



Roger E. Meiners a Bruce Yandle

Jak common law chrání životní prostředí

Roger E. Meiners

Bruce Yandle:

**JAK COMMON LAW
CHRÁNÍ ŽIVOTNÍ
PROSTŘEDÍ**



Roger E. Meiners a Bruce Yandle:
Jak common law chrání životní prostředí
Praha 2000

Překlad z anglického originálu

Roger E. Meiners a Bruce Yandle, *The Common Law: How it Protects the Environment*, PERC Policy Series Issue Number PS-13, PERC květen 1998. Copyright © 1988 PERC.

Published by arrangement with The Political Economy Research Center. All rights reserved.

Vydal:

Liberální institut
Spálená 51, 110 00 Praha 1

Vydání zajistil:

MegaPrint Praha
K Nouzovu 2131/7, 143 00 Praha 4

Odborná spolupráce:

Společnost pro právní a ekonomické vzdělávání
K Nouzovu 2131/7, 143 00 Praha 4

Všechna práva jsou vyhrazena. Žádná část knihy nesmí být reprodukována nebo dále šířena v žádné formě, žádnými prostředky, elektronickými nebo mechanickými, bez písemného souhlasu Liberálního institutu.

Český překlad © 2000 Tomáš Holčapek
Předmluva k českému vydání © 2000 Michael Volný, Tomáš Říčka
Cover Design © Daniel Purmann, Radovan Kačín
Cover Pictures © FreeFoto, UK
Jazyková korektura: Kristína Volná, Michael Volný
Sazba a grafická úprava: Radovan Kačín (MegaPrint Praha)

ISBN 80-86389-05-7

Obsah

Obsah	5
Předmluva k českému vydání	7
Úvod	10
Právní řád státu	11
Ochrana životního prostředí	12
Povrchové vody	13
Spodní a podzemní vody	20
Ovzduší	25
Omezení <i>common law</i>	30
Zákony jako náhradní řešení	31
Dnešní <i>common law</i>	33
Svůdnost státního dirigismu	35
Závěr	37
Literatura	39

„Vlastnická práva v rámci *common law* účinně chrání životní prostředí, neboť dávají právní prostředky těm, kdo jsou znečišťováním přímo postiženi.

Tak se znečišťovatelům zamezí svévolně ničit vodní toky nebo vypouštět jedovaté látky na sousední pozemky.“

Elizabeth Brubaker

*Property Rights in the Defence of Nature*¹

¹ Brubaker, Elizabeth: *Property Rights in the Defence of Nature*, Earthscan Canada, Toronto, Ontario, 1995; celá publikace je dostupná také na <http://www.nextcity.com/EnvironmentProbe/pridon/index.html> –pozn. překl.

Předmluva k českému vydání

Poprvé v českém jazyce vychází jedno z čísel takzvaných *PERC Policy Papers*. Jedná se o dnes již obsáhlou sérii kratších publikací přibližně stejného formátu vydávaných *Political Economy Research Center (PERC)*, které sídlí v Bozemanu ve státě Montana, a zabývá se téměř výhradně problematikou životního prostředí. Jeho vzdělávací, publikační, popularizační i vědecká činnost úzce souvisí s konceptem zvaným *Free Market Environmentalism (Tržní přístup k ochraně životního prostředí)*.

Tento koncept, se kterým měl český čtenář dosud jen omezenou možnost se seznámit, je podle jednoho názoru jediným východiskem ze zajetí dvou nejrozšířenějších přístupů k problémům životního prostředí. Na jedné straně totiž dnes figuruje mediálně dobře známé ekologické hnutí a koncept trvale udržitelného rozvoje, který je sice v teoretické rovině rozpracován velice podrobně, ale v praxi je jen nejasně definován. Na straně druhé se často setkáváme s pojetím přesně opačným, reprezentovaným především konzervativními ekonomy, kteří vidí úspěšnost společenského systému pouze za neustálým rozvojem produkce bez ohledu na to, jak takový systém chrání práva jednotlivců. Rostoucí počet kouřících komínů pro ně představuje hlavní pozitivní atribut kapitalismu a úspěšné společnosti. Oba přístupy sice zdánlivě vytvářejí opačné názorové póly, ale mají přesto přinejmenším jedno společné: často zapomínají na ekologii jako na hodnotově neutrální přírodní vědu, jejíž kořeny sahají až někam do minulého století ke jménu zoologa Ernsta Haeckela, jednoho z představitelů německé biologické školy.

Tržní přístup k ochraně životního prostředí se snaží o maximální využití konceptu individuálních práv i v oblasti tak komplikované, jako je ochrana životního prostředí. Tržní přístup k ochraně životního prostředí rozhodně nevytváří jednotný názorový proud, a dnes již proto obsahuje nespočet příspěvků od

různých autorů, kteří mezi sebou, tak jako nakonec v každém procesu poznávání, vedou více či méně vášnivé polemiky. Přesto ale existuje jednotící princip, kterým je snaha dokázat, že individuální svoboda a soukromé vlastnictví nejsou životnímu prostředí na škodu. Právě naopak.

Není proto náhodou, že analýza historie *common law*² ve Spojených státech amerických při řešení sporů spojených se znečištěním životního prostředí patří mezi stěžejní prvky tržního přístupu k ochraně životního prostředí.

Autoři, oba profesori práva a ekonomie, zcela otevřeně přiznávají limity, které *common law* při řešení problémů životního prostředí má. Nelze jim proto v žádném případě podsouvat, že zamýšlejí ihned odstranit veškerou regulaci v oblasti ochrany životního prostředí. Zároveň však připomínají, že existují nikoliv bezvýznamné náznaky toho, že *common law* by se mohlo vyvíjet dále a že by se naučilo řešit i složitější případy znečištění a poškození životního prostředí obecně. Tento přirozený vývoj byl však násilně přerušen příchodem federální legislativy, obvykle založené na názoru třetí strany, a to příslušného federálního úřadu. Další diskuse o nových nástrojích *common law* v oblasti ochrany životního prostředí se tak bohužel přesunula ze soud-

² *Common law* se dá v podstatě chápat ve třech rovinách:

- jde o typ právní kultury, který má své základy v Anglii, odkud se pak rozšířil do dalších zemí, které byly pod jejím vlivem a stojí v protikladu ke kontinentálnímu typu právní kultury,

- jde o právo tvořené soudními precedenty (v této souvislosti se někdy překládá jako *obecné právo*),

- v Anglii se souběžně vyvíjel i systém *equity*, jenž si však také vytvořil precedentní rozhodování a v minulém století došlo ke sloučení obou systémů, takže se jedná o historické dělení.

Common law, jako právo tvořené soudy, můžeme tedy chápat jako soubor pravidel a zvyklostí. Při tomto rozhodování se uplatňovala zásada *stare decisis*, tedy soud byl vázán předchozím rozhodnutím v téže nebo typově podobné věci. Mluvíme tak o precedenčních rozhodnutích.

V knize se používá *common law*, právě v tomto významu, a přesto, že by se dalo přeložit jako „obecné právo“, tak by to nevystihovalo celou jeho podstatu. Používá se zde tedy *common law* jako *terminus technicus*, kterým nedochází k nežádoucím jazykovým posunům.

ních síní a pracoven právníků na akademickou půdu, kde je její vliv na praktické dění zcela minimální.

Samotná myšlenka, že *common law* se všemi svými nedostatky by mohlo chránit jednotlivce před poškozováním životního prostředí lépe než státní regulace, bude patrně pro mnoho lidí překvapivá, či dokonce pobuřující, nicméně v pojetí autorů vyznívá přinejmenším zajímavě a je zapotřebí považovat ji za seriózní názor, se kterým je možno polemizovat, ale který nelze *apriori* přehlížet a podceňovat, nebo se mu dokonce vysmívat.

Michael Volný
červen 2000

Úvod

Jen člověk zralého věku, nebo extrémně pilný student, si může vzpomenout, jak Spojené státy americké vypadaly bez Úřadu pro ochranu životního prostředí (*Environmental Protection Agency*, EPA) a množství federálních zákonů, které jsou s její činností spjaty. Většina Američanů se domnívá, že k ochraně životního prostředí je státní kontrola nezbytná. Bez ní bychom se podle jejich názoru vrátili do děsivých dnů otrávených řek, umírajících jezer, lidí opouštějících své domovy kolem Love Canal a dětí dýchajících vzduch plný smogu.

Četní politici i akademičtí pracovníci různých přesvědčení tyto názory podporovali a podporují. Zcela ale opomíjejí, a to někdy úmyslně, dlouhou historii ochrany životního prostředí prostředky, které poskytuje *common law*. To chápeme jako soubor právních norem a zvyklostí, které se vyvinuly postupně díky rozhodovací činnosti soudů.

Tato práce si klade za cíl ukázat na základě konkrétních příkladů z amerických i anglických dějin, že rozvinuté právní tradice umožnily i řadovým občanům chránit ovzduší, půdu i vodu často proti politicky mocným odpůrcům. Dokonce i představitelé státní moci, včetně nejvyšších státních zástupců, užívali *common law* k ochraně občanů před ohrožením životního prostředí. Regulace zákony a dalšími předpisy však bohužel, jak dále uvidíme, z větší části vytlačila právní režim *common law*, jenž kdysi nabízel řešení mnoha problémů souvisících se životním prostředím.

