



Bobek, M. - Molek, P. - Šimíček, V. (eds.)
KOMUNISTICKÉ PRÁVO V ČESKOSLOVENSKU
Kapitoly z dějin bezpráví

Eva Kružíková
PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Vzor citace:

Kružíková, E. Právo životního prostředí. In Bobek, M. - Molek, P. - Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví.* Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, str. 652-669. Přístupné na <http://www.komunistickepravo.cz>

Tato kapitola byla v plném znění zveřejněna ke studijním a výzkumným účelům na internetových stránkách

<http://www.komunistickepravo.cz>

Všechna práva vyhrazena.

Eva Kružíková
Právo životního prostředí

Obsah

1. Stručně ke stavu životního prostředí
2. Postavení práva životního prostředí v rámci systému práva
3. Odraz problémů životního prostředí v československé právní teorii
4. Přehled základních právních předpisů a jejich stručný vývoj
5. Právo životního prostředí v jiných evropských státech
6. Právo životního prostředí „na papíře“ versus realita
7. Závěrem



PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

EVA KRUŽÍKOVÁ

ZÁKLADNÍ LITERATURA: Kružíková, E., Mezřícký, V. Právní úprava péče o životní prostředí a přírodní zdroje. Stručný popis, zhodnocení účinnosti a návrhy na zdokonalení. VÚVTR: Praha, 1987; Kružíková, E., Mezřícký, V. Společenská péče, její struktura a právo ve sféře životního prostředí. In: Životní prostředí a mládež. Mladá fronta: Praha, 1986, str. 40–72; Kružíková, E. Právní úprava plánování a stimulování péče o životní prostředí. Rozpravy ČSAV, řada společenských věd, 1987, sešit 5. Academia: Praha, 1987; Madar, Z. a kol. Řízení péče o životní prostředí v evropských státech. Academia: Praha, 1990; Madar, Z. a kol. Životní prostředí II. Praha: Horizont, 1979; Madar, Z. Československé právo, státní správa a životní prostředí. Ústav státní správy: Praha, 1977; Madar, Z. Právo socialistických států a péče o životní prostředí. Academia: Praha, 1983; Mezřícký, V. a kol. Životní prostředí věc veřejná i soukromá. Práce: Praha, 1986; Pospíšil, B. Životní prostředí očima právníka. Universita J. E. Purkyně: Brno, 1981; Vidláková, O. Státní správa ČSSR a životní prostředí. Academia: Praha, 1977.

1. Stručně ke stavu životního prostředí

Koncem 80. let minulého století, tedy před tzv. sametovou revolucí, patřilo Československo ke státům s nejvíce narušeným životním prostředím a přírodními zdroji na světě. Ekologická situace v některých oblastech republiky byla považována za krizovou. Charakterizoval ji vysoký stupeň znečištění ovzduší, vod a půdy, narušená ekologická stabilita krajiny. Jednou z nejvíce poškozujících složek životního prostředí bylo ovzduší. Podle systematicky sledovaných parametrů (SO₂, NO_x, pevné částice) jsme byli v emisích na obyvatele na jednotku plochy území vždy na jednom z prvních míst na světě. Pokud jde o ostatní škodliviny, jako jsou těžké kovy, karcinogenní organické látky, ozón, radon, byla situace obdobná, ačkoli v té době nebyly k dispozici přesné informace. Na rozdíl od velké většiny průmyslově vyspělých států se v Československu nedařilo emise škodlivin snižovat. Nejznečištěnějšími oblastmi republiky bylo Podkrušnohoří, Praha, Ostravsko a okolí velkých průmyslových závodů. Extrémně narušené prostředí bylo v 8 okresech ČR: Chomutov, Kladno, Most, Plzeň-město, Sokolov, Ostrava, Teplice, Ústí n. L. V těchto okresech byl průměrný očekávaný věk dožití osob narozených v letech 1980–1981 o více než 1,5 roku kratší ve srovnání s průměrem za celou ČR, ve srovnání se souborem 22 okresů ČR s relativně nejvyšší úrovní prostředí dokonce kratší o 2 roky.¹

¹ Moldan, B. a kol. Životní prostředí České republiky. Vývoj a stav do konce roku 1989. Academia: Praha, 1990, str. 230.

Hůře na tom v celosvětovém měřítku byla jen větší města v rozvojových zemích.

Lepší situace nebyla ani na úseku čistoty vod. Kvalitu povrchových vod se nedařilo zlepšit zejména v důsledku zcela nedostatečného čištění odpadních vod. Praha například zatěžovala Vltavu téměř nečištěnými splašky. Většina větších měst neměla čistírnu odpadních vod, popřípadě měly čistírny s naprosto nedostatečným účinkem.

Pro hospodaření v krajině byla typická živelnost, preferování krátkodobých důlčích zájmů a naprostý nedostatek chápání krajiny jako svébytného a komplexního systému. Velké plochy území byly zdevastovány, nikdy nebyly řádně zrekultivovány. Ekologická stabilita krajiny byla značně narušená, prudce se snižovala biodiverzita. Snad ještě významnější byla degradace zemědělské půdy. Přes 50 % zemědělské půdy bylo ohroženo erozí, fyzikální stav i kvalita půdy byly na velice nízké úrovni.

Podobným způsobem by bylo možno pokračovat a uvádět další a další fakta charakterizující stav životního prostředí a přírodních zdrojů, který byl výsledkem 40 let hospodaření socialistického státu.² Věnujme však pozornost tomu, jak na tuto situaci reagovala tehdejší politika a zejména právo.

2. Postavení práva životního prostředí v rámci systému práva

Možná právě stav životního prostředí, se kterým se občané ČSSR začali více seznamovat až po roce 1989, vedl mnohé k názoru, že „za komunismu“ se nikdo o životní prostředí nezajímal, a tudíž ani nejspíš neexistovala žádná právní úprava v této oblasti.

Byl to však názor mylný. Ve druhé polovině 80. let byla ochrana životního prostředí a hospodaření s přírodními zdroji upravena 170 právními předpisy. Šlo o předpisy různé právní síly, z nichž většina byla vydána či novelizována v průběhu 70. let. Struktura tohoto poměrně velkého souboru právních norem byla dána jednotlivými složkami ochrany životního prostředí, počínaje ochranou složek tradičních, jako je ovzduší, voda, půda, les, přes státní ochranu přírody, ochranu rozptýlené zeleně, péči o nerostné suroviny, nakládání s odpady, až po zabezpečování zdravých životních podmínek a ochranu před hlukem a ionizující-

² K tomu viz blíže např. Vyhodnocení činnosti a poznatků prokuratury o stavu zákonnosti v péči o životní prostředí. Generální prokuratura ČSSR: Praha, 1985, 1986; Zpráva o hodnocení stavu dodržování socialistické zákonnosti při výkonu státní správy v lesním hospodářství a vodním hospodářství v roce 1985. Ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČSR: Praha, 1986; Zpráva o vývoji, ochraně a využívání zemědělského a lesního půdního fondu ČSR v roce 1985. Ministerstvo zemědělství a výživy ČSR, Ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČSR: Praha, 1986.

cím zářením. V 70. letech byla nově upravena ochrana vod, zemědělského půdního fondu, ochrana lesa a rozptýlené zeleně, ochrana před hlukem a vibracemi a ochrana před ionizujícím zářením.

Již v té době bylo pro právo životního prostředí typické, že jeho normy patřily prakticky do všech odvětví práva – do práva hospodářského, občanského, trestního, mezinárodního. Většinou šlo však o předpisy z oblasti práva správního.³ Dnes bychom řekli, že šlo o typickou veřejnoprávní úpravu, s přesahy do některých oborů práva soukromého. V této souvislosti šlo zejména o občanskoprávní institut náhrady škody.

