

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Lenka Beranová

Česká Inspekce Životního Prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Katedra: Práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 29. ledna 2014

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne rok...

podpis

Ráda bych na tomto místě poděkovala paní JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D. za podnětné rady a zaměstnancům oblastních inspektorátů ČIŽP, zvláště pak panu Ing. Bláhovi za ochotnou pomoc při sbírání podkladů pro tuto práci.

1. Úvod	5
2. Životní prostředí a jeho ochrana	8
2.1. Nástroje ochrany životního prostředí	10
3. Správní dozor	13
4. Česká inspekce životního prostředí	17
5. Organizační struktura	18
6. Příslušné orgány státní správy v oblasti ochrany vod	20
7. Působnost Inspekce	21
8. Jednotlivé složky dle věcné působnosti	22
8.1. Ochrana ovzduší	22
8.2. Ochrana vod	23
8.3. Odpadové hospodářství	24
8.4. Ochrana přírody	26
8.5. Ostatní oblasti	29
9. Pravomoc	30
10. Poskytování informací	33
11. Inspekční činnost	36
11.1. Zahájení a průběh kontroly	39
12. Nápravná a sankční opatření	42
13. Mezinárodní spolupráce	44
14. Závěr	50

1. Úvod

Tématem této diplomové práce je Česká inspekce životního prostředí.¹ Tento orgán veřejné správy byl zřízen již v roce 1991, přesto, nebo možná právě proto je dnes jedním z nejvýznamnějších orgánů na poli ochrany životního prostředí. Nezabývá se, jak by z názvu mohlo vyplývat, jen kontrolou následnou, ale má pravomoci i v oblasti prevence (např. vyjádření, stanoviska, IPPC² atd.)

Tato diplomová práce je zaměřena na obecné seznámení čtenáře s Inspekcí, její působností a pravomocemi. Dále se práce podrobně věnuje nejdůležitější pravomoci Inspekce, tj. provádění inspekcí. Specifika této pravomoci jsem se rozhodla popsat na oblasti ochrany vod. Důvodem, proč je zvolena právě oblast ochrany vod je názor, že oblast ochrany vod byla v minulosti velmi zanedbávána, zejména v porovnání s odpadovým hospodářstvím a ochranou ovzduší. Toto rozložení zájmu je pochopitelné, protože naše republika netrpí nedostatkem pitné vody, a proto je zájem o ochranu vodních zdrojů okrajový, kdežto ovzduší, hlavně v některých částech republiky (např. Ostravsko) je velmi znečištěno a přímo ohrožuje zdraví a životy lidí. Velmi podobná situace je u odpadového hospodářství, kdy nakládání (především) s nebezpečnými odpady ohrožuje obyvatelstvo, ale i přírodu, a kdy v případě porušení právních norem dochází k prolnutí všech složek ochrany, které spravuje Inspekce, protože v případě havárie způsobené odpady (např. nesprávné nakládání s nimi a následný únik) se projeví ve všech složkách přírody, a to včetně vodstev.

Přestože téma ochrany vod bylo pro většinovou společnost zatím okrajové, hraje kvalita vody důležitou roli v celém ekosystému, a to nejen České republiky, ale v celosvětovém. Proto bude ochrana vod nabývat na stále větším významu.

¹ dále jen Inspekce

² Integrated Pollution Prevention and Control

Nebudu se však zabývat pouze Inspekcí, ale pro správné pochopení tématu se budu věnovat i obecným otázkám ochrany životního prostředí a správního dozoru.

Tato diplomová práce je rozdělena na pět částí. V první části se zaměřím všeobecně na problematiku životního prostředí a jeho ochranu, dále zde popíši obecně správní dozor dle norem správního práva. Tato kapitola se tedy nevěnuje přímo Inspekcí, tvoří však základ pro další části této práce.

Část druhá se zaměří na samotnou Inspekcí, její pravomoci a oblasti působnosti. Dále se v této části budu věnovat postavení Inspekce v systému orgánů České republiky v oblasti ochrany vod, tuto oblast jsem si vybrala z důvodu, že zde Inspekce není podřízena pouze Ministerstvu životního prostředí ale také Ministerstvu zemědělství, a popíšu zde její organizační strukturu.

Ve třetí části se budu zabývat jednotlivými složkami ochrany, tak jak vyplývají z působnosti Inspekce. Zde se budu ve stručnosti věnovat i ostatním oblastem ochrany (cílem této práce není podrobně popsat veškeré oblasti působnosti Inspekce, stručný přehled včetně krátkého historického exkurzu je ale nezbytným základem kteréhokoli pojednání o Inspekcí, má-li takové pojednání ambici nabídnout komplexnější představu). V této sekci se tedy budu věnovat ochraně ovzduší, ochraně vod, odpadovému hospodářství i ochraně přírody a krajiny a ostatním oblastem. Budu se snažit upozornit na to proč a jak je ochrana ve všech oblastech působnosti Inspekce důležitá pro společnost, protože pouze ve zdravém životním prostředí může člověk, jako součást ekosystému, fungovat.

Další část se věnuje vybrané konkrétní činnosti Inspekce, a to inspekční činnosti, která dala název tomuto orgánu a je její nejdůležitější pravomocí. Z důvodu nesmírné rozsáhlosti této oblasti, a to jak po stránce právní, tak stránce faktické, protože se pro každou jednotlivou složku mírně odlišuje, jsem se rozhodla, že se budu věnovat, inspekční činnosti v oblasti ochrany vod. Za účelem podrobného popsání této oblasti jsem navštívila několik

vybraných inspektorátů a ředitelství Inspekce, kde jsem provedla výzkumné rozhovory s inspektory, i s ostatními zaměstnanci o jejich činnosti a právních základech pro tuto činnost. Dále jsme probírali jejich osobní zkušenosti s vymahatelností práva (hlavně vymahatelnost uložených nápravných opatření a sankcí) včetně následného správního řízení. Tyto rozhovory byly největším zdrojem informací pro část diplomové práce zabývající se průběhem inspekce, protože odborná literatura se věnuje kontrole spíše obecně, než tak jak reálně probíhá v „terénu“, což někdy může činit potíže (např. prokazování inspektora). V té se podrobně zaměřím na samotný průběh inspekce, a to včetně úkonů před zahájením inspekce a dále se budu věnovat vyhodnocení výsledků kontroly, včetně možností ochrany kontrolovaného subjektu, a to včetně ochrany soudní.