Právní řád státu

Studenti se učí, že hlavním dokumentem, který zformoval americký národ a který je „nejvyšším zákonem státu“, byla Ústava USA. Zakladatelé USA ovšem ve skutečnosti za základ právního řádu státu považovali systém *common law* – pravidla a zvyklosti ztělesněné v soudních rozhodnutích (Sherry, 1987). Jak poznamenává profesor práva Harvardské univerzity Harold Berman (1961, sv. 12), důležitou součástí vzniku americké republiky „bylo převzetí anglického *common law*... spolu s některými anglickými zákony.“ *Common law* odráželo názor, že lidé jakožto svobodná individua musí přijmout odpovědnost za následky svého jednání; soudy pak vytváří důležitou cestu pro uplatnění této odpovědnosti. Mnoho ústav jednotlivých států USA výslovně anglické *common law* přejalo do svého právního řádu.

V dnešní době se naproti tomu právo stalo nástrojem státní regulace. Lidé za pomoci svých právníků uzavírají dohody, smírně řeší spory či se soudí s mnoha odnožemi vším prostupujícího a vše regulujícího státu. Takové poměry se od základu liší od chápání vztahů mezi lidmi a jejich vládou, jaké bylo vlastní zakladatelům USA.

K většině zásahů do tradičního režimu *common law* ovšem došlo pod výmluvnou záminkou „krize“, nebo pohromy způsobené lidskou činností. Kdyby takováto výmluva nebyla tak silná, opozice proti nahrazování *common law* státními zásahy by byla bezpochyby mohutnější.

Abychom mohli začít rozmatávat síť státní regulace, jež přemohla *common law*, prozkoumáme, jak *common law* přinášelo lidem možnost chránit se před znečišťováním životního prostředí, ať už vody, ovzduší či půdy. Shrňme případy, které odrážejí stav právního řádu v oněch údajných temných dnech před příchodem ekologického aktivismu v podobě nových předpisů. Pak uvážíme, jaké problémy při užívání *common law* vznikaly a proč bylo v takové míře nahrazeno nově zaváděnou legislativou.

Ochrana životního prostředí

Kdysi dávno, předtím, než se vyvinula terminologie detailně popisující různé způsoby znečišťování životního prostředí a předtím, než státní byrokracie začala určovat, co se považuje za protiprávní, si lidé byli vědomi, že škodlivé látky mohou způsobit újmu jim i jejich majetku. Znečištění bylo vnímáno jako velmi nepříjemné; někdy poškodilo lidské zdraví, někdy zničilo hodnotu majetku. Ochrana před touto hrozbou se uskutečňovala především žalobami pro „neoprávněný vstup na cizí pozemek“ (*trespass*) a „nepřípustné obtěžování“ (*nuisance*). Ti, kdo umožnili únik škodlivých či nebezpečných látek, které ohrožily majetek druhých osob, se museli zodpovídat za své jednání v občansko-právním sporu. (V řadě případů se nadto mohla uplatnit kterákoli ze zmíněných žalob, neboť při znečišťování životního prostředí docházelo často k oběma výše uvedeným druhům protiprávního jednání.) Aby bylo možné přiznat náhradu škody, musela být újma samozřejmě prokázána; základní principy nicméně vyplývají ze zásad zdravého rozumu.

Žaloby pro nepřípustné obtěžování mohou být soukromo- i veřejnoprávní. Soukromoprávní nepřípustné obtěžování je podstatné a neodůvodněné zasahování do užívání majetku a požívání výhod jeho vlastnictví. Takové zásahy mohou být úmyslné, či z nedbalosti. Jak prohlásil soudce Nejvyššího soudu George Sutherland v jednom případě z roku 1926, „nepřípustným obtěžováním může být prostě správná věc na špatném místě, jako třeba prase v salónu místo v chlívků.“³ Žaloby mohou vést k náhradě škody způsobené na pozemku stejně jako k náhradě újmy na zdraví či jiné hodnotě spojené s našimi vlastnickými právy.

Veřejnoprávní nepřípustné obtěžování, výtržnost, je jednání, které způsobí lidem nesnáze nebo poškodí jejich zdraví či veřejný pořádek nebo brání veřejnosti ve výkonu jejich práv. Vypouští-li podnik jedovaté zplodiny, jež postihují velké množství lidí, státní

³ *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926).

zástupce může jménem všech postižených podat žalobu a dosáhnout ukončení takové činnosti.

Neoprávněný vstup na cizí pozemek vytváří právní nároky obdobné těm, jež vyplývají z nepřípustného obtěžování. Jestliže někdo umožní, ať úmyslně, či z nedbalosti, že se škodlivá látka dostane na pozemek druhé osoby, lhostejno zda půdou, vzduchem nebo vodou, může se dopustit neoprávněného vstupu na cizí pozemek (který v právním smyslu zahrnuje i přemístění jakýchkoli věcí na cizí pozemek – pozn. překl.). V takovém případě odpovídá žalovaný za vzniklou škodu.

Majiteli pozemku na břehu jezera nebo vodního toku ovšem často nepatří voda jezera či toku. Proto *common law* rozšiřuje poskytovanou ochranu i na kvalitu této vody, a to prostřednictvím *práv majitele pobřežního pozemku*. Práva majitele pobřežního pozemku k vodě jsou práva osoby, jež vodu používá, žalovat ty, kdo zhorší její kvalitu tak, že používat ji je nadále možné jen v omezené míře.

Na následujících stránkách ukážeme, jak zásady neoprávněného vstupu na cizí pozemek a nepřípustného obtěžování v minulosti chránily lidi před znečištěním životního prostředí. Bude se zabývat ochranou povrchových vod prostřednictvím práv majitele pobřežního pozemku, ochranou podzemních vod, půdy a ovzduší. Uvidíme jak silné stránky užití zásad *common law*, tak i jeho omezení.

Povrchové vody

Koncem 19. století vlastnila v Texasu farmářská rodina Carmichaelových pozemek o rozloze 45 akrů, jímž protékala říčka, tvořící hranici státu Arkansas. V 90. letech arkansaské město Texarkana vybuďovalo kanalizační systém, na nějž se napojila řada domácností i podniků. Odpadní vody se vypouštěly přímo naproti usedlosti žalobců, asi osm stop od hranice mezi státy na

arkansaské straně.⁴ Rodina město zažalovala u federálního soudu v Arkansasu.

Carmichaelovi byli donuceni napojit se na veřejný vodovodní systém, aby zajistili vodu pro sebe i pro dobytek. Cena za zřízení a užívání přípojky činila 700 dolarů. Nadto se podle jejich tvrzení snížila cena půdy o 5 000 dolarů, výnosy z usedlosti za předcházející dva roky klesly o 2 000 dolarů a nebezpečí rozšíření nemoci si cenili na 2 000 dolarů.

Soud dospěl k názoru, že:

zřízení stoky je nepřípustným obtěžováním velkého rozsahu, neboť zkazí, znečistí, otráví a zamoří vodu [řičky] tím, že nechá trvale unikat agresivní, hnilobnou látku... do koryta řečené říčky na pozemek žalobců..., čímž je zbavuje užiteků plynoucích z řečené říčky protékající jejích pozemkem v čistém a přirozeném stavu, v němž byla před zřízením řečené stoky...⁵

Návrhu na přiznání náhrady škody bylo vyhověno. Carmichaelovi také požadovali trvalý soudní zákaz vypouštění splašků. Soudce Rogers shledal, že město Texarkana sice jednalo při stavbě kanalizačního systému v souladu s právem státu Arkansas, ovšem to neomlouvalo zamoření vody používané rodinou Carmichaelových; bez ohledu na to, kolik domácností ve městě mělo z kanalizace prospěch.

S odvoláním na jiné případy shledal soud jak žalobu o náhradu škody, tak žádost o soudní zákaz opodstatněnými. Rozhodnutí obsahovalo následující text precedenční povahy.

Má-li vlastník pobřežního pozemku právo požívat výhod řeky tak čisté, že v ní žijí ryby a může z ní pít dobytek, a městská rada sousedního města ve jménu zákonných pravomocí vylévá domovní splašky, včetně odpadu z WC, do řeky v takovém množství, že se voda kazí a páchne, ryby v ní nežijí a dobytek z ní nepije; soud vydá soudní příkaz, kterým zabrání pokračujícímu ničení řeky

⁴ *Carmichael v. City of Texarkana*, 94 F. 561 (W.D. Ark., 1899).

⁵ 94 F.Supp. 561, str. 562.

*a zbaví vlastníka pobřežního pozemku nutnosti podávat neustále nové a nové žaloby. Při rozhodování o právu jednotlivého vlastníka na soudní zákaz nemůže soud vzít v úvahu skutečnost, že početná skupina lidí tímto zásahem utrpí.*⁶

Soudce Rogers poznamenal: „Nebyl jsem s to najít jediný dobře uvážený případ, kdy by americké soudy nezjednaly nápravu za okolností obdobných těm, jež existují podle této žaloby proti městu Texarkana...“⁷

Případ projednávaný roku 1913 newyorským soudem vyššího stupně dokumentuje, jak mohla práva majitele pobřežního pozemku ochránit nárok na kvalitu vody dokonce i ve sporu jediného občana s rozsáhlými podnikatelskými zájmy.⁸ Nově zprovozněná papírna znečišťovala řeku. Farmář Whalen, jehož půda ležela níže po proudu říčky, zažaloval papírnu, že voda, která teče podél jeho pozemků, se stala pro užití v zemědělství nevhodnou. Byl nucen obstarat si náhradní zdroj vody pro pěstované plodiny i pro zvířata. Soud mu přiznal náhradu škody ve výši 312 dolarů a vydal příkaz, kterým požadoval, aby papírna ve lhůtě jednoho roku buď zamezila znečišťování, nebo ukončila provoz.