Právo životního prostředí v 80. letech ještě nebylo obecně považováno za samostatné odvětví práva, ale jeho vývoj k tomu postupně směřoval.⁴ Odpovídalo to rychlému rozvíjení právní terminologie, základních principů ochrany životního prostředí, institucionální struktury apod. Nemalý význam měla v tomto smyslu také skutečnost, že i v rámci práva mezinárodního se již v té době začínalo hovořit o mezinárodním právu životního prostředí.⁵ Odůvodněnost existence tohoto právního odvětví byla rovněž odvozována ze specifčnosti materie, kterou upravuje, tj. vztahy v oblasti ochrany životního prostředí. Je pro ni typické, že musí používat pojmy a principy řady velmi odlišných vědních oborů, zejména přírodních věd.⁶

Je však třeba říci, že právo životního prostředí se začalo v Československu soustavněji rozvíjet v podstatě až ve 2. polovině 70. let. Do té doby existovaly sice jednotlivé právní předpisy upravující některé součásti ochrany životního prostředí (jako např. vodní právo, ochrana ovzduší, státní ochrana přírody atp.), ale těmto otázkám se nevěnovalo příliš pozornosti, natož aby se uvažovalo o samostatném právním oboru. To ostatně odpovídalo více méně situaci i v ostatních státech, ať kapitalistických nebo socialistických. Problematika životního prostředí začala být celosvětově aktuální zhruba od poloviny 70. let, po ropné krizi, po první celosvětové konferenci o životním prostředí (Stockholm, 1972) a po rozpoznání prvních problémů globální povahy.

Od konce 70. let se ostatně problematika životního prostředí začala sporadicky, leč přece objevovat i na programu sjezdů Komunistické strany Česko-

³ Kružíková, E., Mezřický, V. Právní úprava péče o životní prostředí a přírodní zdroje. Stručný popis, zhodnocení účinnosti a návrhy na zdokonalení. VÚVTR: Praha, 1987, str. 3.

⁴ Viz např. Madar, Z. Právo socialistických států a péče o životní prostředí. Academia: Praha, 1983.

⁵ V té době již existovala řada mnohostranných mezinárodních úmluv zaměřených na ochranu životního prostředí, jako např. Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin (1973), Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší (1979), Úmluva o ochraně ozónové vrstvy (1985), Úmluva o přeshraničním pohybu nebezpečných odpadů a o jejich zneškodňování (1989).

⁶ Viz např. Madar, Z., Možnosti některých moderních exaktních metod v oblasti péče o životní prostředí. Životní prostředí č. 6/1972, str. 316–320.

slovenska.⁷ Zhruba do poloviny 80. let však šlo spíše jen o proklamování potřeby „zajišťovat ochranu životního prostředí pracujících našeho socialistického státu“. Údaje o stavu životního prostředí navíc nebyly veřejně přístupné, informace o katastrofálním znečištění životního prostředí v některých oblastech ČSSR a o jeho vlivu na zdraví obyvatel se považovaly za utajené. Jen občas se z některých kruhů takovéto informace dostaly na veřejnost.⁸ Právo občanů na relevantní informace, které se nám už dnes zdá samozřejmé (přes kritické hlasy z řad nevládních environmentálních organizací stěžujících si na neochotu orgánů veřejné správy informace poskytovat), údajně vyplývalo ze samé podstaty politického systému. Občané byli nejen nominálním zdrojem státní moci, ale zároveň i reálnými spoluvůrci státní politiky a jejich aktivní účast na její tvorbě byla podstatnou funkcí politického systému. Tato práva byla dokonce zakotvena i v Ústavě ČSSR; šlo o čl. 18 a 19 a o čl. 23, týkající se práva na ochranu zdraví. Blíže upravovala tato práva zejména příslušná ustanovení zákona o národních výborech (č. 69/1967 Sb.), jakož i zákon o péči o zdraví lidu a další právní předpisy (č. 20/1966 Sb.).

Stranické dokumenty hovořily o tom, že aktivní účast občanů je jedním z předpokladů účinnosti péče o zdravé životní podmínky. Občané se podílejí na zabezpečování péče o zdraví lidu mj. jiné i tím, že dávají podněty ke zlepšení péče, upozorňují na hygienické závady a zejména se účastní řízení a kontroly v této oblasti. Součástí této účasti byl údajně samozřejmě i přístup ke všem důležitým informacím o stavu životních podmínek, životního prostředí, v němž občané žili.

S těmito ústavními zásadami a principy, jež zmíněná zákonná ustanovení konkretizovala, byla ovšem v rozporu jakákoli omezení, která toku ekologicky relevantních informací bránila. Utajování informací o stavu životního prostředí a jeho dopadu na lidské zdraví bylo většinou odůvodňováno poukazem na závazek státu pečovat o přírodní hodnoty i o zdraví občanů s tím, že publikování těchto informací by mohlo vyvolat sociálně-politickou nestabilitu a zbytečnou paniku.

Situace se v tomto směru začala měnit až koncem 80. let, kdy začala být díky zvláště nepříznivým klimatickým podmínkám zřejmá neúnosnost stavu životního prostředí zejména v severních Čechách. V té době se již dostávaly i do některých sdělovacích prostředků dílčí informace o stavu životního prostředí a rovněž v odborné literatuře, v odborných časopisech a studiích se tyto informace začaly častěji objevovat.⁹

⁷ K tomu viz např. Madar, Z. Několik poznámek k současným úkolům v oblasti péče o životní prostředí. In: Aktuální problémy československé socialistické vědy o státu a právu ve světle XIV. sjezdu KSČ a XXIV. sjezdu KSSS. Ústav státu práva ČSAV: Praha, 1971, str. 169–173; Madar, Z., Aktuální otázky právní úpravy péče o životní prostředí ve světle závěrů XV. sjezdu KSČ a XXV. sjezdu KSSS. Životné prostredie, 1978, č. 1, str. 13–15.

⁸ V tomto směru byla aktivní zejména Ekologická sekce Čs. biologické společnosti ČSAV, která v 80. letech pořádala interdisciplinární semináře k českým i světovým problémům životního prostředí a publikovala sborníky z těchto seminářů.

⁹ Viz např. Kružíková, E., Mezřický V. Právní úprava péče o životní prostředí a přírodní zdroje. VÚVTR: Praha, 1987.

3. Odraz problémů životního prostředí v československé právní teorii

V právní teorii hrál až do roku 1990 nejdůležitější roli tehdejší Ústav státu a práva ČSAV (dále jen ÚSP). Mezi autory, kteří zásadně ovlivnili vývoj československého práva životního prostředí, rozhodně patřil Zdeněk Madar, který se postupně v ÚSP obklopil skupinou mladých právníků, věnujících se speciálně této problematice. Madar také již na začátku 70. let začal vyučovat právo životního prostředí na Právnické fakultě UK. Postupně vytvořil hlavní systematiku tohoto oboru, která se používala v podstatě až do roku 1990. Právníci z ÚSP měli poměrně dobré kontakty s kolegy z ostatních socialistických států v rámci spolupráce RVHP. Madar rovněž jako v podstatě jediný v Československu navštěvoval právníká pracoviště v kapitalistických státech; alespoň dílčí informace o právu životního prostředí členských států EHS se tak dostaly i do Československa. K nejdůležitějším pracím Z. Madara patří jak publikace knižní, tak řada odborných článků vydaných v právnických i jiných časopisech.¹⁰ Ve svých publikacích se Madar věnoval jak obecně teoretickým otázkám práva životního prostředí, tak popisu právní úpravy ochrany jednotlivých složek životního prostředí.