Oblast, která mě v této části zaujala nejvíce a podrobně ji budu rozebírat je systém sankcí a nápravných opatření, jejich použití v praxi, jejich efektivnost a případné možnosti rozšíření pravomocí Inspekce v této oblasti, které by vedlo k zefektivnění její práce.

V poslední části se budu stručně věnovat oblasti, která má mezinárodní přesah, a to IMPEL³ a CITES⁴.

Cílem této diplomové práce je zmapování nejdůležitějších pravomocí Inspekce ve vztahu jak ke kontrolovaným subjektům, tak hlavně k veřejnosti, která se v posledních letech stává nedílnou součástí ochrany životního prostředí. Poukazuji zde na instituty, které má veřejnost k dispozici, aby mohla efektivně napomáhat Inspekci a tímto způsobem celkově přispívat k ochraně životního prostředí. Pokusím se představit Inspekci jako orgán veřejné správy, který je nezbytný pro ochranu životního prostředí a také jeho postavení ve státní správě v oblasti ochrany vod.

³ *EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*

⁴ Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Dále se zaměřím na právní úpravu popisovaných institutů, kdy se pokusím nalézt možnosti zlepšení právní úpravy do budoucna. V současné době existuje sice zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v oblasti ochrany lesa, kterým je Inspekce zřízena, ale její jednotlivé pravomoci jsou roztroušeny v jednotlivých složkových zákonech a dalších speciálních zákonech.

2. Životní prostředí a jeho ochrana

Definici pojmu životní prostředí nám poskytuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí⁵, definuje tento pojem jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystém a energie⁶. Toto však není jediná definice životního prostředí, jedná se však o jedinou legální definici. Zákon o ŽP dále definuje pojem ekosystém, jako funkční soustavu živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.⁷

Z těchto definic vyplývá, že životním prostředím je vše co nás v hmotném světě obklopuje a co nás ovlivňuje, stejně tak jako to co ovlivňujeme my. Z toho vyplývá potřeba ochrany životního prostředí. Tato potřeba zde nebyla dána vždy, protože v minulosti člověk svou činností neovlivňoval své okolí do takové míry, aby byla potřeba regulace takového chování, protože se životní prostředí, potažmo příroda, dokázalo samo obnovovat a poškození bylo malého rozsahu a nebylo trvalé. Během vývoje civilizace došlo ke vzestupu průmyslu a výrobních kapacit, které souvisely s neustálým růstem populace (zvyšování počtu lidí na planetě). K tomu nedošlo postupně, nýbrž skokově, kdy z počtu

⁵ Dále v textu Zákon o ŽP

⁶ §2 zákona č.17/1992 Sb., o životním prostředí

⁷ §3 zákona č.17/1992 Sb., o životním prostředí

necelých dvou miliard lidí se během necelých sta let stalo miliard sedm. Je jasné, že takovýto počet musí nutně ovlivňovat své okolí více, protože logicky více spotřebovává a potřebuje více prostoru pro život.⁸

Jak vidíme ochrana životního prostředí je tedy problémem až od 20. století. Na globální úrovni se však ochraně životního prostředí začíná věnovat až OSN, a to v roce 1972 na konferenci OSN o životním prostředí v Stockholmu, kde se stanovuje nový směr politiky, který se snaží regulovat chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí a přírodním zdrojům.

Na našem území se z politických důvodů (podpora těžkého průmyslu, hornictví) ochrana životního prostředí příliš neřešila. Prvními vlaštovkami byla např. vyhláška Ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství, která zřídila Státní vodohospodářskou inspekci⁹, jež byla jednou z předchůdkyň současné České Inspekce Životního Prostředí. K dalším takovým institucím patří Státní technická inspekce ochrany ovzduší¹⁰, Lesnická inspekce. Jak již z názvů vyplývá, jednalo se vždy jen o dílčí úseky, kterým se ochrana věnovala. Naplno se u nás ochrana životního prostředí prosadila až po roce 1989.

V dnešní době je tato ochrana vyjádřena již v Preambuli Ústavy ČR¹¹ a dále v Čl. 7 Ústavy¹² a v LZPS¹³. Z toho, že zákonodárce vetkl takovéto prohlášení do Preambule, můžeme usuzovat, jakou důležitost této problematice přikládá. Legální definici toho, co je to ochrana životního prostředí, najdeme v Zákoně o ŽP, a to jako činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu

⁸ http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Population_growth_challenge/CS/index.htm

⁹ vyhláška č. 136/1960 Sb., o státní vodohospodářské inspekci

¹⁰ zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší

¹¹ „...odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství...“

¹² Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů o ochranu přírodního bohatství.

¹³ čl. 35 odst. 1

jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.¹⁴

Z této definice vyplývá, že zákonodárce upřednostňuje prevenci před následným odstraňováním škod. Toto je logický přístup, který je ve většině případů i ekonomický. Zde je však k němu přistoupeno hlavně z důvodu, že někdy může být poškození tak rozsáhlé, že ho již nepůjde napravit, a proto se mu má již předcházet (princip prevence je typický pro celé právo životního prostředí).

Dalším principem, který ovládá právo životního prostředí, je princip trvale udržitelného rozvoje¹⁵. Ten je definován jako rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystému. Tento přístup byl poprvé prezentován Komisí OSN v roce 1987, a to ve zprávě „Naše společná budoucnost“, této zprávě se také někdy říká „zpráva Brundtlandové“ dle její autorky. Tento princip je založen na upřednostňování spotřeby obnovitelných zdrojů a k maximální šetrnosti při využívání zdrojů neobnovitelných.