Odvolací senát soudu ovšem soudní příkaz zrušil a snížil náhradu škody na 100 dolarů. Soud podotkl, že papírna byla pro danou oblast významným ekonomickým přínosem. Náklady na výstavbu činily přes milión dolarů a papírna zaměstnávala kolem pěti set lidí. Byla tedy daleko cennější, než kolik představovala pro žalobce hodnota vody. Avšak Odvolací soud (nejvyšší soud státu New York) jednomyslně obnovil původní rozhodnutí:

Ačkoli škoda způsobená žalobci může být ve srovnání s výdaji žalovaného na splnění podmínek pokračování provozu nepatrná, není to postačujícím důvodem k odmítnutí vydat soudní příkaz. Ani soudy soudící podle zásad obecné spravedlnosti, ani právní předpisy se nemohou řídit takovým pra-

⁶ 94 F.Supp. 561, str. 573.

⁷ 94 F.Supp. 561, str. 574.

⁸ *Whalen v. Union Bag & Paper Co.*, 208 N.Y. 1 (Ct.App., N.Y. 1913).

vidlem, neboť dovedeno do svých logických důsledků zbavuje v právních sporech chudé jejich majetečku a dává ho těm už tak dost bohatým⁹ (zvýraznění autorů).

Soud poukázal na četné souhlasné názory z jiných států USA, včetně případu ze státu Indiana z roku 1900, kde se objevila podobná situace:

Skutečnost, že někdo vynaložil na výstavbu své továrny velkou sumu a že provozuje podnik s nezbytnou opatrností a beze zlého úmyslu, nemění nic na jeho právech k vodnímu toku. Před výběrem místa pro výrobní zařízení si vlastníci měli uvědomit, že každý majitel pobřežního pozemku má nárok na to, aby voda, jež protéká kolem jeho půdy, přitékala bez překážek a neznečištěná, nanejvýš použitá v rozumné míře ostatními obdobně oprávněnými osobami pro takové účely, jež jsou neoddělitelné od svobodného užívání půdy. Museli si rovněž uvědomit povahu zamýšlené činnosti a na vlastní riziko se rozhodnout, zda budou schopni provozovat svůj podnik na horním toku řeky..., aniž by způsobili újmu svým sousedům; a rozsah jejich investice a absence zlého úmyslu nedává žádný důvod, proč by měli uniknout následkům své pošetilosti.¹⁰

Dokonce i když státní úřady poskytly průmyslovému podniku přednostní práva k vodním zdrojům, *common law* nedovolovalo, aby zvýhodněná práva obsahovala právo znečišťovat; což dokazuje případ z přelomu století. Ústava státu Idaho prohlašovala, že důlní a těžební činnost „má přednost před těmi, kdo tutéž vodu užívají pro výrobní či zemědělské potřeby.“¹¹ Majitel farmy položené níže po proudu řeky Coeur d'Alene žaloval důlní společnost o náhradu škody způsobené kyselinami vypouštěnými do řeky, jejíž vodu farma užívala. Federální odvolací soud shledal,

⁹ 208 N.Y. 1, str. 5.

¹⁰ 208 N.Y. 1, str. 5; odvolává se na *Weston Paper Co. v. Pope*, 57 N.E. 719.

¹¹ *Bunker Hill & Sullivan Mining & Concentrating Co. v. Polak*, 7 F.2d 583 (9. obvod, 1925), str. 585.

že i kdyby činnost těžařů byla „běžným a obvyklým způsobem těžby“ a i kdyby měla ústavou danou přednost při přístupu k vodním zdrojům, neexistovalo zde „právo zbavovat se škodlivých a nebezpečných látek vypouštěním do řeky“.¹² Soud poznamenal, že s výjimkou jednoho případu z Pensylvánie byla tato zásada dodržena v „nepřetržité řadě rozsudků v USA i v Anglii.“¹³

Z méně vzdálené minulosti pochází případ z 50. let, který se týkal továrny firmy *International Paper Company*, postavené ve 30. letech na jednom říčním rameni v Louisianě. V souladu s uznávanými právy majitelů pozemků ležících po proudu zaplatily papírny čtyřiceti vlastníkům půdy celkem několik set tisíc dolarů za právo nechat odpadní vody vytékat do řeky.

Žalobce jménem Maddox provozoval 20 mil po proudu od papíren tábořiště pro rybáře a svá práva na zachování kvality vody továrně neprodal. Tvrdil, že jeho živobytí je znečištěním řeky ohroženo a požadoval náhradu škody, nebo, v případě neúspěchu, vydání soudního zákazu. Znalci dosvědčili, že papírny byly vybaveny vysoce kvalitním zařízením pro sledování úniku znečišťujících látek, že možnosti továrny svá zařízení vylepšovat omezila druhá světová válka, ale rovněž, že odpadní vody z papíren jsou stále škodlivé. Soud přiznal žalobci 8 000 dolarů jako náhradu škody za ztrátu hodnoty jeho podnikání a za pokles ceny pozemku.¹⁴ Odvolací soud toto rozhodnutí potvrdil.¹⁵

Takže dávno před vznikem EPA si firmy uvědomovaly, že znečistí-li podstatně vodu, již užívají jejich sousedé, vystavují se odpovědnosti za způsobené škody. Pro minimalizaci odpovědnosti instalovali znečišťovatelé kontrolní systémy. Papírny ve Wisconsinu běžně vlastnily mnoho mil pozemků podél toku řek s vědomím toho, že jinak budou odpovědny za porušení práv majitelů pobřežních pozemků (Davis, 1971, str. 777–780).

Ačkoli obdobné případy znečišťování vody se stále vyskytovaly, nepředstavovaly velkou část všech sporů. Například do roku

¹² 7 F.2d 583, str. 585.

¹³ 7 F.2d 583, str. 584.

¹⁴ *International Paper Co. v. Maddox*, 105 F.Supp. 89 (W.D. La., 1951).

¹⁵ *International Paper Co. v. Maddox*, 203 F.2d 88 (5. obvod, 1953).

1971 se v USA podle zásad *common law* projednalo 445 případů, zaznamenaných pro jejich precedenční význam, týkajících se porušení práv majitelů pobřežních pozemků (resp. znečištění vodních zdrojů), včetně případů z 19. století (Davis, 1971, str. 742). V letech 1945 až 1970 nebyly nikdy rozhodnuty podle zásad *common law* více než čtyři precedenční případy týkající se znečištění vody (nejčastěji) nebo vzduchu, ročně.¹⁶ Důvodem je podle našeho názoru obecné porozumění obsahu a smyslu právních norem a z toho vyplývající nepřilíš častá snaha je zpochybnit.

Ochrana vodních zdrojů, kterou zajišťuje *common law*, se nevztahuje pouze na ty, jejichž nemovitosti leží u vodního toku, nýbrž na všechny, kdo mají právo vodu používat, a to i pro rekreační účely. Sportovní rybáři v Anglii již dlouho chrání kvalitu vody občanskoprávními žalobami, jež podávají jejich sdružení. Například v případě *Pride of Derby a Derbyshire Angling* proti *British Celanese Ltd.* a dalším¹⁷ vznesl rybářský klub *Pride of Derby* ve spolupráci se sdružením *Derbyshire Angling Association* žalobu proti městu Derby, firmě *British Celanese, Ltd.* a elektrárenské společnosti *British Electricity Authority*. Žalovaní vypouštěli splašky, průmyslový odpad a horké odpadní vody do řeky Derby, kterou tím znečistili a kde vyvolali nárůst teploty vody, takže možnost rybařit se výrazně omezila. K žalobě se připojil hrabě z Herringtonu, vlastník pozemků podél řeky.

Soud první instance vydal soudní zákaz, jímž žalované nutil přestat s dalším zhoršováním kvality vody v řece, avšak poskytl jim dvouletou lhůtu k přizpůsobení své činnosti před skutečnou účinností zákazu. Žalovaní se odvolali, ale Kancléřský soud (*Chancery Court*, součást britského vrchního soudu – pozn.

¹⁶ Autory provedený součet precedenčních případů, jak je zaznamenává Westlaw.

¹⁷ 1 Ch. 149 (1953), rozebráno Elizabeth Brubaker (1995, str. 282–284). Srv. také v práci Rogera Batea (1994, 13) obsažený rozbor této metody ochrany kvality vody v Anglii. Bylo vzneseno více než 2 000 obdobných žalob; pouze dvě nebyly pro rybářské spolky úspěšné. Ve skutečnosti se většina takových žalob k soudu ani nedostane, protože precedenty jsou jednoznačné.

překl.) rozhodnutí potvrdil. Město Derby argumentovalo tím, že Parlament vydáním zákona, umožňujícího městu vystavět kanalizační zařízení, ho zároveň i zmocnil znečišťovat vodu. Soud toto tvrzení odmítl, když poznamenal, že zákon ke znečišťování vody souhlas nedává.