Na brněnské právní fakultě působil obdobným způsobem Milan Pekárek. I on si postupně kolem sebe vytvořil ze svých bývalých studentů skupinu mladých právníků, zabývajících se právem životního prostředí.

Kromě uvedených dvou zkušených autorů působili v té době ještě zejména Olga Vidláková,¹¹ Boleslav Pospíšil,¹² Valér Fábry,¹³ Jiří Šilar.¹⁴

¹⁰ Např. Madar, Z. Československé právo, státní správa a životní prostředí. Ústav státní správy: Praha, 1977; Madar, Z., Mencer, G. Životní prostředí III. Právní aspekty mezinárodní ochrany životního prostředí. Praha: Horizont, 1980; Madar, Z. a kol. Životní prostředí II. Praha: Horizont, 1979; Madar, Z. Základné aspekty právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie v ČSSR. In: Právo a životné prostredie v socialistickej spoločnosti. Obzor: Bratislava, 1977, str. 97–130; Madar, Z. Úloha socialistického státu a práva v oblasti péče o životní prostředí. Správní právo, 1978, č. 1, str. 42; Madar, Z. Základní problémy právní úpravy péče o životní prostředí v socialistických státech. Stát a právo, 1979, č. 19, str. 5; Madar, Z. a kol. Řízení péče o životní prostředí v evropských státech. Academia: Praha, 1990.

¹¹ Vidláková, O., Adamová, E. Péče o životní prostředí ve státní správě ČSSR. Ústav státní správy: Praha, 1987; Vidláková, O. Vybrané problémy právní úpravy životního prostředí s ohledem na lidské aktivity v krajině. Správní právo, 1977, č. 6, str. 357; Vidláková, O. Státní správa ČSSR a životní prostředí. Academia: Praha, 1977; Vidláková, O. Péče o krajinu v činnosti národních výborů. Správní právo, 1979, č. 6, str. 361.

¹² Pospíšil, B. Právní úprava vlivu chemizace zemědělství na životní prostředí. Právník, 1980, č. 4, str. 338; Pospíšil, B. Životní prostředí očima právníka. Universita J.E. Purkyně: Brno, 1981.

¹³ Fábry, V. Životní prostředí a péče o životní prostředí. Správní právo, 1981, č. 4, str. 214.

¹⁴ Šilar, J. K některým otázkám právní problematiky čistoty vody. Správní právo, 1971, č. 6, str. 344; Šilar, J., Úvahy o nové zákonné úpravě ochrany čistoty ovzduší. Správní právo, 1974, č. 8, str. 449; Šilar, J., Nový zákon o lesích. Správní právo, 1977, č. 8, str. 446.

Z mladších autorů, kteří začali publikovat až v 80. letech, lze uvést např. Evu Kružíkovou, Janu Zástěrovou a Milana Kindla z ÚSP ČSAV, Evu Adamovou z Ústavu státní správy, Ivanu Průchovou a Ilonu Jančářovou z Právnické fakulty UJEP a Jana Marečka. Právem životního prostředí a ekologickou politikou se zhruba v polovině 80. let začal zabývat další z dnes známých environmentálních právníků, Václav Mezřický, rovněž z Ústavu státu a práva ČSAV.

Pro odbornou literaturu té doby byla typická především popisnost. Šlo o více či méně detailní deskripci právních norem v jednotlivých oblastech práva životního prostředí. Pokud jde o obecně teoretické otázky, věnovali autoři pozornost např. zvláštní terminologii oboru, otázkám odpovědnosti za škodu způsobenou na životním prostředí, institucionálnímu uspořádání ochrany životního prostředí, rozboru ekonomických a územněplánovacích nástrojů a jejich role v této oblasti apod.¹⁵ Někteří autoři, zejména Madar a na Slovensku Kľofáč, se již v 70. letech zabývali myšlenkou kodifikace právní úpravy ochrany životního prostředí, s poukazem na tzv. komplexní zákony o životním prostředí, postupně vznikajícími v některých socialistických státech (např. v Maďarsku, v NDR, v Polsku či v Rumunsku).¹⁶

Popisnost odborné literatury byla dána především nemožností věnovat se objektivně kvalitě právní úpravy v této oblasti, úrovni jejího prosazování, a tedy i praktické účinnosti. Publikace z té doby byly více či méně poplatné komunistické ideologii. Objektivní údaje o stavu životního prostředí nebylo z důvodů výše uvedených možné zveřejňovat. I pro samotné odborníky z oboru práva životního prostředí bylo obtížné tyto informace získat. Uvádění konkrétních dat svědčících o nevábném stavu životního prostředí bylo v podstatě nemožné. Právníké texty citovaly stranické dokumenty, v nichž se tyto informace neobjevovaly. Téměř žádná práce, ať šlo o odborný článek či knihu, se neobešla bez citací klasiků marxismu-leninismu nebo alespoň závěru nejnovějšího sjezdu KSČ. To platí neméně i o disertačních pracích, jejichž obhajoba byla podmínkou získání titulu kandidáta věd (CSc.) nebo i doktora věd (DrSc.). Jeden z nejmenovaných kolegů z ÚSP tak například dospěl ve své teoretické práci, zabývající se mimo jiné odpovědností za škodu na životním prostředí, k závěru, že kapr je pracovním předmětem. Zní to humorně, ale svědčí to dostatečně o vlivu politické doktríny na teoretickou práci i v tomto „nepolitickém“ oboru.

Přes nesporná omezení teoretické práce panující komunistickou ideologií je překvapivé, že se ani tak zkušený odborník, jakým byl v té době Madar, nepokusil poukázat na reálné problémy životního prostředí, na meze právní úpravy,

¹⁵ Viz např. Fábry, V. Náhrady za poškozování lesů. Správní právo, 1978, č. 2, str. 75–90; Madar, Z. Obsah pojmu životního prostředí v čs. právu. Právník, 1975, č. 3; Kružíková, E. Plánovací nástroje řízení péče o životní prostředí, Právník, 1982, č. 2, str. 111–124.

¹⁶ Klapáč, J. Kodifikačné ciele práva životného prostredia. Právníké štúdie, 1979; Madar, Z. Úloha socialistického státu a práva v oblasti péče o životní prostředí. Správní právo, 1978, č. 1.

na příčiny její nízké účinnosti. Přes své bohaté znalosti i výjimečný přístup k zahraničním pramenům a informacím se omezoval na čistě deskriptivní metody vědecké práce. O analytičtější a kritičtější přístup se pokusila Vidláková, která v letech 1977–1979 vedla v Ústavu krajinné ekologie ČSAV výzkumný projekt nazvaný EKOPROGRAM, který zkoumal kvalitu a účinnost právní úpravy ochrany krajiny. Na základě studia dokumentů i empirického průzkumu poměrně odvážně poukázala na řadu problémů v samotné právní úpravě ochrany životního prostředí i v její praktické aplikaci.

4. Přehled základních právních předpisů a jejich stručný vývoj

V Československu, jako ostatně v celé řadě evropských zemí, má právní úprava životního prostředí svou tradici: lesní zákon, platný do roku 1960, pocházel z roku 1852, nové předpisy o hospodaření s vodou vydané v roce 1955 zrušily právní úpravu z roku 1867, horní zákon z roku 1854 byl nahrazen roku 1957.