2.1. Nástroje ochrany životního prostředí

Současný systém nabízí celou řadu možností ochrany životního prostředí. Patří sem prostředky právní, ekonomické, vědecké, technické, technologické, politické, osvětové, výchovné, vzdělávací a organizační.¹⁶

Všechny tyto oblasti jsou důležité, protože se vzájemně doplňují. Někdy však fungují i samostatně. Toto zvláště platí o prostředcích právních, které jsou závazné a vynutitelné, proto se jedná nejdůležitější a často nejúčinnější prostředek ochrany. Ostatní prostředky jsou s nimi úzce spojeny a podporují je. Nelze ovšem říci, že k ochraně stačí pouze právní

¹⁴ §9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

¹⁵ §6 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí

¹⁶ Srov. DAMOHORSKÝ a kol., Právo životního prostředí, 3. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck, 2010 str. 36-47

prostředky, to by bylo příliš zavádějící a ve skutečném světě by taková ochrana byla nedostačující, ne-li přímo nefungující.

Jelikož je životní prostředí oblastí, která se dotýká celé společnosti a nikoliv jen jednotlivců, je upravena její ochrana převážně normami veřejného práva¹⁷.

Nástroje ochrany můžeme dělit do dvou základních skupin, a to na ty, které působí přímo (administrativně-právní, koncepční, administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky) a ty, které působí nepřímo (ekonomické).¹⁸ Tento výčet není úplný, ale pro nastínění významu nástrojů ochrany dostačující.

Jinak rozdělení nástrojů pojímá např. JUDr. Dienstbier¹⁹, který je dělí na administrativní, institucionální, sankční, koncepční, ekonomické, environmentální výchova, vzdělávání a osvěta²⁰, za další, neméně důležitý nástroj považuje dobrovolné nástroje. Nevyzvedává však žádný z nástrojů jako nadřazený, nýbrž považuje za nejlepší využívání tzv. nástrojového mixu, tj. užití několika nástrojů najednou, a to co nejefektivněji.

Pro tuto práci jsem se rozhodla držet se rozdělení dle Prof. Damohorského. Pro administrativně-právní nástroje je charakteristická právní závaznost, tj. že stát jejich dodržování vynucuje. Právo jako jediné stanovuje dovolené a nedovolené způsoby chování, což zaručuje již Ústava ČR v čl. 2 odst. 4. Patří sem **ukládání povinností** ve formě příkazů, zákazů a omezení. Jsou stanoveny přímo zákonem nebo na základě zákona. Mají nezastupitelnou roli v ochraně životního prostředí, mají však také velký dopad na adresáty těchto nástrojů, protože ti jsou povinni buď něco konat, zdržet se chování nebo něco strpět. Mohou mít jak charakter obecný (působí erga omnes) nebo zvláštní (působí na určité konkrétní

¹⁷ K rozlišení veřejného a soukromého práva viz např. HENDRYCH a kol., Právní slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, C.H.Beck, 2009, str. 1043 a 1228

¹⁸ Srov. DAMOHORSKÝ a kol., Právo životního prostředí, 3. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck, 2010 str.36-47

¹⁹ DIENSTBIER, Filip. *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, str. 9-12

²⁰ další pojetí např. SOBOTKA M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica č. 3-4/2001 s. 119 -175

subjekty) Dalším nástrojem z této skupiny jsou **povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření**, které vydává orgán státní správy, jedná se tedy o správní akty²¹. U nich se opět projevuje princip prevence, protože mají působit, tak aby nedošlo k poškození, tj. má předcházet škodám. V případě Inspekce se jedná např. schválení havarijního plánu v oblasti ochrany ovzduší, vydání stanovisek pro jiné orgány a to v případě všech složek.

Dalšími administrativně právní nástroje jsou např. **kategorizace**, což znamená rozčlenění objektů do skupin (ať už těch, které chrání, nebo těch které poškozují), přidělí jim stupeň ochrany a tím určí jeho závažnost (nutnosti ochrany nebo nebezpečí poškození). **Standardy** umožňují vytvářet systém požadavků, které zaručují ochranu životního prostředí.

Kontrola a dozor jsou nástrojem, bez kterého by výše uvedené nástroje postrádaly základní znak, tj. vynutitelnost. Stát pomocí svých orgánů kontroluje subjekty a při zjištění případných nedostatků má zákonné prostředky, kterými může vyžadovat jejich nápravu (nápravná opatření) nebo ukládat sankce (sankční opatření). Zde se již jedná o následnou kontrolu, přesto je tento nástroj zcela neopomenutelný. Tento nástroj bude níže podrobně popsán, protože z pohledu Inspekce je zásadní.

Mezi **ekonomické** nástroje řadíme např. poplatky, Inspekce spravuje poplatky např. za vypouštění odpadních vod, znečišťování ovzduší atd.

Z hlediska této práce je tento nástroj nejdůležitější, přestože se v obecné rovině dá říci, že jím disponuje moc zákonodárná (Parlament ČR) fakticky je vykonávána orgány státní správy, protože je jim tato oblast svěřena zákony.

Nejdůležitějším orgánem v ČR je pro provádění kontroly a dozoru Česká inspekce životního prostředí, která je hlavním tématem této diplomové práce. Než však přistoupím k podrobnému rozboru Inspekce, je nutný krátký exkurz do správního práva.

²¹ Srov. HENDRYCH a kol., Správní právo , Obecná část, 7. vydání, C.H.Beck, 2009, str. 205 a násl.

3. Správní dozor

Dozor je činnost, která zahrnuje pozorování určité činnosti nebo stavu, její hodnocení a případné použití prostředků k nápravě nedostatků.²² Správní dozor je, jak je uvedeno výše, jedním z nejdůležitějších nástrojů k prosazování práva.