Město také žádalo, aby soud zákaz nahradil přiznáním nároku na náhradu škody ve prospěch žalobců, neboť bylo obtížné kanalizační systém kompletně přestavět. To však soud také odmítl, neboť náhrada škody by byla nedostatečnou kompenzací pro rybářský klub, jehož členové chtějí využívat své právo lovit ryby. Soudní zákaz nutil město zcela přetvořit systém nakládání s odpadními vodami, firmu British Celanese, Ltd. změnit způsob, jakým se zbavovala odpadu, a elektrárenský podnik omezit vypouštění příliš horké vody do řeky. Tento britský případ dokládá efektivitu *common law* při ochraně věcných práv, v tomto případě práva rybolovu, a ukazuje, jak se obecné zásady *common law* uplatňují při ochraně životního prostředí. Protože ve Velké Británii je právo rybolovu soukromým majetkovým (resp. věcným) právem, jednotlivci mohou účinně zabezpečit vodní toky žalobami u soudu.

Poslední velký případ znečištění vody v USA na federální úrovni byl projednáván krátce před vydáním zákona o čistotě vod (*Clean Water Act*) z roku 1972.¹⁸ Stát Illinois žaloval město Milwaukee pro znečištění Michiganského jezera, hlavního zdroje pitné vody pro Chicago, splašky. Nejvyšší soud konstatoval, že federální obvodní soud byl oprávněn vydat soudní zákaz proti Milwaukee. Soud poznamenal, že na *common law* se lze odvolávat, je-li třeba skoncovat s nepřipustným obtěžováním veřejnoprávní povahy ve vodách mezi státy USA. „Přes rozhodující roli federálního práva může být na místě přihlídnout ke standardům uplatňovaným v jednotlivých státech. Proto stát s vyššími standardy, pokud jde o kvalitu vody, může žádat, aby ostatní státy jeho přísné normy respektovaly a aby tím nebyl nucen přizpůsobovat se nižší úrovni norem svých sousedů.“¹⁹

¹⁸ *Illinois v. Milwaukee*, 406 U.S. 91 (1972).

¹⁹ 406 U.S. 91, str. 107.

Tento rozsudek byl o několik měsíců později, po přijetí zákona o čistotě vod, zpochybněn. Město Milwaukee požádalo o nové přezkoumání případu a zrušení soudního zákazu; tentokrát úspěšně. Nejvyšší soud prohlásil, že: „když Kongres schválil takový zákon, jenž se chová jako výlučný a vyčerpávající a jenž v době rozhodování o případu *Illinois proti Milwaukee* ještě neexistoval, odňal soudům prostor pro snahu zavádět jistá zdokonalení v dané oblasti prostřednictvím federálního *common law*.“²⁰

Názor Nejvyššího soudu, že zákon nahradil federální *common law*, pokud jde o znečišťování na mezistátní úrovni, byl znovu potvrzen v případě z roku 1992. Oklahoma žalovala Arkansas, že umožnil únik znečištěné vody na její území. Ačkoli voda vyhovovala normám EPA a státu Arkansas, neodpovídala standardům Oklahomy. Soud požadavky státu Oklahoma odmítl s tím, že Kongres poskytl EPA široké pravomoci ve vztahu ke kvalitě vody.²¹

Proto je v dnešní době tvrzení státu, že jeho požadavky na kvalitu vody nebyly v nějakém konkrétním případě splněny, právně bezvýznamné, prohlásí-li EPA, že voda vyhovuje federálním normám. Výsledkem je, že státy jsou ve věcech čistoty vodních zdrojů sotva něčím více, než jen zástupci EPA. Federální předpisy této oblasti zcela dominují. Prostředky nápravy, jež dává *common law*, sice neruší, jak dále uvidíme, ale z větší části je nahrazují.

Spodní a podzemní vody

Prvořadým problémem spojeným se znečištěním půdy je zamoření spodních vod prosakováním z nesprávně uloženého odpadu. Náležitě zajištěný odpad zřídka kdy způsobí nějaké obtíže. Po známých událostech okolo Love Canal na konci 70. let přijal Kongres roku 1980 zákon o plné odpovědnosti za veškeré škody na životním prostředí (*Comprehensive Environmental Response*

²⁰ *City of Milwaukee v. Illinois*, 451 U.S. 304, str. 319 (1981).

²¹ *Arkansas v. Oklahoma*, 503 U.S. 91 (1992).

Compensation and Liability Act, tzv. *Superfund law*), aby zajistil likvidaci nebezpečných skládek toxických odpadů. Přesto se objevilo několik případů, založených na principech *common law*, které ukazují, jak se *common law* dokázalo vypořádat s hrozbou znečištění spodních vod.

Například v roce 1981 illinoiská pobočka EPA s podporou federálního ústředí úřadu odsouhlasila další provoz jedné skládky chemického odpadu. Ta byla zřízena se souhlasem jak federálních, tak státních úřadů; avšak obyvatelé blízké vesnice protestovali s tím, že skládka zamořuje jejich vodní zdroje. Nejvyšší soud státu Illinois shledal, že došlo ke kontaminaci spodních vod a že vzhledem k užívané technologii ukládání odpadů dokonce existuje riziko chemické exploze.²² Konstatoval, že skládka byla jak veřejnoprávním, tak i soukromoprávním nepřípustným obtěžováním. Obyvatelé vesnice žili v místě dříve, jejich právo užívat svůj majetek beze škody jim nemohlo být odňato ve prospěch nějaké „obecné společenské potřeby“ skládky. Soud poznamenal, že ukládání toxického odpadu je legitimní, ale jedině když vlastníků okolních pozemků, kteří nedají svůj souhlas, nevzniknou nějaké náklady; a nařídil, aby byl nahromaděný odpad vyjmut a odstraněn a místo navráceno do původního stavu.

Názor soudů na standardy znečišťování spodních vod se v průběhu desetiletí vyvíjel, jak dokládá případ *Wood proti Picillovi*²³ z roku 1982. Sousedé žalovali farmáře, který na svém pozemku provozoval nebezpečnou skládku. Podle jejich tvrzení docházelo k úniku jedovatých zplodin do vzduchu i do spodních vod. Nejvyšší soud státu Rhode Island jim dal za pravdu. Zvrátil tak rozsudek z roku 1934, který by podporoval stanovisko žalovaného. Zmíněný rozsudek byl založen na stavu soudobé vědy, jejíž znalosti o pohybu spodních vod byly, jak soud prohlásil v roce 1982, „neurčitě a nejasné.“ Jak soud uvádí, od roku 1934:

došlo k dramatickému vývoji jak na poli hydrologie spodních vod, tak i v míře veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

²² *Village of Wilsonville v. SCA Services*, 426 N.E. 2d 824 (1981).

²³ 443 A. 2d 1244 (1982).

Je vědecky podloženým faktem, že tok podzemních vod už není obestřen záhadami a tajemnem... Nyní je zřejmé, že nedbalost není nezbytně předpokladem nepřípustného obtěžování v podobě zamoření veřejných či soukromých vodních zdrojů látkami, jež prosakují půdou a putují podzemními proudy.²⁴

Common law tedy nyní jinými slovy uplatňuje zásadu objektivní odpovědnosti (tj. odpovědnosti i za nezaviněný protiprávní stav) znečišťovatelů vodních zdrojů. Tato povinnost jednat s dostatečnou opatrností je v souladu s tradičními pravidly *common law* pro řešení občanskoprávních deliktů, užívajícími princip objektivní odpovědnosti v případech manipulace s nebezpečnými předměty či látkami, pravidly zachycenými ve slavném britském případě *Rylands proti Fletcherovi* z roku 1868.²⁵ Tento případ se často cituje, neboť výslovně zdůrazňuje prastaré pravidlo „užívejte svého majetku tak, aby nevznikla škoda na majetku souseda.“ Objektivní odpovědnost přichází v úvahu tehdy, nasvědčují-li důkazy způsobení újmy či ohrožení zacházením s nebezpečnými látkami.

Z toho plyne, že pokrok ve zkoumání účinků působení jedovatých látek a v schopnosti sledovat jejich únik vede ke zpřísnění norem oproti minulosti. Jak v roce 1983 konstatoval newyorský soud: „Ten, kdo se dopustí nepřípustného obtěžování tím, že vyvíjí činnost ze své podstaty nebezpečnou či používá bez rozumného důvodu nebezpečné látky, je plně zodpovědný za vzniklou škodu, bez ohledu na zavinění a bez zřetele na sebevětší opatrnost.“²⁶

Roku 1994 shledal floridský nejvyšší soud v případě posuzovaném podle zásad *common law*, že podnik, jenž zamořil spodní vody, protože se nedbale zbavil toxického odpadu, musí nahradit náklady na navrácení vody do stavu vyhovujícího požadavkům

²⁴ 443 A. 2d 1244, str. 1249.

²⁵ L.R. 3 H.L. 330 (1868).

²⁶ *New York v. Schenectady Chemicals, Inc.*, 459 N.Y.S. 2d 971, str. 976 (Sup. Ct., N.Y., 1983).

na pitnou vodu.²⁷ Společnost namítala, že by měla odpovídat pouze za pokles ceny pozemků, pod nimiž zásoby podzemní vody ležely. Soud tento argument odmítl a určil náhradu škody na 3 milióny dolarů za zajištění náhradních zdrojů pitné vody a 5,6 miliónu dolarů jako odhadu nákladů na uvedení zásob vody do původního stavu.