Právní úprava z doby po 2. světové válce byla podmíněna především změnami struktury společnosti, vlastnických vztahů, ekonomických činností. Jako příklad lze citovat z publikace B. Pospíšila, který uvádí k otázkám lesního hospodářství: „V důsledku uplatnění konfiskačního dekretu č. 12/1945 Sb. i dalších zákonů o poválečných pozemkových reformách dochází k výrazným změnám ve vlastnické struktuře lesů. Převážná část zkonfiskovaného lesního majetku i lesy z podstaty pozemkových reforem přecházejí do vlastnictví lidově demokratického státu. Velkostatkářský kapitalistický sektor v lesním hospodářství přestal u nás počátkem padesátých let prakticky existovat. Dozrávaly tak podmínky pro novou právní úpravu lesního hospodářství odpovídající změněným podmínkám, k nimž u nás po druhé světové válce a po únoru 1948 došlo.“¹⁷ Politika a právo životního prostředí se formovaly na základě materiálů sjezdů Komunistické strany Československa a některých plenárních zasedání ÚV KSČ, usnesení vlád ČSSR a ČSR. Vývoj v této oblasti lze rozdělit do 4 etap:

- i) 1948–1960,
- ii) 1961–1970,
- iii) 1971–1980,
- iv) 1981 – konec 80. let.

Priority první etapy byly určeny závěry XI. sjezdu KSČ. Předmětem zájmu byla problematika hospodaření s půdou. Šlo o překvapivě komplexní přístup, který považoval půdu za zdroj vyžadující ochranu nejen z hlediska zachování její kvantity, ale i kvality; pokládalo se za nezbytné odstraňovat škodlivé účinky průmyslové výroby na zemědělskou i na lesní půdu. To se promítlo i do politic-

¹⁷ Pospíšil, B. Životní prostředí očima právníka. Universita J. E. Purkyně: Brno, 1981, str. 127.

kého dokumentu, kterým byly Zásady zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (ZPF) z roku 1958, v nichž se mezi nepříznivými vlivy, kterým má zákon čelit, objevují důsledky průmyslové výroby, investiční výstavby, neekologické hospodaření na svažitých pozemcích, vyvolávající erozi atd. Vodní zdroje se v tomto období již oceňují jako nedostatkové.

Z této doby pocházejí zákony o hygieně a protiepidemické péči (č. 4/1952 Sb.), o vodním hospodářství (č. 11/1955 Sb.), o ochraně ZPF (č. 48/1959 Sb.), o využití nerostného bohatství (č. 41/1957 Sb.), o státní ochraně přírody (č. 40/1956 Sb.), o lesích a lesním hospodářství (č. 166/1960 Sb.), o územním plánování a o stavebním řádu (č. 280/1949 Sb. a č. 84/1957 Sb.). Šlo tedy prakticky o celé spektrum právních norem, které dloho tvořily jádro soustavy práva životního prostředí. Zákon o státní ochraně přírody platil mimochodem až do roku 1992.

Prováděcími právními předpisy byla upravena hygienická a protiepidemiologická ochrana půdy, vody a ovzduší. Vývoj znečištění ovzduší vyvolal v průběhu tohoto období potřebu právní úpravy. Stala se jí vyhláška o opatřeních na ochranu ovzduší (č. 178/1960 Sb.). Stojí za zmínku, že z hlediska právní kvality byl tento předpis lepší než pozdější zákon o opatřeních proti znečišťování ovzduší (č. 35/1967 Sb.).

V letech 1961–1970 se environmentální problémy v politických dokumentech nijak podstatně neobjevovaly. Výrazněji se kladl důraz pouze na kvalitu zdrojů pitné vody. Objevil se však již tehdy požadavek na hodnocení investiční výstavby z hlediska vlivu na životní prostředí, tedy jakýsi zárodek dnes obecně známého institutu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Cílem mělo být zajistit, aby rizika spojená s investicemi byla únosná a cena (ve vztahu k životnímu prostředí) nebyla vyšší než získaná hodnota.

Zákonodárná aktivita byla naopak v tomto období podstatně živější. Došlo k přijetí nových zákonů, především zákona o péči o zdraví lidu (č. 20/1966 Sb.), poprvé zákona o opatřeních proti znečišťování ovzduší (č. 35/1967 Sb.), nového zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (č. 53/1966 Sb.) a zákona o Státním fondu pro zúrodnění půdy (č. 77/1969 Sb.). Byl rovněž přijat zákon o rozvoji zemědělské výroby, který obsahoval první ustanovení o ochraně před negativními účinky chemizace zemědělství.

Problematika životního prostředí byla považována za faktor nepříznivě ovlivňující ekonomickou efektivnost národního hospodářství. Založení státního fondu na zúrodnění půdy, fondu vodního hospodářství a fondu ochrany ovzduší však znamenalo, že environmentálním problémům se bude čelit přerozdělováním finančních prostředků ke krytí následného zmenšování škod vyvolaných různými druhy znečištění, méně již přímým tlakem na změnu chování znečišťovatelů samotných.

Prováděcí předpisy reagovaly na zhoršující se stav životního prostředí. Upravovaly zejména náhrady škod způsobených exhalacemi zemědělským a lesním

organizacím, placení pokut ve vodním hospodářství. Byla zavedena právní ochrana volně žijících živočichů a ochrana včel, ryb a lovné zvěře při hubení škůdců na ochranu rostlin. Z téhož období pocházejí také předpisy o ochraně před ionizujícím zářením.

Ani léta 1971–1980 neznamenal výrazný obrat, sledujeme-li politické dokumenty. Objevovala se v nich pouze nic neříkající zásada, že žádná organizace nesmí zhoršovat životní prostředí. V oblasti normotvorby došlo k novelizaci zákona o ZPF, a to mj. v souvislosti s pokračujícím odnímáním zemědělské půdy pro jiné účely.¹⁸ Byl rovněž přijat zákon o lesích a zákon o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství (č. 61/1977 Sb.), zákon o vodách (č. 138/1973 Sb.) a stavební zákon (č. 50/1976 Sb.).

Prováděcí právní předpisy zpřísnily odvozy za odnětí zemědělské půdy. Byly také vydány předpisy o postupu při ochraně lesního půdního fondu, o ochraně lesního půdního fondu při územně plánovací činnosti, o kategorizaci lesů. Zákon o vodách a jeho prováděcí předpisy zkvalitnily právní ochranu hospodaření s vodou.

Jak již bylo uvedeno, k výraznému obratu došlo v letech osmdesátých. Platí to však především pro politiku životního prostředí. Hlavní směry hospodářského a sociálního rozvoje ČSSR na léta 1981–1986, což byl hlavní politický dokument, již obsahovaly kapitolu věnovanou životnímu prostředí. Základní změnu pak přineslo 8. plenární zasedání ÚV KSČ, které určilo hlavní směry rozvoje národního hospodářství, jež kladly důraz na ochranu životního prostředí. Hovořilo se v nich o snižování materiálové a energetické spotřeby výroby, o změně struktury ekonomiky a energetických kapacit. V tomto rámci se uvažovalo o ochraně životního prostředí. Je třeba připomenout, že šlo o období tzv. přestavby (či perestrojky), kdy se v SSSR i v ostatních socialistických státech do jisté míry uvolnila ideologická omezení.

V právní úpravě však v té době k podstatným změnám nedošlo. Byl pouze stanoven úkol zpracovat nový zákon o ochraně ovzduší, zákon o státní ochraně přírody, o tuhých odpadech a případně připravit návrh komplexního zákona o životním prostředí.