Správním dozorem se rozumí činnost, kdy vykonavatel veřejné správy pozoruje chování nepodřízeného subjektu a porovnává ho s chováním žádoucím, tj. porovnává ho s právními normami, v případě zjištěných porušení norem je oprávněn uplatnit nápravná a sankční opatření. Dozorčím orgánem, je takový orgán, jemuž zákon svěřuje dozorčí působnost. Zákon upravuje nejen, který orgán je oprávněn vykonávat správní dozor, ale upravuje i oprávnění jednotlivých osob k výkonu dozoru (inspektora). Inspekci však nemusí provádět pouze orgány veřejné správy, ale i právnické osoby soukromého práva, za určitých okolností (pokud na ně byla přenesena působnost zákonem) i fyzické osoby (např. veřejné strážce).

Pro správní dozor je typické, že není vykonáván v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti a chování se porovnává nejen se zákony nebo jiného právního předpisu, jiného předpisu, jehož závaznost zakládá zákon, opatření obecné povahy, vyplývající ze správního aktu nebo veřejnoprávní smlouvy. Z toho vyplývá, že lze kontrolovat subjekty pouze ve vztahu k právu a vylučuje se tak uplatnění mimoprávních kritérií (účelnost, hospodárnost, efektivnost atd., pokud nejsou obsaženy v právní normě).

Správní dozor můžeme dělit na průběžný a následný. Průběžný je zaměřen na probíhající činnost. Následný na kontrolu toho, co již proběhlo a zajišťuje odstraňování nedostatků zjištěných při dřívějším výkonu dozoru.

Dále můžeme správní dozor dělit na soustavný a jednorázový. Soustavný, jak již z názvu vyplývá, trvale, opakovaně. Jednorázově je

²² definice správního dozoru např. HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Ivana ŠTENGLOVÁ a Pavel ŠTURMA. *Právnický slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 184

dozor prováděn často na základě podnětů (i od veřejnosti) nebo na základě pracovního plánu dozorčího orgánu.

V některých případech hovoříme o vrchním dozoru, to znamená, že dozorové orgány jsou uspořádány hierarchicky. Tento termín znamená činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů. Objektem dozoru je činnost podřízených subjektů.

Výkon správního dozoru může být jedinou působností správního orgánu nebo jednou z více oblastí, v nichž působí. V prvním případě má pak dozor jako výlučnou nebo převažující složku pravomoci a působnosti. Je prováděn specializovanými orgány, které se všeobecně označují jako inspekce. Organizačně jsou inspekce podřízeny ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu orgánu, jedná se o úzce specializované orgány (ČOI²³, ČIŽP...), nejsou tedy samy ústředními správními úřady.

Inspekce jsou monokratické orgány²⁴, které mají celostátní působnost. Jejich věcná působnost je velmi úzce zaměřena a jejich organizační struktura je obvykle dvoustupňová (ústřední a oblastní/územní).

V případě, že se jedná pouze o jednu z působností a pravomocí správního orgánu, jde o vykonávání dozoru neformálně při běžném plnění úkolů (např. dozor v silniční dopravě).

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole je základní předpisem při výkonu státního dozoru.^{25 26}

Předmětem kontroly je vždy plnění povinností ve vymezeném úseku veřejné správy. Subjekty, nad kterými je vykonáván dozor, jsou fyzické i právnické osoby, o nichž tak stanoví zákon. Kontroluje se dodržování povinností uložené zákonem nebo jiným právním předpisem, pokud je právně závazný atd.

²³ Česká obchodní inspekce

²⁴ je reprezentován jednou osobou, jejíž rozhodnutí zastupuje vůli celého orgánu

²⁵ §1 zákona upravuje provádění státní kontroly v České republice

²⁶ Dále v textu jen ZSK

Obsahem právního vztahu při výkonu dozoru jsou oprávnění a povinnosti správního orgánu provádějícího dozor a tomu odpovídající práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Veškerá tato oprávnění a povinnosti musí být stanovena zákonem, jedná se totiž o citelný zásah do sféry práv kontrolovaných subjektů. Výčet těchto oprávnění a povinností nalezneme především v jednotlivých zákonech, v částech věnovaných správnímu dozoru.

Dozorčí orgán je k provádění kontrol nabyt určitým okruhem oprávnění, které umožňují provedení kontrol – zjištění skutečného stavu. Ty nejsou přisuzovány správnímu orgánu, nýbrž jednotlivým úředním osobám (inspektorům). Můžeme sem řadit právo vstupu²⁷, právo prohlídky věcí a osob. Mezi další oprávnění dozorčího orgánu patří právo požadovat poskytnutí potřebných informací, předložení dokladů a písemností, právo zajistit důkazy včetně vzorků, právo omezit nebo zakázat určitou činnost. Tato práva se nemusí uplatnit jen proti kontrolovanému subjektu, ale i proti třetím osobám. Vůči těmto právům má kontrolovaný subjekt povinnost strpět a poskytnout potřebnou součinnost²⁸. Dozorčí orgán je povinen co nejvíce šetřit práva kontrolovaných osob a zároveň je povinen kontrolu vykonat co nejefektivněji²⁹. Toto je poměrně důležité i co se týče ekonomické stránky pro kontrolovaný subjekt, protože ten nese náklady na provedení kontroly, což někdy může znamenat vysoké finanční náklady.³⁰

Existují tři způsoby zajištění realizace povinností při provádění kontroly povinného subjektu, jde o pořádkové pokuty, posouzení jako správní delikt, vydání správního aktu. Udělování pořádkové pokuty je upraveno v §19 ZSK, který stanovuje, že lze uložit pořádkovou pokutu až do výše Kč 50.000,-, tuto pokutu lze udělit i opakovaně, celková částka však nesmí přesáhnout Kč 200.000,-.