Jiný případ ze současnosti se týká událostí okolo *Love Canal*, předobrazu všech míst, na něž se pak vztahoval zákon o plné odpovědnosti za veškeré škody na životním prostředí. Čtenáři si možná vybaví hrůzné příběhy o chemikáliích prosakujících z opuštěné skládky chemického odpadu provozované firmou *Hooker Chemical Company*. Publicita kolem tohoto případu pomohla mobilizovat veřejné mínění ve prospěch zmíněného zákona, jednoho z posledních počínů vlády prezidenta Cartera. Tento případ nakonec vedl k žalobě proti uvedené společnosti jak podle *common law*, tak podle zákonných norem, ačkoli pozemek, o nějž se jednalo, byl prodán niagarské školní radě s varováním o obsahu místa více než 25 let předtím, než se *Love Canal* stal nejznámější skládkou v USA.

Love Canal byl výsledkem neúspěšného podnikatelského pokusu ze začátku 19. století vybudovat plavební kanál. V roce 1941 *Hooker Chemical Company* 1 000 metrů dlouhé, 2–5 metrů hluboké a 20–25 metrů široké koryto koupila k ukládání toxického odpadu ze své továrny na předměstí Niagara Falls ve státě New York. Půdu okolo kanálu tvořil tvrdý jíl, takže nahromaděný odpad nikdy nezpůsobil vážnější znečištění vodních zdrojů.

Jak město Niagara Falls rostlo, místní školní rada se začala zajímat o půdu okolo firemní skládky. Plánovala výstavbu budovy střední školy, a tak se pokusila pozemky koupit. Firma si uvědomovala spojené riziko a zpočátku prodej odmítala. Když však školní rada pohrozila vyvlastněním půdy ve veřejném zájmu, firma souhlasila s prodejem za symbolický 1 dolar a upozornila přitom radu na jedovatý obsah kanálu. Úsilí firmy zahrnout do kupní smlouvy omezující podmínky školní rada zmařila.

²⁷ *Davey Compressor Co. v. City of Delray Beach*, 639 So. 2d 595 (Sup. Ct., Fla., 1994).

Později, i přes námitky ze strany společnosti, nechala rada na zamořené půdě postavit školu a prodala část pozemků na výstavbu obytných domů, a to bez jakéhokoli varování potenciálním zájemcům. Problémy, které posléze vyvstaly, si získaly celonárodní pozornost. Na základě zmiňovaného zákona o plné odpovědnosti musela tato společnost uhradit vyčištění místa.

Poté ji navíc zažalovala jak federální vláda, tak i stát New York pro údajný občanskoprávní delikt (tedy podle pravidel *common law*).²⁸ Vláda požadovala, aby bylo firmě uloženo zaplacení náhrady škody. To však soud odmítl, ačkoli shledal firmu vinnou nedbalostí, zejména proto, že v pozdějších letech nezveřejnila více informací o nebezpečích plynoucích z nashromážděných chemikálií.

*Ačkoli měla společnost vyvinout větší úsilí, aby odvrátila místní obyvatele od koupě těchto pozemků, neporušila... žádnou právní povinnost tím, že tak neučinila. Reagovala na stížnosti týkající se zápachu, požárů a kontaktů s chemikáliemi, kdykoli se objevily; a neexistuje důkaz, že by vypouštění odpadů někdy způsobilo nějaké škody, které by signalizovaly naléhavou potřebu zajistit vyšší bezpečnost.*²⁹

Navzdory obecnému povědomí o případu Love Canal soud ve svém rozhodnutí poznamenal, že zaznamenané škody vyvolané vystavením účinkům chemických látek jsou „poměrně málo závažné.“³⁰ To znamená, že celá kauza, která je předmětem velikých ekologických legend, byla spojena s malými škodami na zdraví lidí, ke kterým by nadto vůbec nebylo došlo, kdyby si školní rada nevynutila odprodej pozemků a kdyby poté nezapomněla informovat další kupce o možných nebezpečích.

²⁸ *U.S. v. Hooker Chemicals & Plastics Corp.*, 850 F.Supp. 993 (W.D., N.Y., 1994).

²⁹ 850 F.Supp. 993, str. 1068.

³⁰ 850 F.Supp. 993, str. 1039.

Ovzduší

Případů znečištění vzduchu, řešených na bázi *common law*, je v porovnání s případy zamoření povrchových i podzemních vod relativně málo. Jedním z důvodů je, že většinu emisí způsobuje více zdrojů, což ztěžuje jednoznačné určení odpovědné osoby. Přesto je zřejmé, že soudy už dlouho uznávají principy odpovědnosti na základě *common law* v situacích, kdy lze škodu přičíst konkrétnímu znečišťovateli.

Ranným případem dokumentujícím ochranu ovzduší prostředky *common law* byl spor *Georgie proti Tennessee Copper Co.*³¹ Stát Georgie žaloval jménem svých občanů dvě firmy, které v Tennessee v blízkosti hranice s Georgií provozovaly měděné hutě. Soudce Holmes konstatoval, že „sirné výpary poškodily, či hrozily poškodit lesy a rostlinstvo, ne-li přímo lidské zdraví, v tak rozsáhlém měřítku [v několika okresech Georgie],“ že došlo k veřejnoprávnímu nepřípustnému obtěžování.³² Žalovaní namítali, že již vybudovali nová zařízení, která rozsah problémů omezila, ale Nejvyšší soud rozhodl ve prospěch Georgie. Zároveň poskytl společnostem rozumnou lhůtu k instalaci dodatečných zařízení k redukcí znečištění; ovšem v případě, že takové vybavení emise nezmírní natolik, aby už neohrožovaly přírodu v Georgii, může tento stát žádat vydání soudního příkazu k uzavření hutí.

V roce 1915 se spor k Nejvyššímu soudu vrátil.³³ Firmy prokázaly, že nová, nákladná zařízení snížila emise o více než polovinu. Georgie poukazovala na nedostatečnost těchto opatření a žádala uzavření hutí. Předseda Nejvyššího soudu určil jednoho z vědců Vanderbiltovy univerzity, aby na náklady společnosti šest měsíců studoval účinky emisí a pravděpodobný efekt nové techniky. V mezidobí měly firmy podle nařízení soudu omezit

³¹ 27 S.Ct. 618 (1907).

³² 27 S.Ct. 618, str. 620.

³³ *Georgia v. Tennessee Copper Co.*, 237 U.S. 474 (1915), 237 U.S. 678 (1915) a 240 U.S. 650 (1916).

výrobu, aby tak emise dále redukovaly. Na základě důkazů shromážděných tímto vědcem mělo pak být firmám buď dovoleno pokračovat v činnosti s využitím dodatečně instalovaného vybavení, nebo, kdyby to nestačilo k omezení emisí na přijatelnou úroveň, nařízeno ukončit provoz hutí. Nakonec firmy, na základě doporučení daných zmíněným vědcem z Vanderbiltovy univerzity, uspokojily žalobce natolik, že soud mohl případ uzavřít.

Obdobně silnou podporu práva na čistý vzduch lze nalézt v případě projednávaném v roce 1931 před arizonským nejvyšším soudem.³⁴ Velká huť ležící 9 mil od farmy patřící žalobci způsobila na jeho úrodě roku 1926 škodu ve výši 1 300 dolarů. Protože v roce 1927 kouř z továrny stále přinášel množství škodlivých chemikálií na pozemky farmy, žalobce nezasel novou úrodu, nýbrž žaloval huť o náhradu hodnoty, kterou by byl vytvořil, kdyby emise nepokračovaly. Soud potvrdil rozsudek nižších soudů ve prospěch farmáře, neboť shledal, že má právo na náhradu výnosu, jenž by jinak získal z úrody. Skutečnost, že ke znečištění došlo

*v důsledku zcela zákonného podnikání, provozovaného obecně schvalovaným způsobem, nerozhoduje. Vlastníci půdy byli zbaveni zákonného práva farmařit neobtěžováni jedovatým dýmem bez ohledu na to, že emise jsou průvodním jevem daného typu výroby.*³⁵

Novějším případem znečišťování ovzduší je případ *R. L. Renken proti Harvey Aluminum*.³⁶ Hliníkárna v The Dalles ve státě Oregon zaměstnávala 550 lidí, nejvíce ve městě. Několik vlastníků ovocných sadů ji zažalovalo na základě tvrzení, že jejich ovoce bylo poničeno emisemi fluoridů. Soud shledal, že toto znečišťování bylo jak neoprávněným vstupem na cizí pozemek, tak i nepřipustným obtěžováním, přiznal žalobcům právo na náhradu škody

³⁴ *United Verde Extension Mining Co. v. Ralston*, 296 P. 262 (Sup. Ct., Ariz., 1931).

³⁵ 296 P. 262, str. 265.

³⁶ 226 F.Supp. 169 (D. Ore., 1963).

ve výši přibližně 10 000 dolarů každému za ztráty na úrodě a nařídil továrně vybavit se nejdokonalejším zařízením na kontrolu emisí, jaké bylo v té době dostupné, s odhadovanými náklady přes 2 milióny dolarů. Pokud by toto zařízení nebylo uvedeno do provozu ve lhůtě jednoho roku, továrna mohla být uzavřena.