Vláda ČSSR v tomto období vydala významné usnesení č. 226/1985, o zásadách státní koncepce tvorby a ochrany životního prostředí a racionálního využívání přírodních zdrojů. Relativně konsistentně shrnulo poznatky o ekologické problematice a naznačilo směry jejího řešení.

Z tohoto stručného přehledu vyplývá, že právo životního prostředí před rokem 1989 pokrývalo většinu oblastí, které byly v té době s ohledem na stav poznání obecně považovány za problematické. Zcela nedostatečně byla řešena problematika odpadů, zejména nebezpečných. Rovněž otázkám chemizace prostředí nevěnovalo právo velkou pozornost. Právní normy pokrývaly pouze

¹⁸ V letech 1970–1979 představoval úbytek ZPF 122 000 ha.

aspekt chemizace zemědělství a ochranu včel, ryb a lovné zvěře při hubení škůdců rostlin.

Koncem 70. a počátkem 80. let se i v ČSSR začalo uvažovat o možnosti zpracování komplexního zákona o životním prostředí. Příčinou byla velice roztržitěná právní úprava, která nezajišťovala koncepčnost a koordinovaný přístup. Na návrhu komplexního zákona pracoval především tým v ÚSP vedený Madarem. V roce 1980 předložil první verzi návrhu nejvyšším stranickým a státním orgánům. ÚSP poté na návrhu pracoval v podstatě až do roku 1989. Tento návrh pokrýval celou oblast životního prostředí, tzn., že nahrazoval veškeré složkové zákony upravující tuto problematiku. Upravoval i strukturu a pravomoci a působnosti orgánů ochrany životního prostředí.

Poněkud odlišný návrh zákona o životním prostředí vznikl v rámci Ekologické sekce biologické společnosti ČSAV koncem 80. let. Tento návrh měl odlišnou povahu; upravoval pouze základní zásady práva životního prostředí, definice pojmů, hlavní povinnosti a zásady odpovědnosti za škodu na životním prostředí. Stal se rovněž základem porevolučního zákona o životním prostředí, který byl přijat Federálním shromážděním koncem roku 1991 (č. 17/1992 Sb.).

5. Právo životního prostředí v jiných evropských státech

Obdobná byla situace i v ostatních socialistických státech. Právo upravovalo jednak různé druhy činností poškozujících životní prostředí s cílem jejich odstranění nebo redukování a jednak činnosti životnímu prostředí prospěšné. Jak se neustále opakovalo v teoretické literatuře, vycházely socialistické státy ze základních myšlenek klasiků marxismu-leninismu.¹⁹ Do 70. let minulého století šlo o právní úpravu obsaženou ve velkém množství právních předpisů, často nepřehledných. Zaostávala za tzv. společenskou potřebou, chyběl jí potřebný perspektivní předstih, založený na znalosti vývoje ekonomických, technických a dalších faktorů. Nebyla koncipována komplexně, orientovala se na ochranu základních složek životního prostředí.²⁰ Také v teoretické literatuře se tato problematika téměř neobjevovala.

Na počátku 70. let došlo však k zásadní změně. Začaly se výrazněji projevovat negativní důsledky tzv. vědeckotechnické revoluce. Reakcí na to byl vznik poněkud ucelenějšího systému právních norem, jehož základem byly většinou normy správního práva; postupně se součástí tohoto systému začaly stávat i normy občanského, hospodářského, zemědělsko-družstevního i trestního práva. Otázky životního prostředí se staly předmětem rozsáhlé diskuse ve všech socialistických

¹⁹ Např. Madar, Z. Právo socialistických států a péče o životní prostředí. Academia: Praha, 1983, str. 246.

²⁰ Tamtéž, str. 250.

státech a zejména v literatuře sovětské. Ochrana životního prostředí se považovala, alespoň v teoretické literatuře, za jednu ze základních funkcí socialistického státu. „*Předpokladem výkonu této funkce byl vznik socialistického vlastnictví a základních socialistických nástrojů řízení v oblasti socialistické ekonomiky, výstavby socialistických státních orgánů, budování socialistického právního řádu apod.*“²¹

V některých socialistických státech byly v 70. letech přijaty tzv. komplexní zákony o životním prostředí (Maďarsko – 1976, Polsko – 1980, NDR – 1970, Rumunsko – 1973 např.). Tyto zákony zastřešily celou odvětvovou právní úpravu a stanovily její základní směry a nástroje. Upravovaly i takové nástroje, jakými je územní plánování, investiční výstavba, výroba, spotřeba apod. Důležité bylo, že obsahovaly řadu ustanovení zaměřených na prevenci.²² Ve všech socialistických státech však v podstatě chyběla ucelenější právní úprava problematiky odpadů a chemických látek.

Zajímavé je, že základní otázky ochrany životního prostředí byly upraveny v ústavách všech socialistických států. Ústavy přijaté během 80. let výslovně zakotvovaly právo na zdravé životní prostředí jako jedno ze základních práv občana. Některé obsahovaly i povinnost státu chránit životní prostředí a aktivně přispívat k jeho zdokonalování.

Pokud jde o státy kapitalistické, byly informace o jejich právu životního prostředí více než nedostatečné. Kromě Madara neměl žádný jiný z právníků věnujících se této problematice možnost soustavněji se seznamovat s právní úpravou zejména v zemích EHS. Teprve v roce 1990 vyšla publikace Madar a kol., Řízení péče o životní prostředí v evropských státech, která obsahovala i velice stručné informace o právní úpravě; hlavní pozornost v ní však byla věnována otázkám institucionálním. Je proto obtížné srovnávat stav českého, resp. československého práva životního prostředí s právem ostatních evropských, rozuměj kapitalistických, států.

Se znalostí vývoje politiky a práva životního prostředí EHS lze předpokládat, že do konce 80. let se právo životního prostředí v členských státech EHS postupně vyvíjelo v souladu s komunitární právní úpravou. Právo životního prostředí bylo i v těchto státech převážně odvětvově koncipované, to znamená, že upravovalo ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Tzv. komplexní zákony byly v té době spíše výjimkou. Moderní instituty práva životního prostředí, jakými je např. ELA nebo právo na informace o životním prostředí, účast veřejnosti v řízeních anebo EMAS, se začaly objevovat až později, koncem 80. a počátkem 90. let.

Pokud bychom se snažili najít výrazně odlišné prvky v právních řádech ČSSR a států EHS, zjistili bychom, že v samotné právní úpravě zásadní rozdíly s největší pravděpodobností nebyly. Pomineme-li např. skutečnost, že právo kapitalistických států neupravovalo takové ekonomické nástroje, jakými byly

²¹ Tamtéž, str. 22.

²² Podrobněji viz tamtéž, str. 257–260.

(a dodnes jsou) např. různé druhy poplatků – např. za znečišťování ovzduší, za vypouštění znečištěných vod, za odnímání půdy zemědělské výrobě apod. Tento typ nástrojů bylo možné najít v právu států EHS zcela výjimečně. Podobně také tato právní úprava neobsahovala normy zakládající různé druhy fondů, z nichž se financovala opatření k ochraně životního prostředí. Za odstraňování následků znečištění byli odpovědní sami znečišťovatelé.

Vzhledem k rozdílným vlastnickým vztahům k půdě mělo však právo socialistického státu jednu velkou „výhodu“. Projevovala se především ve vztahu k ochraně ZPE, lesa a přírody. Většina půdy byla totiž ve vlastnictví státu, který měl proto možnost, ač většinou pouze deklaratorní, chránit zejména zemědělskou půdu před jejím využíváním pro jiné účely. Podobně snazší byla situace v chráněných územích, kde pro vyhlášení a zajištění režimu ochrany nebylo třeba jednat s mnohými soukromými vlastníky pozemků, popřípadě od nich pozemky vykupovat.