²⁷ omezeno ústavně zaručenou nedotknutelností obydlí (čl. 12 odst. 1,3 LZPS)

²⁸ §11 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

²⁹ §12 odst. 2, písm. b) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

³⁰ §14 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Provádění dozoru se rozpadá do dvou fází. První je fáze zjišťování a hodnocení a druhou je fáze uplatnění nebo iniciace nápravných či sankčních prostředků. Vlastním výkonem dozoru se rozumí první fáze, druhá fáze pouze na první navazuje a v případě, že není shledáno porušení skutečného stavu se stavem požadovaným, nemusí k ní vůbec dojít.

První fáze je tedy určující. V této fázi, jak již bylo uvedeno výše, dochází ke zjišťování skutečného stavu věci a k zajištění podkladů pro jeho prokázání. K zahájení této fáze potřebuje oprávněná osoba (inspektor) písemné zmocnění.³¹ Úřední osoba s tímto pověřením je povinna po provedení kontroly vyhotovit protokol. Tento protokol je zápisem zjištěného stavu (výsledku kontroly). Musí v něm být uvedeny zjištěné skutečnosti a ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Dále musí obsahovat označené podklady, které toto porušení dokazují.

Kontrolované osoby jsou oprávněny proti protokolu podat námitky, a to ve lhůtě 5 dnů ode dne seznámení se s protokolem, pokud nestanoví kontrolor lhůtu delší (tj. může jí prodloužit libovolně, ale nesmí jí zkrátit). V případě, že se námitce vyhovuje v plném rozsahu, rozhoduje o ní sama osoba, která protokol vydala. Jinak se námitka předkládá vedoucímu kontrolního orgánu, a to do sedmi dnů od doručení námitky. Opravný prostředek proti rozhodnutí o námitkách je dle §18 odst. 3 ZSK nepřipustný. Jelikož je řízení o námitkách upraveno v ZSK, nepoužije se zde ustanovení Správního řádu.³²

Obecně je tedy postup při provádění kontroly upraven v ZSK, ale některé zvláštní zákony mohou obsahovat odlišnou úpravu, v takovém případě má, dle pravidla *lex specialis derogat legi generali*, tato úprava přednost. Existují i zákony, které si postup kontroly upravují zcela samostatně.³³

Pokud došlo během fáze zjišťování a hodnocení k zjištění nedostatků (tj. skutečný stav neodpovídal stavu požadovanému) a tyto nedostatky jsou

³¹ §9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

³² zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

³³ zák. č. 280/2009 Sb., daňový řád

porušením právní povinnosti (tj. může dojít ke zjištění nedostatků, které však nejsou jejich porušeními, pak se jimi dále kontrola nezabývá), nastane druhá fáze dozoru – uplatnění nebo iniciace nápravných a sankčních opatření. V této fázi (která fakticky nemusí být od fáze první nijak oddělena) se již rozhoduje o právech a povinnostech kontrolovaných subjektů. Mezi nápravné prostředky patří odstranění zjištěných nedostatků okamžitě, nebo ve stanovené lhůtě (způsob realizace si volí kontrolovaný subjekt sám), povinnost zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odejmutí oprávnění.

Dalším způsobem jak zjednat nápravu je udělení sankcí, což patří mezi další oprávnění dozorčího orgánu. Jedná se o sankce za správní delikty (u právnických osob a fyzických osob podnikajících) a za přestupky a jiné správní delikty (u fyzických osob). Jedná se o peněžní pokuty, jejichž výše je stanovena v jednotlivých zákonech. Sankce a nápravná opatření lze někdy udělovat současně, záleží vždy na konkrétní zákonné úpravě dané oblasti.

Správní dozor je tedy neopomenutelným nástrojem k prosazování práva, a to nejen v oblasti životního prostředí, kde je tato činnost svěřena České inspekci životního prostředí. Provádění kontroly Inspekce se budou věnovat podrobně v dalších kapitolách této diplomové práce.

4. Česká inspekce životního prostředí

Inspekce je dozorovým orgánem v životním prostředí, zřízeným samostatně zákonem č. 282/1991 Sb.³⁴ o České inspekci životního prostředí a její působnosti v oblasti ochrany lesa. Je primárně podřízena ministerstvu životního prostředí ČR. Dělí se na ústřední a oblastní inspektoráty. Působí v 5 složkách životního prostředí (ovzduší, voda, odpady, příroda a krajina a lesy) na základě pravomocí svěřených složkovými zákony a v dalších oblastech, které jsou jí svěřeny zákony.

³⁴ § 1 odst. 1.

Podrobněji se jednotlivým složkám a ostatním oblastem budu věnovat níže.

Z historického hlediska není Inspekce prvním orgánem, který se věnoval ochraně životního prostředí. Dřívější orgány se však věnovaly jen určité oblasti. První byla Státní vodohospodářská inspekce, která byla zřízena již v 60. letech a jejím hlavním úkolem byla kontrola uživatelů vod. Dalším orgánem byla koncem 60. let Státní technická inspekce ochrany ovzduší, která mimo jiné kontrolovala zařízení na ochranu čistoty ovzduší, jejich výstavbu. Poslední takovou inspekcí byla Lesnická inspekce zřízená v 70. letech, ta však nebyla, na rozdíl od předchozích zřízena právní normou, ale pouze vnitřním předpisem Ministerstva lesního a vodního hospodářství, protože v době zřízení spravovalo téměř 100% plochy lesů. Jednalo se tedy o vnitřní kontrolní orgán.

5. Organizační struktura

Inspekce je tvořena Ředitelstvím Inspekce a jednotlivými inspektoráty, které sídlí v Brně, Českých Budějovicích, Havlíčkově Brodě, Hradci Králové, Liberci, Olomouci, Ostravě, Plzni, Praze a Ústí nad Labem. Inspektoráty jsou organizační jednotkou inspekce a jsou členěny dle regionálního principu. V případě Inspekce se jedná o vnitřní organizační jednotky. Inspekce je tedy členěna podle věcné a územní působnosti, věcné působnosti se budu věnovat v samostatné kapitole. V současné době Inspekce zaměstnává přibližně 551 pracovníků, z nichž 80% tvoří inspektoři oblastních inspektorátů a ředitelství.