O několik let později strany opět skončily u soudu ohledně dohody, kterou spolu po předchozím sporu uzavřely.³⁷ Soud prosadil splnění smlouvy, která zavazovala společnost odškodnit sadaře více než 940 000 dolary „za minulé i budoucí ztráty na jejich sadech“.³⁸ Stejná továrna s novými vlastníky se později dostala do dalšího sporu v případě *Orchard View Farms proti Martin Marietta Aluminum*.³⁹ Soud přiznal náhradu škody ve výši 103 000 dolarů a uložil firmě pokutu ve prospěch žalobců, vlastníků blízkých zemědělsky využívaných pozemků, ve výši 200 000 dolarů. Je jasné, že sadaři měli právo na vzduch natolik čistý, aby neničil pěstované plodiny.

Případ ze současnosti, *Bradley proti American Smelting and Refining Co.*⁴⁰, rovněž ukazuje, ačkoli je složitější, právo běžného jednotlivce na ovzduší nezasážené znečišťujícími faktory. Rodina Bradleyů žila na ostrově Vashon ve státě Washington, čtyři míle od rafinerie mědi, provozované firmou American Smelting and Refining Co. (ASARCO). Bradleyovi zažalovali ASARCO u federálního soudu ve státě Washington o náhradu škody za neoprávněný vstup na cizí pozemek a nepřípustné obtěžování, které spočívalo v imisích částic těžkých kovů z továrny na jejich pozemek. Huť byla v provozu od roku 1905. Její činnost se řídila jak státním, tak i federálním právem životního prostředí a byla v souladu se všemi normami. Plyny, které unikaly na pozemky rodiny, nebylo možno vidět ani cítit, zjistit se daly pouze mikroskopicky.

³⁷ *Renken v. Harvey Aluminum*, 347 F.Supp. 55 (D. Ore., 1971). Rozhodnutí, proti němuž se znečišťovatel, jenž byl shledán lehkomyšlným, odvolal, bylo potvrzeno. Srv. 475 F.2d 766 (9. obvod, 1973).

³⁸ 347 F.Supp. 55, str. 57.

³⁹ 500 F.Supp. 984 (D.Ore., 1980).

⁴⁰ 709 P.2d 782 (Sup.Ct., Wash., 1985).

Príslušný federální soud si nebyl jist washingtonským *common law*, podle kterého měl rozhodnout, neboť neexistovalo dostatečné množství precedentů. Požádal proto nejvyšší soud státu Washington, aby mu podal rozbor místního *common law*, zejména obou uvedených občanskoprávních deliktů ve vztahu ke znečištění ovzduší.

Washingtonský nejvyšší soud shledal na straně společnosti ASARCO potřebný úmysl ke spáchání zaviněného neoprávněného vstupu na cizí pozemek. Ačkoli nezamýšlela způsobit škodu a nebyla si ani vědoma toho, že rodina Bradleyů žije v blízkosti továrny, věděla, že z výrobních zařízení unikají částičky těžkých kovů. Soud dále konstatoval, že „úmyslné vypouštění mikroskopických částic, lidskými smysly nezjistitelných, zakládá důvod pro žalobu jak z neoprávněného vstupu na cizí pozemek, tak z nepřipustného obtěžování.“⁴¹ Proto počínání firmy ASARCO naplnilo podstatu obou těchto deliktů. Soud však zdůraznil, že k úspěšnému uplatnění žaloby z kteréhokoli z obou deliktů musí žalobce předložit „důkaz skutečné a nezanedbatelné škody.“⁴²

Nato federální soud, jenž o věci rozhodoval, aplikoval washingtonské *common law* přesně podle rozboru zdejšího nejvyššího soudu. Ačkoli zde byly dány některé prvky deliktů neoprávněného vstupu na cizí pozemek a nepřipustného obtěžování, žaloba byla zamítnuta pro nedostatek důkazů o jakékoli újmě na osobách či majetku žalobců způsobené znečištěným ovzduším.⁴³ Tento případ je dalším z těch, jež dokládají praxi *common law*. Dokonce i těžko zjistitelné emise mohou být příčinou vzniku škody, ale tu musí žalobce prokázat.

Bez ohledu na právě uvedené případy je pravdou, že ochrana před znečištěním ovzduší užitím prostředků *common law* je složitá. Emise představují významný problém už po staletí. Kouř ze spalovaného uhlí býval dlouho prokletím velkých aglomerací. Města i státy se začaly se zplodinami vypořádávat před více než

⁴¹ 709 P.2d 782, str. 792.

⁴² 709 P.2d 782, str. 792.

⁴³ *Bradley v. American Smelting & Refining Co.*, 635 F.Supp. 1154 (W.D., Wash., 1986).

sto lety, prostřednictvím různých zákonů a nařízení (Stern, 1982). Místní úřady tedy jinými slovy reagovaly na omezené možnosti *common law* pokud jde o znečištění vzduchu; a to nejprve stanovením některých požadavků na konstrukci uhelných kotlů a provoz lokomotiv. Jak klesalo používání uhlí, stávaly se postupně největším problémem automobily. Ve zkoumání možností, jak se vyrovnat s emisemi aut, byla vůdčím státem Kalifornie. Jiné státy, včetně New Yorku a Texasu, rovněž vytvořily své normy pro čistotu vzduchu ještě předtím, než se vyvinula příslušná federální legislativa.

Výsledkem působení těchto činitelů – *common law* doplněného o místní předpisy – bylo stále zlepšování kvality ovzduší v 50. a 60. letech, ještě před přijetím zákona o čistotě ovzduší (*Clean Air Act*) roku 1970. Ve skutečnosti se pokrok ve zlepšování čistoty vzduchu poté, co se EPA stal hlavním úřadem pro tyto záležitosti, zpomalil (Goklany, 1995, str. 351 – 352). Možná, že *common law* samo o sobě nestačilo k řešení všech souvisejících problémů, ale jen těžko lze zpochybnit, že ve spolupůsobení se státními a místními předpisy umožňovalo velké pokroky při ochraně životního prostředí, zejména vod a ovzduší.⁴⁴ Na politickou objednávku vytvořené federální předpisy však bohužel *common law* z větší části vytlačily.

Od přijetí zákona o čistotě ovzduší roku 1970 je hlavním orgánem pro kontrolu emisí ve Spojených státech EPA. Jak tento federální úřad, tak i různé další státní úřady, pracující pod jeho dohledem, vydávají hlavním znečišťovatelům zvláštní povolení znečišťovat a stanovují limity pro automobily i jiné zdroje emisí. Po roce 1970 se vyskytlo jen několik případů znečištění ovzduší projednávaných podle zásad *common law*.

⁴⁴ Jednotlivé státy byly před zřízením EPA velmi aktivní ve snaze omezit znečištění. Například začátkem 60. let docházelo ve Wisconsinu průměrně ke třem *zatčením* pro porušení norem čistoty vody měsíčně. Srv. Davis (1971, str. 777).

Omezení *common law*

Případy, jež jsme zde zmínili, představují většinový přístup soudů; samozřejmě se však objevovaly i případy opačné. Někdy soudy daly za pravdu znečišťovatelům s tvrzením, že ekonomický přínos továrny zaměstnávající mnoho lidí převažuje nad škodami, jež utrpí několik vlastníků půdy. Některé soudy prohlašovaly, že znečištění je neodmyslitelně spjato s moderním způsobem života a že je průvodním znakem pokroku. Soudy také nebyly při rozhodování vždy důsledné a jednotné.

Žaloba u soudu je obvykle nákladná. Dokonce ani bohatí lidé nežalují všechny, kdo porušili jejich práva. Pro lidi s nízkými příjmy mohou být některé spory finančně neúnosné, i když zavedení podmíněných soudních poplatků umožnilo i chudým vznášet žaloby, jsou-li dobře podloženy. A jak jsme viděli ve sporu farmáře Whalena a papírny, *common law* „nezbavuje chudé v právních sporech jejich majetečku a nedává ho těm už tak dost bohatým.“ Žádné takové pravidlo ale v legislativním procesu, ovládaném skupinovými zájmy, neexistuje.

V situacích, kde znečišťovatelů je mnoho a každý z nich přispívá k celkové škodě jen malou částí, se konkrétní odpovědnost vyvozuje obtížně – zvláště když škoda vzniká velkému počtu osob. Proto není dost dobře možné účinně řešit problém emisí v podobě výfukových plynů automobilů u soudů podle zásad *common law*.

Protiprávní stavy a škody, které nastávají teprve po dlouhé době, představují další velký otazník. Žalobce, jenž může dokázat konkrétní křivdu či bezprostředně způsobenou újmu, má dobrý podklad pro soudní řízení. Snahy získat soudní zákaz pouze na základě potenciálních škod, jež možná v budoucnu nastanou, se však obvykle nesetkávají s úspěchem. Regulace právními předpisy se zdá být jediným řešením, jak omezit jednání, jež může vést ke zhoubným následkům v budoucnosti, například nárůstu výskytu nádorových onemocnění. Nemáme však tušení, jak by se bývalo právo vyvinulo, kdyby nepřevážila jednostranná orientace na legislativu. Není tak těžké představit si soudy životního pro-

středí – běžné soudy disponující zkušenými odborníky na tuto problematiku jako poradci a znalci – i jiné mechanismy, vyvinuté pro uspokojení potřeb těch lidí, kteří se o své zájmy na ochraně životního prostředí starají.