6. Právo životního prostředí „na papíře“ versus realita

Jak již bylo uvedeno, pokrývalo právo koncem 80. let téměř celou oblast životního prostředí, a to jak u nás, tak v ostatních socialistických státech. O některých zákonech lze říci, že byly dokonce i velice moderní a kvalitní. Šlo například o vodní zákon z roku 1973 nebo zákon o státní ochraně přírody z roku 1956. Je proto na místě se zamyslet nad tím, jak tato právní úprava fungovala, či spíše nefungovala, jak vyplynulo okamžitě po roce 1989 ze zpráv o stavu životního prostředí, které veřejnosti konečně odhalily skutečnou situaci.

Účinnost právního předpisu lze vyjádřit mírou shody mezi cíli, které sleduje, a lidským chováním. V případě práva životního prostředí jde při hodnocení jeho účinnosti především o soulad chování člověka se stavem přírody. Právo je přitom jen jednou součástí souboru opatření, která působí v této oblasti. Mimo ně se využívají i ekonomické nástroje, plánování, využívání výsledků vědy a techniky i výchova a vzdělávání.

Nefunkčnost či neúčinnost socialistického práva životního prostředí lze velice jasně dokumentovat na tom, jak se do praxe promítaly dva ze základních principů ochrany životního prostředí, tedy princip „znečišťovatel platí“ a princip prevence. Jsou právními teoretiky z oblasti environmentálního práva považovány za klíčové, spolu s dalším, kterým je princip předběžné opatrnosti. Ten se ale stal právním principem později, až koncem 80. a spíše reálně počátkem 90. let.²³

²³ Viz např. De Sadeleer, N. Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press: Oxford, 2002; Kružíková, E. Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii. Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře: Praha, 1997, str. 41–43.

S těmito principy se v ekonomické teorii lze setkat poměrně zřídka; lze je najít především v dokumentech OECD nebo EU.

Princip „znečišťovatel platí“ je ekonomickým pravidlem alokace nákladů, které se vyvinulo z teorie externalit. Vyžaduje od znečišťovatelů, aby nesli odpovědnost za tzv. externí náklady vyvolané znečištěním pocházejícím z jejich zdrojů. Internalizace těchto nákladů se považuje za úplnou, pokud znečišťovatel odpovídá za všechny náklady vznikající v důsledku znečištění. O neúplné internalizaci hovoříme tehdy, musí-li část nákladů nést společnost jako celek. V každém případě jde o princip předpokládající zásah orgánů veřejné správy.

Existují dva způsoby, jak zajistit, aby ceny odrážely skutečné náklady na výrobu a spotřebu: zdanění odpovídající hodnotě škody na životním prostředí nebo ukazatele zakazující či omezující škodu spojenou s hospodářskou činností.

Princip prevence vychází z toho, že předcházení škodám je vždy účinnější a zároveň levnější než jejich pozdější náprava. Preventivní opatření předjímají škody, nebo v případě, že již škoda vznikla, pokoušejí se omezit její další rozšiřování.

Socialistické právo vyjadřovalo ve svých ustanoveních jak princip „znečišťovatel platí“, tak princip prevence. S jejich reálným uplatněním v praxi to však bylo horší.

Pokud jde o první z obou principů, upravovalo právo životního prostředí systém ekonomických nástrojů a sankcí, tedy opatření, kterými stát ovlivňuje chování různých subjektů. Ekonomické nástroje se používaly v oblasti ochrany ovzduší, vod a ZPF. Jejich cílem bylo stimulovat šetrnější chování vůči životnímu prostředí, například zavádění čistějších technologií. Sazby těchto ekonomických nástrojů byly však tak nízké, že v žádném případě nemohly plnit svoji stimulační roli. Poplatky za znečišťování ovzduší činily například v resortu paliv a energetiky, který byl (a je) hlavním znečišťovatelem ovzduší, maximálně 2 % celkových nákladů. Totéž platilo pro oblast čistoty vod. Sazby úplat neodpovídaly stavu vod, nákladům na výrobu především pitné vody ani rozpočtovým nákladům na výstavbu a provoz čistíren odpadních vod. Navíc poplatky a úplaty byly plánovatelnými položkami, jejichž výše byla známa již při sestavování ročních hospodářských plánů. Stávaly se součástí ukazatele upravených vlastních výkonů.²⁴ Proto nemohly ovlivnit hospodářskou situaci znečišťujících podniků.

Určitou roli při ovlivňování chování znečišťovatelů tedy mohly hrát jen neplánované, nepředvídatelné položky jako pokuty, penále, náhrady škody, které se od celkového objemu upravených vlastních výkonů odečítaly. Na druhé straně však tyto sankční nástroje neměly stimulační roli a nevedly znečišťovatele k zavádění ochranných opatření.

Velice zřídka se za socialismu využívalo možnosti promítnout uhrazené pokuty nebo náhradu škody uloženou podniku do osobního hodnocení zaměstnan-

²⁴ Blümel, J. Státní finanční fondy a jejich funkce v ochraně a tvorbě životního prostředí. Kandidátská disertační práce. Ústí nad Labem, 1985, str. 109–114.

ců, kteří zavinili porušení povinností nebo vznik škody. Navíc takováto osobní sankce mohla ze zákona činit pouze trojnásobek měsíčního výdělku.²⁵

Z toho vyplývá, že ani státní podniky ani jejich zaměstnanci nepočítali nijak významně vliv ekonomických nástrojů nebo sankcí, a nebyli tudíž ekonomicky motivováni ke změně chování ve vztahu k životnímu prostředí. Tyto nástroje neměly vliv na hospodaření podniků, neovlivňovaly jejich vlastní zdroje.²⁶ Podniky mohly naopak počítat s paternalistickými zásahy centra či vyšších organizačních jednotek, jako byly např. různé dotace, přesuny zdrojů mezi různými podniky odvětví apod., které změkčovaly i tak neúčinné působení poplatků či sankcí.

Výrobní organizace měly jen malý zájem na tvorbě zisku. V důsledku vysoké základní sazby odvodu ze zisku a přesunů finančních zdrojů uvnitř výrobně hospodářských jednotek odváděly často 80 % i více do státního rozpočtu. Jejich zájem se proto spíše než na maximalizaci zisku soustřeďoval na získávání rezerv v plánu nákladů. Při složitém procesu plánování výše nákladů, v němž existovala řada možností přelévání, záměn a přesunů vytvořených plánových rezerv, bylo pak možno plánovat i položky jinak „neplánovatelné“, jakými měly být i poplatky či úplaty.

Nízké sazby ekonomických nástrojů i pokut měly za následek, že řada výrobních organizací o těchto částkách uvažovala v rozmezí tzv. zaokrouhlených chyb plánu. Proto pro ně nemělo velký význam např. ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, podle kterého nesměla být placením poplatků a pokut ovlivňována cena výrobků a služeb. Cílem bylo postihnout znečišťovatele tím, že náklady na poplatky a pokuty jim nebudou započítávány jako „společensky nutné“. Vzhledem k hospodářským mechanismům tehdejší doby však znečišťovatelům nezáleželo v podstatě na tom, zda jim budou tyto pro ně celkem nepatrné částky uhrazeny v cenách, či jinak, např. dotacemi či formou zaokrouhlených chyb.²⁷

Neúčinnost ekonomických nástrojů a sankcí patřila k hlavním příčinám nízké účinnosti právních norem v oblasti životního prostředí.

