR</b>
	<b>TUR</b>		Společné, ale diferencované odpovědnosti				Ochrany u zdroje	Komplexní ochrany	<b>PPP</b>	<b>Předběžné opatrnosti</b>	<b>PPP</b>	Ochrany u zdroje	<b>Předběžné opatrnosti</b>
			Spolupráce					Integrované ochrany	Proporcionality	Společného zájmu lidstva	Komplexní a integrované ochrany	Únosného zatížení území	Společného zájmu lidstva
			<b>Prevence</b>					Informovanosti	Rovného zacházení	Společných, ale diferencovaných povinností	<b>Prevence</b>	<b>Předběžné opatrnosti</b>	Společných, ale diferencovaných povinností
								Ekonomické stimulační		<b>PPP</b>	<b>Předběžné opatrnosti</b>	Odpovědnosti státu	<b>PPP</b>
								Ochrany u zdroje			Informovanosti a účasti veřejnosti	Odpovědnosti původce	
								Vysoké úrovně ochrany			Ekonomické stimulační	<b>PPP</b>	
								BAT			Únosného zatížení území	Informovanosti a účasti veřejnosti	
										Přípustné míry znečištění			