Zákony jako náhradní řešení

Koncepce vlastnických práv, která je *common law* vlastní, včetně požadavku prokázat nastalou škodu a včetně dalších souvisejících práv a povinností, tvořila po celá desetiletí základ ochrany životního prostředí v USA. Tento přístup se od základu změnil v důsledku přívalu federálních zákonů z konce 60. a ze 70. let. Nové zákony daly všem občanům, ať už znečištěním postiženým, nebo ne, prostor domáhat se u soudu ochrany. *Common law* naproti tomu požaduje přesně určené žalobce i důkazy o skutečné škodě, aby bylo možno případ projednat. Při postupu s využitím práv daných zákony se podnětem žaloby stává spíše porušení určitých technických norem než konkrétní újma či hrozba újmy. Některé federální předpisy také zajišťují financování různých organizací, jež mohou sledovat dodržování celé řady technických norem a případně žalovat znečišťovatele pro porušení kterékoli z nich.

Na rozdíl od metod nápravy způsobených škod v systému *common law*, kde se platí náhrada těm, kdo utrpěli újmu, či se znečišťovatelům soudně přikazuje ukončit škodlivé aktivity, zákonné normy stanoví různé peněžité tresty a pokuty, odváděné státu či organizacím „veřejného zájmu“, které se snaží upozorňovat na problémy okolo životního prostředí. Jednoduše řečeno, zákony podporují podávání žalob, jež často nemusí mít se skutečnou škodou na životním prostředí nic společného.

Dramatické rozdíly mezi přístupem podle *common law* a podle právních předpisů ukazuje případ projednávaný roku 1997 v Jižní Karolíně. Spor *Friends of the Earth, Inc. proti Laidlaw Environmental Services (TOC), Inc.* se týká firmy provozující spalov-

nu odpadků.⁴⁵ Spalovna vypouštěla do blízké řeky látky obsahující rtuť.

Předchozí vlastník, od něhož firma Laidlaw spalovnu koupila, měl povolení, vydané státem se souhlasem EPA, které ho opravňovalo vypouštět jisté objemy toxických látek – včetně rtuti s limitem 20 ppb (parts per billion) denně.

Platné předpisy nutily nového vlastníka opatřit si nové povolení. Když příslušný úřad Jižní Karolíny, oprávněný EPA k dohledu nad znečišťováním vod, vydal nové povolení, stanovil maximální přípustné množství rtuti na 1,3 ppb denně narozdíl od předchozích 20 ppb. V té době však nebylo technicky možné snížit emise rtuti pod 2 – 5 ppb. Firma limit nezpochybňovala, namísto toho zahájila ve spolupráci se státními úřady výzkumný program, jenž by přinesl technický pokrok umožňující normu splnit. Společnost dokonce provoz spalovny přerušovala. Limit byl časem upraven na 10 ppb, ovšem než se tak stalo, podmínky povolení byly 500krát porušeny.

Firmu zažalovaly ekologické organizace, požadující 25 000 dolarů za každý den, kdy došlo k překročení limitu (tedy 1,3 ppb, ačkoli tato mez byla později opuštěna jako nereálná). U soudu nebyl předložen jediný přijatelný důkaz o tom, že by emise jakkoli poškodily řeku či populaci ryb v ní. Přesto byla firmě uložena pokuta ve výši 405 800 dolarů. Bylo to sice výrazně pod horní hranicí 10 miliónů dolarů, jež připadala v úvahu, neboť soud shledal, že společnost se v dobré víře snažila nesplnitelné normy 1,3 ppb dosáhnout; ale závěr sporu byl zřejmý: stanovené limity nelze zpochybnit. Federální zákony vyžadují ukládání pokut za každé porušení norem. K praktickému užítku, důkazům o skutečné škodě či úrovni vědy a techniky se přihlížet nemusí.

Srovnajme případ firmy *Laidlaw* s přístupem v duchu *common law*. Okolnosti případu naznačují, že nevznikla žádná škoda a že žalovaný vynaložil mimořádnou sumu na splnění normy, jež svou přísností přesahuje jakýkoli rozumný zájem na ochraně zdraví lidí i přírody. Žalobci by nebyli s to prokázat sebemenší újmu na

⁴⁵ 956 F. Supp. 588 (D., S.C., 1997).

své osobě či majetku a státní úřady by nemohly uplatňovat žádnou škodu na veřejném zdraví či životním prostředí. Krátce řečeno, chyběl zde základ ať už pro veřejnoprávní, nebo pro soukromoprávní žalobu z nepřijatelného obtěžování. Žaloba podle *common law* by pravděpodobně neměla racionální jádro. Navíc stejně jako v mnoha jiných případech ze současnosti zde došlo k vynaložení miliónů dolarů na technické zařízení i na vedení soudních sporů ve snaze splnit normu, která se později ukázala nedosažitelnou. Obrovské výdaje a malý nebo žádný užitek jsou výsledkem stavu, kdy technické normy nemají žádný vztah k ochraně zdraví či jiných hodnot.

Dnešní *common law*

Ačkoli ho zákony z podstatné části nahradily, *common law* je stále živé a použitelné. Koexistence *common law* a zákonů však někdy bohužel vede ke kuriózním výsledkům – včetně vysokých nákladů a malého užítku.

V některých případech se právníci pokouší připojit k žalobě založené na zákonech a jiných předpisech ještě i nároky vyplývající z *common law* v naději, že při soudním projednávání alespoň něco z toho „vyjde“. Takovým příkladem je i spor *Concerned Area Residents for the Environment (CARE) proti Southview Farms*.⁴⁶

Sdružení CARE vzneslo proti Southview Farms, mlékárenskému podniku, žalobu na základě zákona o čistotě vod, doplněnou ještě o nárok z neoprávněného vstupu na cizí pozemek. Jak vyplývá ze zákona, prokazování škod nebylo nutné a případ se dostal rovnou před soud.

Společnost Southview Farms provozovala v New Yorku farmu s pozemky o rozloze 1 100 akrů a s 2 200 hospodářskými zvířaty. Hnůj ze stájí přitom užívala ke hnojení polí. Až do tohoto sporu se na většinu činností spojených se zemědělstvím zákon o čistotě vod nevztahoval; nebylo třeba žádné povolení EPA k provozu

⁴⁶ 34 F.3d 114 (2. obvod, 1994).

strojů rozprašujících hnojivo na polích. Cestou ke kompenzaci případných škod bylo v první řadě *common law* a, jak jsme ukázali, jeho závěry jsou zcela jednoznačné v situaci, kde nechybí důkazy o způsobené újmě.

Silné deště spláchly rozprašené hnojivo z firemních polí do místního potoka a posléze do řeky Genesee. Sousedé si stěžovali úřadům. Jak státní úřady, tak i EPA odmítly zasáhnout, neboť chyběly důkazy o tom, že firma Southview je znečišťovatelem ve smyslu příslušných zákonů. Ustanovení zákona o čistotě vod umožnila sousedům podat občanskoprávní žalobu se současným odvoláním se na majetková práva podle *common law*. Spor vyhráli a firma byla nucena je odškodnit vcelku malou částkou za neoprávněný vstup na cizí pozemek. Spojení *common law* a zákonných předpisů mělo celonárodní důsledky. Odvolací soud prohlásil, že všechny rozprašovače hnojiv jsou bodovými zdroji znečištění! Jelikož jsou jich na polích tisíce, farmáři po celé zemi musí mít zvláštní povolení EPA na jejich provoz. Souvztažnost právních předpisů a *common law* dala vzniknout smíšenému výsledku. Práva podle *common law* byla ochráněna, ale nový výklad zákonného pojmu „koncentrovaná činnost souvisící s chovem zvířat“ přinesl vysoké náklady všem farmářům s velkými stády, ať už měli problémy se splavováním hnojiv z pole, nebo ne.

Zevrubný přehled všech ekologických soudních sporů založených na ustanoveních právních předpisů napovídá, že případy firmy Laidlaw a sdružení CARE – kdy byly uvaleny vysoké náklady bez jakéhokoli důkazu, že došlo ke škodě – nejsou žádnými výjimkami. Naopak, pouze reprezentují učiněnou záplavu ekologických žalob, jež nemá nic společného s ochranou přírodních hodnot; místo toho udržuje při životě drahý byrokratický aparát, z něhož těží jen úředníci a různé zájmové skupiny.

Závěry z případů řešených podle *common law* jsou jasné: ti, kdo poškodí životní prostředí, ponесou přesně danou odpovědnost. Ano, dochází k chybám. Někdy se vyvozuje odpovědnost tam, kde by být neměla; někdy se náhrada škody stanoví příliš vysokou částkou; někdy se odpovědnost nepřičítá tomu, komu by se měla. Ale zdá se být daleko lepší, aby se stávala takováto jednotlivá nedopatření (z nichž některá dojdou nápravy v průbě-

hu odvolací procedury), než aby politicky motivované metody způsobovaly náklady všem.

Jen málokterá oblast životního prostředí není chráněna *common law*. Přes všechno lomení rukama politiků nad havárií tankeru Exxon Valdez u pobřeží Aljašky byl výsledek legislativní činnosti – zákon o znečištění ropou z roku 1990 – naprosto zbytečný. Porota, rozhodující podle *common law*, totiž stanovila náhradu škody na několik miliard dolarů. Takový rozsudek byl možná přehnaný, ale jeho smyslem je, že Exxon i ostatní firmy si alespoň budou dobře vědomy své možné odpovědnosti. Není třeba, aby Kongres vymýšlel úředníky, kteří budou podnikatelům radit, jak si mají ve své činnosti počínat. To budoucím nehodám nezabrání o nic lépe než systém *common law*. Ten však přinejmenším nabádá potenciální znečišťovatele k opatrnosti, a trestá je, pokud v této opatrnosti poleví.