O uplatňování principu prevence svědčí výmluvně případ vodního zákona (č. 138/1973 Sb.) a předpisů s ním souvisejících. Jak již bylo uvedeno, šlo o zákon na svoji dobu moderní a kvalitní. Jeho cílem bylo zajistit ochranu množství, jakosti a zdravotní nezávadnosti vody a ochranu před povodněmi. Zákon výslovně ukládal organizacím nakládajícím s povrchovými či podzemními vodami

²⁵ Kružíková, E. Právní úprava plánování a stimulování péče o životní prostředí. Kandidátská disertační práce. ÚSP ČSAV: Praha, 1983, str. 80 a n.

²⁶ Mlčoch, L. Ekonomické nástroje, životní prostředí a chování mikrosféry. In: Souhrny ze semináře sekce Sociologie města Čs. sociologické společnosti ČSAV a Ekologické sekce Čs. biologické společnosti ČSAV. Kosova Hora, 1983, str. 32 a n.

²⁷ Mezříčský, V. Reflexe ekologických problémů decizní sférou a tvorba ekopolitiky. In: Sociologické a ekonomické souvislosti ekologického problému. Kosova Hora, 1983, str. 16; vystoupení L. Adamce na 4. Zasedání ÚV KSČ, Rudé právo ze dne 8. 12. 1986.

provádět účinné úpravy v technologii výroby tak, aby bylo dosaženo co nejracionálnějšího a opětovného využití vody a zajištěna obnova, popř. zlepšení jakosti vody (§ 4 odst. 2). Kromě toho zakotvoval povinnost investorských organizací i plánovacích orgánů zajistit při výstavbě obytných souborů i jiných objektů nejen zásobování vodou, ale rovněž odvádění, čištění, popř. jiné zneškodňování odpadních vod z nich tak, aby nebyla ohrožena jakost povrchových a podzemních vod (§ 4 odst. 3). Princip prevence snad ani nemohl být vyjádřen jasněji.

Kromě těchto ustanovení počítal vodní zákon ještě s dalšími opatřeními administrativní povahy, jakými byly vyjádření, souhlasy či povolení vydávaná vodohospodářskými orgány. I tyto správní akty měly zajišťovat ochranu vod.

Princip prevence byl však zcela ignorován v činnosti příslušných orgánů veřejné správy. Vyplývá to ze skutečnosti, že například s účinností do roku 1984–1985 vlády ČSR a SSR v roce 1978 povolily téměř 3 000 výjimek podle § 23 odst. 3 vodního zákona.²⁸ Na základě povolené výjimky se legalizovalo znečišťování vodních toků nedostatečně čištěnými nebo vůbec předem nečištěným odpadními vodami. Výjimky byly povoleny jak výrobním organizacím, tak národním výborům (městům, obcím). Čistírny odpadních vod v té době neměla většina měst a obcí, např. i taková velká města jako Hradec Králové nebo Ústí nad Labem; čistírna odpadních vod hl. m. Prahy byla kapacitně zcela nevyhovující.

Po uplynutí doby účinnosti výjimky však převážná většina organizací, jimž byla výjimka původně povolena, neprovedla žádná opatření, kterými by zajistila čištění odpadních vod. Například na Slovensku uvedlo do souladu s vodním zákonem vypouštění odpadních vod pouze 29,5 % organizací. Mnohé organizace navíc nedodržovaly ani podmínky výjimkou stanovené.²⁹

Na základě pravidelně prováděného všeobecného dozoru prokuratury bylo konstatováno, že „nejčastějšími příčinami nezákonností jsou nedostatečná kontrola, neúplnost řízení, účelovost, neznalost předpisů a nedostatky v řídicí práci“.³⁰

Z hlediska principu prevence působí paradoxně i tehdejší vyhlašování tzv. chráněných oblastí přirozené akumulace vod (oblasti s příznivou geologickou strukturou pro oběh nebo akumulaci podzemních vod – CHOPAV). Z 19 vyhlášených CHOPAV (např. Jeseníky, Beskydy, Krkonoše, Jizerské hory, Šumava aj.) patřilo 6, tj. téměř 1/3, mezi oblasti silně zasažené průmyslovými exhalacemi, zejména kyselou depozicí, v nichž byly zničeny nebo poškozeny lesní porosty. Podle § 18 odst. 2 vodního zákona mohla vláda v těchto oblastech

²⁸ Pospíšil, B. Životní prostředí očima právníka. Universita J. E. Purkyně: Brno, 1981, str. 102; Hruzík, L., Margetin, V. Plnění úkolů XV. Sjezdu KSČ ve vodním hospodářství. Vodní hospodářství, 1979, č. 5, str. 105 a n.

²⁹ Vyhodnocení činnosti a poznatků prokuratury o stavu zákonnosti v péči o životní prostředí. Generální prokuratura ČSSR: Praha, 1986, str. 14.

³⁰ Vyhodnocení činnosti a poznatků prokuratury o stavu zákonnosti v péči o životní prostředí. Generální prokuratura ČSSR: Praha, 1985, str. 34.

upravit či zakázat činnosti ohrožující vodohospodářské poměry. Bylo např. zakázáno zmenšovat rozsah lesních pozemků nad stanovenou rozlohu, odvodňovat lesní pozemky na ploše větší, než příslušný předpis povoluje apod. Likvidace „mrtvých“ lesů však zcela jistě stanovené meze překračovala a měla nepochybně negativní vliv na vodohospodářské poměry v daných oblastech.

Kromě zmíněného evidentního nerespektování základních principů vtělených do práva životního prostředí socialistického Československa existovaly ještě další příčiny neúčinnosti této právní úpravy. Zásadní podíl na tom měla struktura československé ekonomiky. Hospodářství bylo založeno na těžkém průmyslu, který představuje obrovskou zátěž pro životní prostředí a přírodní zdroje. Již jednou zmíněné „Zásady státní koncepce...“ z roku 1985 konstatovaly, že objem průmyslové i stavební výroby se za období socialistické výstavby zvýšil zhruba 13krát, takže jsme v té době vyráběli za necelý měsíc přibližně tolik jako za celý rok 1948.³¹ Tok hmoty uvolňovaný při výrobním procesu v Československu byl zhruba desetinasobný ve srovnání se světovým průměrem. Jen těžbou nerostných surovin se z každého čtverečního metru plochy našeho území průměrně ročně získávalo 5–7 kg látek, které se postupně měnily na odpad, zčásti toxický. Na každého občana šlo o cca 35 tun tuhých odpadů ročně.³²

Změna směrem k nižší materiálové a energetické náročnosti byla však složitým manévrem strategického významu, který by vyžadoval přehodnocení tehdejšího zaměření ekonomiky v rámci RVHP.

Dalším problémem byl nedostatek společenského konsensu. Účinnost jakékoliv právní úpravy závisí do značné míry na všeobecném souhlasu společnosti s přijatými právními normami a zároveň i s jejich důsledným prosazováním. Tento souhlas zahrnuje i soubor představ o sankcích, jimiž má být dodržování právem stanovených pravidel vynucováno. Sociální konsensus je ale pochopitelně podmíněn úrovní uvědomění si problému, znalostí jeho důsledků a znalostí povinností vyplývajících z právních norem.