Výše uvedené dělení je tedy dle územní působnosti. Kdy Ředitelství je ústředním inspektorátem, který vykonává činnost prostřednictvím odborů, oddělení a sekretariátů. Jeho hlavním úkolem je řídit a sjednocovat činnost Inspekce, a to i oblastních inspektorátů. Dále řeší otázky ohledně působnosti Inspekce. Ředitelství se člení do čtyř hlavních sekcí a oblastí stojících mimo tyto sekce. Do první sekce (kancelář ředitele) spadá

sekretariát, odbor personální, oddělení zahraničních vztahů a komunikace s veřejností, z hlediska této práce je z této sekce důležité právě posledně jmenované oddělení, ostatní zajišťují hlavně chod Inspekce. Do druhé sekce (sekce technické ochrany) patří odbor ochrany vod, odbor ochrany ovzduší, odbor odpadového hospodářství. Do třetí sekce (sekce ochrany přírody, lesa a CITES) řadíme odbor ochrany přírody, oddělení mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES, specialista pro GMO³⁵ a ZOO³⁶ a odbor ochrany lesa. Do čtvrté sekce (ekonomické) se řadí odbor ekonomiky, odbor pokut, odbor technicko-organizačních služeb. Mimo tyto sekce stojí interní auditor, oddělení vnitřní kontroly, odbor právní, odbor informatiky a souhrnných agend, odbor technologicko-systémové podpory, oddělení aplikační podpory, opět se tedy jedná hlavně o oblasti, které podporují správné fungování Inspekce.

V čele Inspekce stojí ředitel, který je jmenován a odvoláván ministrem životního prostředí³⁷. V současné době je ředitelem Jan Slanec. Mezi úkoly ředitele Inspekce patří určování koncepce činnosti Inspekce, stanovit rozpočet, dále schvaluje správní akty, které se týkají Inspekce, její vnitřní organizace. Ředitel může určit rozsah pravomocí zástupce ředitele (ten je ředitelem jmenován a odvoláván), vedoucích odborů a oddělení ředitelství Inspekce.

Oblastní inspektorát je tvořen ředitelem oblastního inspektorátu, který má k dispozici sekretariát. Řediteli oblastního inspektorátu jsou podřízena jednotlivá oddělení - oddělení ochrany ovzduší, oddělení ochrany vod oddělení odpadového hospodářství, oddělení ochrany přírody a oddělení ochrany lesa.

³⁵ geneticky modifikované organismy

³⁶ zoologické zahrady

³⁷ § 1 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

Vlastním výkonem správního dozoru jsou pověřeni jednotliví zaměstnanci inspekce tzv. inspektoři. Ti jsou ke své činnosti vybaveni pravomocemi dle zákona.³⁸

6. Příslušné orgány státní správy v oblasti ochrany vod

Inspekce je správní orgán podřízený Ministerstvu životního prostředí³⁹ (dále jen MŽP) které je zodpovědné za přípravu legislativy a strategických dokumentů v oblasti životního prostředí. Kompetence MŽP jsou, stejně jako v případě jiných ministerstev, rámcově vymezeny v zák. č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen kompetenční zákon). Ten v § 19 odst. 1 vymezuje MŽP jako orgán vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí.

Jelikož se tato diplomová práce zabývá v další části problematikou ochrany vod, resp. vodního hospodářství, zaměřím se zejména na kompetence v této oblasti.

MŽP je ústředním orgánem státní správy na úseku přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod.⁴⁰

V oblasti vodního hospodářství vstupuje do problematiky také Ministerstvo zemědělství, které je ústředním orgánem státní správy pro zbývající úsek vodního hospodářství.⁴¹

Podrobně jsou kompetence na tomto úseku životního prostředí upraveny v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (dále jen vodní zákon), konkrétně v ustanovení § 112, ve kterém je

³⁸ Zákon ČR č. 552/1991 Sb. o státní kontrole ve znění pozdějších předpisů

³⁹ § 1 zák. č. 282/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ § 19 zák. č. 2/1969 Sb. kompetenční zákon ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ § 15 zák. č. 2/1969 Sb. kompetenční zákon ve znění pozdějších předpisů.

podrobně upraveno, co náleží do působnosti Inspekce. Část těchto kompetencí patří Ministerstvu zemědělství.

Inspekce dle § 108 odst. 3 písm. t vodního zákona řídí MŽP a zároveň je jejím odvolacím orgánem (§124 odst. 2 vodního zákona). Vzniká tak situace kdy se MŽP dostane k přezkumu rozhodnutí, které není příslušná řešit. Ministerstvo zemědělství je odvolacím orgánem pouze v případě, že tato problematika není řešena Inspekcí, ale je řešena věcně příslušným vodoprávním úřadem (Inspekce již řadu let není vodoprávním úřadem), tj. obcí s rozšířenou působností⁴².

7. Působnost Inspekce

Působnost vymezuje, na koho se daná norma vztahuje, jedná se tedy o okruh úkolů, které jsou dané instituci svěřeny. Působnost Inspekce můžeme dělit na územní působnost (viz jednotlivé inspektoráty) a na působnost věcnou. Každý oblastní inspektorát zahrnuje pět odborných složek – ochrany ovzduší, ochrany vod, odpadového hospodářství, ochrany přírody a krajiny, ochrany lesa a další oblasti dle speciálních zákonů, které vymezují věcnou působnost

Inspekce je státním orgánem s celostátní působností v oblasti dozoru nad dodržováním norem práva životního prostředí. Dohlíží rovněž na dodržování závazných rozhodnutí správních orgánů v oblasti životního prostředí. Její pravomoc vychází ze složkových zákonů (hlavních složek ochrany ŽP – ovzduší, voda, odpady, příroda a krajina a lesy) a dále z dalších zákonů týkajících se životního prostředí (zákon o integrované prevenci a omezování znečištění – IPPC). Působnost Inspekce je tedy různorodá dle oblastí, v nichž působí.