Největší odškodnění vůbec se často objevují právě v ekologických sporech posuzovaných podle *common law*. V roce 1996 porota v Kentucky uložila firmě Rockwell International za zamoření vody PCB (polychlorovanými bifenyly) povinnost zaplatit 218 miliónů dolarů (*National Law Journal*, 1996, A9). V roce 1997 porota v New Orleansu uložila žalovanému povinnost zaplatit 3,6 miliardy dolarů za únik chemických látek ze železničních vagónů, kdy bylo zasaženo 8 000 lidí (*National Law Journal*, 1998, C2). Tato rozhodnutí mohou být třeba i nepřiměřeně přísná a patří mezi důvody volání po reformě systému občanskoprávních deliktů, ale nikdo nemůže tvrdit, že by žaloby pro poškozování životního prostředí založené na *common law* nevedly k vyšší opatrnosti, než jakou vyvolá strach ze střetu s EPA.

Svůdnost státního dirigismu

Je-li naším cílem příznivý stav životního prostředí, proč bylo *common law* opuštěno ve prospěch státních zásahů a větší politické kontroly?

Zastánci politické kontroly se nemohou odvolávat na lepší schopnosti státních úřadů provádět opatření k ochraně životního

prostředí. Hromadí se důkazy, že vlády slouží životnímu prostředí dosti špatně a že jejich zásahy jsou těžkopádné, nehospodárné a někdy dokonce i neúčinné. „Všechny výsledky činnosti regulativního systému ochrany před znečištěním nás vedou k závěru, že je hluboce a od základu vadný,“ napsali Clarence Davies a Jan Mazurek (1997, 2) z *Resources of the Future* po vyčerpávajícím tříletém hodnocení amerických ekologických předpisů. S obavami plynoucími z neúspěchu snah federálních orgánů vytvořit účinný systém kontroly znečištění shrnují situaci takto: „Spojené státy nemají důvod čekat na souhlas všech jednat; to by znamenalo čekat donekonečna. Neschopnost učinit potřebné změny velmi ublíží ekonomice, životnímu prostředí i každému občanovi.“ (Davies a Mazurek, 1997, 2).

Avšak představa, že zklamalo právo a trh, a ne státní regulace, je v současnosti rozšířeným moudrem. Běžně se tvrdí, že političtí vůdci, lidé širokého rozhledu, za pomoci ekonomů a jiných teoretiků složité problémy vyřeší. Tato myšlenka, kterou velký ekonom Friedrich Hayek nazval osudnou domýšlivostí, vysvětluje svůdnost státního dirigismu jako alternativy ochrany práv pomocí *common law*.

Politici mohou stavět svou kariéru na přesvědčování voličů o svých zvláštních schopnostech řešit problémy. Jen zřídka se ale vzdávají kontroly nad nějakou sférou, tak jako třeba v případě liberalizace dopravy. Takové případy se obyčejně přihodily pod tlakem zájmových skupin, jenž se náhodou shodoval se zájmem spotřebitelů nebo konkurence na trhu.

Zatímco politiky, kteří podporují myšlenky, na nichž je založena jejich budoucí politická dráha, lze snad omluvit, hůře obhajitelné je jednání představitelů akademické obce a jiných „učenných“ profesí, kteří dodávají ničivé síle státního zasahování obal intelektuální úctyhodnosti. I oni upadli do zajetí zcestných teorií. Podrobují se „nirvané“ falešných představ a často věří, že trh bude pracovat lépe, bude-li „plánován“, než když bude ponechán svobodným v rámci striktní vlády práva. Nikde není tato iluze silnější než v souvislosti s ochranou životního prostředí.

Ačkoli se sluší uznat omezení *common law* na poli ochrany životního prostředí, ti, kdo podporují centralistický systém kon-

troy, se chovají, jako kdyby regulace prostřednictvím právních předpisů žádná omezení neměla. Jeden z kritiků například obviňuje zastánce tržního přístupu k ochraně životního prostředí z toho, že učinili *common law* předmětem planých nadějí a zbožných přání (Thompson, 1996, str. 1359); přitom nedokáže pojmenovat jediný nedostatek politické a byrokratické praxe současnosti.

Nemělo by nás překvapit, že mnozí znalci techniky vládnutí pohrdají tržním přístupem k ochraně životního prostředí, který stojí na dobrovolnosti a pravidlech *common law* doplněných o místní předpisy. Ekonomové a jiní experti po dlouhá desetiletí kázali o tom, že elektrárny a telefonní společnosti jsou přirozenými monopoly. Tvrdili, že konkurence před nimi jednoduše nemůže obstát; že došlo k „tržnímu selhání“, které musí napravit státní zásahy. Deregulace dopravy a telekomunikací vedla k dramatickému poklesu nákladů a totéž slibuje i liberalizace trhu elektřiny; a tak se nyní tento argument začal používat pro problémy životního prostředí, které prý rovněž muselo způsobit „tržní selhání“.

Potenciální centrální plánovači tvrdí, že právo a tržní hospodářství, na němž je založena celá naše společnost, nás nemohou ochránit, když přijde na životní prostředí. Místo toho prý potřebujeme moudré vůdce s „odbornou znalostí nezbytnou ke komplexnímu vyhodnocení složitých vědeckých a technických poznatků“ a schopností „činit důležitá politická rozhodnutí“ (Thompson, 1996, str. 1363). Američané, najednou v pozici malých dětí, prý potřebují jejich pomoc. Netřeba říkat, že s tímto názorem nesouhlasíme.

Závěr

Před několika lety se nás reportéři časopisu *Forbes* ptali, zda se domníváme, že by Úřad pro ochranu životního prostředí (EPA) měl být zrušen (Brimelow a Spencer, 1992, str. 432). V první chvíli to vypadalo jako radikální myšlenka. Ale je logickým vyústěním celé historie, kterou jsme zde nastínili. Komise pro obchod

mezi státy USA (*Interstate Commerce Commission*) i Rada pro civilní letectví (*Civil Aeronautics Board*) zmizely; a železnice, nákladní auta a aerolinky stále fungují – podstatně efektivněji, než když nás státní regulace „chránila“ před škodlivými praktikami. Nyní vidíme výhody deregulace v oblasti telekomunikací a energetiky. Snad by životní prostředí mohlo být další na řadě.

Pak bychom se mohli vrátit do poměrů, které nám dobře posloužily v minulosti a které vykazovaly známky vývoje, když se úroveň vědy i zájmu o životní prostředí začínala měnit. *Common law* uvaluje tvrdé sankce na firmy, jež neberou zřetel na práva občanů tím, že je vystavují nebezpečí újmy. A opravdu, dojde-li ke skutečné škodě, občanům se dostane žalobou s oporou v *common law* daleko jistější nápravy, než když se obrátí na Úřad pro ochranu životního prostředí (EPA).

Myšlenky mají své důsledky. Lidé nakonec poznají, že *common law*, posílené místními předpisy, dokáže ochránit životní prostředí účinněji a spravedlivěji, než zákony Kongresu a byrokratické předpisy.

„Myšlenky mají své důsledky. Lidé nakonec poznají, že common law, posílené místními předpisy, dokáže ochránit životní prostředí účinněji a spravedlivěji, než zákony Kongresu a byrokratické předpisy.“

Roger E. Meiners a Bruce Yandle

„Při čtení tohoto textu čtenáře nutně napadne, jak málo se státní regulátoři zabývají nejen efektivním využitím vlastnických práv při ochraně životního prostředí, ale i jak jsou neteční k možnostem, jež nabízejí zkušenosti předchozích generací.“

*profesor Ing. Milan Žák, CSc., vedoucí katedry
hospodářské politiky národohospodářské fakulty VŠE*

„Publikace *Jak common law chrání životní prostředí* není rozhodně druhem odborné literatury, která by byla pouze dalším vršením informací a poučení k běžně známému tématu a obvyklým způsobem. Je třeba ocenit, že jak autoři, tak ti, kdo se rozhodli ji uvést na český trh, tak činí s velkou pečlivostí a rozmyslem. Přeji proto autorům, překladatelům, nakladatelům i budoucím uživatelům této publikace, aby se setkali se stejně pozitivní odezvou, jakou našli u mne.“

JUDr. Jana Wurstová, Česká advokátní komora

„Tuto publikaci bych chtěl doporučit všem, kteří se zajímají o tržní přístup k ochraně životního prostředí a současně mají zájem se seznámit se systémem common law, který je do značné míry schopen eliminovat negativní vlivy na životní prostředí. A jak tato publikace ukazuje, dokáže to snadněji a účinněji než spousta úředníků, agentur a federálních zákonů.“

*Tomáš Říčka, bývalý prezident ELSA ČR,
člen výboru Společnosti pro právní a ekonomické vzdělávání*



mega
print

SPOLEČNOST PRO
PRÁVNÍ A
EKONOMICKÉ
VZDĚLÁVÁNÍ

ISBN 80-86389-05-7



9 788086 389059