Již výše bylo uvedeno, že informace o stavu životního prostředí v Československu byly utajovány. Důsledkem toho bylo, že povědomí o závažnosti těchto problémů a o nutnosti jejich řešení bylo velice nízké. Tlak na státní orgány ze strany veřejnosti proto v podstatě neexistoval. Situace se začala poněkud měnit až ve druhé polovině 80. let. V socialistickém Československu navíc, stejně jako v ostatních socialistických státech, bylo právní vědomí na velice nízké úrovni. To platilo samozřejmě i pro oblast práva životního prostředí. Porušování právních norem, zejména na takových úsecích jako právo životního prostředí, bylo zcela

³¹ Zásady státní koncepce tvorby a ochrany životního prostředí a racionálního využívání přírodních zdrojů v 8. pětiletky s výhledem do roku 2000. Východiska a zaměření ekologické politiky. Příloha Hospodářských novin č. 20/1986, str. 3.

³² Rozbor ekologické situace ČSSR. Materiál Ekologické sekce Čs. biologické společnosti při ČSAV. Cit. dle Ochrana životního prostředí okresu Břeclav, část II. Dům techniky ČSVTS: Pardubice, 1984, str. 64 a n.

běžné a většinou se obešlo bez následků. A pokud se následky v podobě sankcí dostavily, nebyly příliš účinné – z důvodů výše vysvětlených.

Na zcela nedostatečném uplatňování práva životního prostředí se podílelo také organizační uspořádání ochrany životního prostředí. Pravomoci a kompetence byly rozděleny podle jednotlivých složek životního prostředí mezi odvětvové orgány. Neexistovaly specializované výkonné a rozhodovací orgány, jejichž působnosti by byly zaměřeny pouze na ochranu životního prostředí. Gestorství tak bylo rozděleno mezi resorty lesního a vodního hospodářství, kultury, zemědělství a výživy a zdravotnictví. Odpovídala tomu pak i struktura nižších orgánů zajišťujících ochranu životního prostředí na úrovni krajské, okresní a místní. Výkon státní správy se soustředil na republikové úrovni.

Zlepšení nepřineslo ani zřízení Rad pro životní prostředí při vládách ČSR a SSR (1971) a komisí pro životní prostředí při radách KNV, ONV a většiny městských NV. Šlo ve všech případech pouze o poradní orgány s velice nízkou účinností.

V rozhodovací činnosti orgánů státní správy převládal proto resortismus. Ještě závažnější však bylo, že tyto orgány rozhodovaly pod tlakem nejen státních investorských organizací, ale i pod tlakem orgánů KSČ. Orgány KSČ ovlivňovaly dění na všech úrovních státní správy a rozhodovaly o tom, kde a které aktivity mají být povoleny a za jakých podmínek, zda zjištěné porušení právních norem má být sankcionováno, či „přehlédnuto“ apod. V takovéto situaci je i nejlepší právní úprava slabá.

7. Závěrem

V jedné z předcházejících částí textu bylo uvedeno, že koncem 80. let se v ČSSR poněkud začaly měnit podmínky pro řešení environmentálních problémů. Nelze však říci, že by se situace v tomto směru nějak výrazněji zlepšila. Je to zřejmé z tehdejších stranických dokumentů, které se již odvažovaly upozorňovat na skutečně problematický stav v této oblasti.

Ve dnech 11. a 12. 10. 1989 se uskutečnilo 15. zasedání ÚV KSČ. Jedním ze dvou hlavních témat byla environmentální problematika. Zpráva předsednictva k tomu mimo jiné uváděla: „[...] strana vítá každou iniciativu, která přispěje k věcnému řešení ekologických problémů. Ale rozhodně bude vystupovat proti nereálným destruktivním a ve své podstatě protisocialistickým postojům, které se projevují v působení tzv. neformálních a nelegálních skupin. Budeme tak postupovat proto, protože zneužívají oprávněný zájem našich lidí o zlepšování životního prostředí, znevažují výsledky poctivé práce našich pracujících, zejména horníků, hutníků, zemědělců a dalších. Kritizují všechno a jsou proti všemu, co je spojeno s rozvojem naší socialistické společnosti. Jejich demagogie se nezastavuje před ničím. Jednou jsou proti tepelným elektrárnám, podruhé proti jaderným, ale i proti vodním. Důkazem toho jsou jejich organizované výpady proti výstavbě koksárny Stonava, SVD Gabčíkovo a další. To neznamená, že bychom neměli brát v úvahu připomínky a náměty, které

jsou opodstatněné. Ale nemůžeme podléhat organizovaným akcím, které ekologickými problémy zastírají své skutečné politické cíle.“³³

Z toho je zřejmé, že o zásadní změně atmosféry nelze hovořit; spíše naopak. Stejná zpráva totiž například oficiální ekologické iniciativy a vědecké kruhy označila za nelegální síly. Důvodem bylo mimo jiné i to, že se odvažily kritizovat výstavbu Gabčíkova i dalších projektů. Představitelé těchto organizací (např. Ekologická sekce Čs. biologické společnosti ČSAV) také začali mít problémy se Státní bezpečností. V jednom ze svých analytických podkladů hodnotila II. správa SNB pohyb na ekologickém poli následovně: „Mezi nejaktivnější a především odborně nejzdatnější patří B. Moldan, J. Stoklasa, V. Mezřický, E. Kružíková, J. Vavroušek a I. Makásek. Ekologická sekce vypracovala pod vedením Moldana a Vavrouška materiál, Stav a vývoj životního prostředí v ČSSR, který je odborníky hodnocen jako ucelenější než podkladová zpráva předložená ÚV KSČ. Materiál byl vyhotoven v nákladu 200 výtisků údajně jen pro zainteresované. V současnosti ho sami členové Ekologické sekce nelegálně rozšiřují ve veřejnosti. J. Stoklasa a V. Mezřický mají díky svému postavení přístup k vládním expertizám, čehož oba zneužívají pro svoji činnost. Stoklasa uvažuje zveřejnit informace z vypracovaného materiálu prostřednictvím plánované schůzky klubu ekologických novinářů. Ekologická sekce a Klub nezávislé inteligence hodlají přebudovat a zcela ovládnout časopis Československých ochranářů přírody Městského výboru ČSOP v Praze Nika, který chtějí změnit v nejvýznamnější týdeník v ČSSR v této oblasti.“³⁴

Tyto citáty jsou nejspíš dostatečně výmluvné a není třeba je dále komentovat.

Po listopadu 1989 se československé a později české právo životního prostředí začalo měnit, staré zákony byly v několika vlnách nahrazeny novými, modernějšími. Od konce 90. let probíhala intenzivní legislativní práce zaměřená na implementaci komunitárního práva životního prostředí. Implementační předpisy dnes tvoří převážnou většinu právních norem tohoto právního odvětví.

Z předlistopadové doby nám však zůstala odvětvová orientace této právní úpravy. Její roztržitost neodstranila ani implementace komunitárního práva, která nebyla dostatečně koncepční a systematická. Šlo spíše o hektické převádění institutů a nástrojů práva ES do českého právního řádu, bez náležité představy o jejich vzájemné provázanosti, o možném zjednodušení právní úpravy a následného výkonu státní správy. Česká republika tak dodnes, přes určité snahy a náročné výzkumné projekty, nemá jeden rámcový zákon o životním prostředí, který dnes existuje v řadě členských států ES. To však již není dědictví socialismu, spíše jen nepružnost, setrvávání na zaběhlých mechanismech a neochota zamyslet se nad jinými, často jednoduššími možnostmi řešení.

³³ 15. zasedání ÚV KSČ ve dnech 11. a 12. října 1989. Svoboda: Praha, 1989, str. 49–50. Cit. dle Vaněk, M., Nedalo se tady dýchat. Ekologie v českých zemích v letech 1968 až 1989. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR: Praha, 1996, str. 129.

³⁴ AMV DSZ čl. 167, 3. 11. 1989. Cit. dle tamtéž, str. 130.