⁴² zák. č. 128/2000 Sb., zákon o obcích.

8. Jednotlivé složky dle věcné působnosti

8.1. Ochrana ovzduší

Právní úprava ochrany ovzduší v České republice je upravena zákonem č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší a změně některých dalších zákonů, účinného od 1. 9. 2012). Moderní právní úprava však byla přijata v roce 2002 (dříve zde figurovala Státní technická inspekce ochrany čistoty ovzduší), a to zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, tato úprava nahradila již dřívější úpravu z počátku devadesátých let. Tímto zákonem (z roku 2002) byla do našeho právního řádu zavedena ochrana vnějšího ovzduší vedle dosavadního přístupu převážně emisního i nově nástroje přístupu imisního. Změnila kategorizaci stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší a rozšířila soubor povinností provozovatelů těchto zdrojů, upravila nástroje ochrany ozonové vrstvy Země, dále zavedla instituty ochrany klimatického systému Země a ochrany před světelným zářením a upravila kompetence orgánů ochrany ovzduší při jejím uplatňování.

Podle této úpravy (dle části šesté) je Inspekce orgánem pověřeným správní činností v oblasti ochrany ovzduší. Je pověřena především kontrolou dodržování povinností (řešením správních deliktů, nikoliv přestupků) provozovateli stacionárních zdrojů dle přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší, a to u znečišťování ovzduší včetně měření emisí znečišťujících látek, ukládáním sankcí (pokuty, zastavení provozu) a nápravných opatření, kategorizací stacionárních zdrojů a je dotčeným orgánem při vydávání povolení v řízeních vedených krajskými úřady. Činnosti Inspekce vyplývající z platné právní úpravy zajišťuje jak oddělení ochrany ovzduší ředitelství, tak oddělení ochrany ovzduší oblastních inspektorátů.

Dalším oblastí kde jedná Inspekce jako správní orgán je nakládání s látkami, které poškozují ozonovou vrstvu⁴³. Je zde určena jako orgán, který v prvním stupni projednává správní delikty (tj. delikty právnických

⁴³ zák. č. 73/2012 Sb. o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu

osob a fyzických osob podnikajících). Je zde pověřena i vybíráním a vymáháním pokut, na rozdíl od zákona o ochraně ovzduší, kde je touto činností pověřen celní úřad, ale jsou také příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky.⁴⁴

8.2. Ochrana vod

Hlavní činností úseku ochrany vod je dozor nad dodržováním zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a předpisů a rozhodnutí podle něj vydaných. Tato činnost zahrnuje kontroly u zdrojů znečištění, resp. ohrožení jak komunální, tak průmyslové a zemědělské sféry. Inspekce vyžaduje odstranění zjištěných nedostatků a závad, jejich příčin a škodlivých následků, a ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě a je oprávněna viníky pokutovat. V případě, že dochází k velmi závažnému ohrožení životního prostředí, je inspekci umožněno nařídít zastavení výroby nebo jiné činnosti, která ohrožení způsobuje a to až do doby odstranění nedostatků nebo jejich příčin.

Dozor je zaměřen na vypouštění odpadních vod⁴⁵ do vod povrchových a podzemních, vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných závadných látek do veřejných kanalizací, výstavbu, provoz a údržbu čistíren odpadních vod a jiných zařízení ke zneškodnění, snížení nebo odstranění znečištění vod, ochranu povrchových a podzemních vod před znečištěním závadnými látkami, které nastává především při manipulaci s těmito látkami ve větším rozsahu, dodržování ustanovení vodního zákona o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových znečišťovateli.

Odpadní vodou se rozumí voda použitá mimo vodní zdroj, jejíž vlastnosti byly změněny lidskou činností a voda z atmosférických srážek.

⁴⁴ § 26 odst. 7 zák. č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší, resp. § 20 odst. 6 zák. č. 73/2012 Sb. o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu

⁴⁵ viz § 38 odst. 1 zák. 254/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů

Odpadní voda je tedy taková, která je znečištěná a kterou nelze dále využívat bez další úpravy. Zahrnujeme sem především vodu splaškovou, dešťovou a vodu podzemní, která je odčerpávána kvůli snížení její hladiny v okolí staveb. Dále sem patří voda, která pochází z mytí pozemních komunikací. Za znečištění považujeme i vliv tepla a radioaktivity.

Voda povrchová je voda všech vodních povrchových zdrojů (moře, řeky, rybníky, potoky).

Voda podzemní zahrnuje všechnu vodu, která se nachází pod zemským povrchem, zejména v pórech mezi částicemi půdy a v místech, kde je narušena kontinuita hornin.

Při havarijních únicích závadných látek do vod je inspekce jedním z orgánů (dalším orgánem je vodoprávní úřad), které jsou oprávněny vyšetřovat jejich příčiny, ukládat opatření k odstranění těchto příčin a zjištěné nedostatky sankcionovat. Dále vede centrální evidenci havárií ohrožujících jakost povrchových a podzemních vod. Závažný problém představují kontaminace podzemních vod, horninového prostředí, staveb a nevyhovující skládky, které vznikly v minulosti. Inspekce ukládá v těchto oblastech rozhodnutí o nápravných opatřeních a kontroluje průběžně jejich plnění.

Závadné látky jsou látky, které nejsou odpadními ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod⁴⁶

8.3. Odpadové hospodářství

Odpadové hospodářství Inspekce je jednou z nejmladších složek ochrany. Zavedením této složky reagovala na faktický stav, kdy se nakládání s odpady (odpadové hospodářství) stalo civilizačním problémem. Kromě dodržování právních předpisů v oblasti nakládání s odpady, patří do kompetence Inspekce i nakládání s obaly, biocidy a chemickými látkami.

⁴⁶ § 39 odst. 1 zákona 254/2001 Sb. o vodách

Právním základem v této oblasti je zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002. Zákon stanovuje povinnosti právnických a fyzických osob při nakládání s odpady a podmínky pro předcházení vzniku odpadů.

Inspekce vykonává kontrolu nad dodržováním ustanovení zákona, a to spolu s jinými orgány (např. Ministerstvo zdravotnictví, ČOI atd.⁴⁷). Kontrola je zaměřena na právnické osoby, fyzické osoby oprávněné k podnikání a na obce. Nevztahuje se tedy na fyzické osoby⁴⁸. Kontrola dodržování zákona o odpadech fyzickými osobami (občany) a nakládání s komunálním odpadem spadá do kompetencí jednotlivých obcí. Nakládání s obaly je upraveno zákonem č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů. Tento zákon stanovuje práva a povinnosti při nakládání s obaly a uvádění obalů a balených výrobků na trh nebo do oběhu, při zpětném odběru a při využití odpadu z obalů, dále stanovuje poplatky a ochranná opatření, opatření k nápravě a pokuty.

Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích obsahuje stanovení práv a povinností právnických a fyzických osob při zjišťování vlastností a klasifikaci chemických látek a chemických přípravků, při jejich registraci, evidenci, oznamování, při jejich uvádění na trh a do oběhu. Tento zákon poprvé upravoval problematiku chemických látek a přípravků v ČR.

Oblast nakládání s biocidními přípravky upravuje zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících předpisů.

Inspekce v oblasti odpadového hospodářství vykonává tyto činnosti: provádí kontroly, revize, проверки a šetření zaměřené na dodržování platných právních předpisů, ukládá pokuty za porušení stanovených povinností, stanovuje podmínky a lhůty pro zjednání nápravy

⁴⁷ § 76 odst. 3 zákona 185/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ §76 odst. 1 zákona 185/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů

protiprávního stavu, vydává stanoviska pro ostatní orgány státní správy, spolupracuje s krajskými úřady, celními orgány, Policií ČR, hygienickými stanicemi, finančními úřady a obcemi a poskytuje jim odbornou pomoc, dle ustanovení zákona č.356/2004 Sb., o chemických látkách a přípravcích, dozírá na jeho dodržování právními a fyzickými osobami, včetně ukládání pokut a nápravných opatření, dle ustanovení zákona č. 477/2001 Sb. o obalech kontroluje plnění povinnosti zpětného odběru a povinnost využití odpadu z obalů a dalších povinností s tím souvisejících.

8.4. Ochrana přírody

Tato složka ochrany přírody České inspekce životního prostředí vznikla v roce 1992 ve vazbě na legislativní zabezpečení ochrany přírody a krajiny, přijaté v roce 1992.

V současné době vykonává inspekce na úseku ochrany přírody státní dozor na základě čtyř složkových zákonů, a to podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 100/2004 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty a o změně některých souvisejících zákonů, a konečně podle zákona č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů.

Účelem zákona o ochraně přírody je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákonné předpisy vydané k jeho provádění jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství a ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství, což v praxi znamená, že bez souhlasu orgánu ochrany přírody nelze vydat povolení ke stavební činnosti v krajině,

k větším zásahům do lesů, vod v krajině, k těžbě nerostů, myslivosti atd.

Inspekce v oblasti ochrany přírody dozírá na dodržování právních předpisů a rozhodnutí týkajících se ochrany přírody a krajiny jejich adresáty. Její dozorčí působnost se vztahuje i na orgány státní správy. Zjišťuje případy ohrožení a poškození přírody, jejich příčiny a odpovědné osoby a je oprávněna v případech hrozící škody nařídít omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin. Za porušení povinností při ochraně přírody je oprávněna ukládat pokuty právníkům i fyzickým osobám.

V obecné rovině se inspekce zaměřuje zejména na ochranu zeleně rostoucí mimo les před poškozováním a nepovoleným kácením. Tato působnost však byla v nedávné době omezena (došlo k rozšíření možnosti kácet zeleň rostoucí mimo les bez povolení) ochranu významných krajinných prvků a krajinného rázu. V územní ochraně se kontroluje **stav** a dodržování základních a speciálních podmínek ochrany zvláště chráněných území, což jsou národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky. Druhová ochrana podle zákona č. 114/1992 Sb.⁴⁹ se týká především zvláště chráněných druhů a jejich biotopů.

V druhové ochraně podle zákona č. 100/2004 Sb.⁵⁰ inspekce kontroluje zejména podmínky dovozu a vývozu ohrožených druhů živočichů a rostlin. Pro efektivní naplňování povinností ze zákona byla zřízena pohotovostní služba CITES (mezinárodní úmluva CITES), v rámci které inspekce poskytuje odbornou součinnost především celním orgánům. V této oblasti je Inspekce rovněž široce zapojena do mezinárodní spolupráce, včetně účasti na expertní podskupině pro druhovou ochranu při generálním sekretariátu Interpolu. Inspekce může odebrat nelegálně získané

⁴⁹ zákon o ochraně přírody a krajiny

⁵⁰ zákon o obchodování s ohroženými druhy

exempláře, včetně exemplářů neživých a výrobků z nich, a ukládá pokuty za přestupky fyzických osob a správní delikty právnických osob.

Podrobněji se budu tématu CITES věnovat v části diplomové práce, která se bude věnovat institutů, které mají mezinárodní prvek.

Zákon o nakládání s GMO (geneticky modifikované organismy zák. č.78/2004 Sb.), pro úplnost je třeba nejprve určit co to GMO je. Jedná se o organismy s výjimkou člověka, jehož dědičná informace uložená v DNA byla změněna za pomoci technik genového inženýrství. Geneticky modifikovány mohou být rostliny, zvířata i mikroorganismy. Na základě tohoto zákona⁵¹ inspekce kontroluje z hlediska ochrany životního prostředí dodržování právních předpisů a podmínek stanovených rozhodnutími MŽP, které se týkají nakládání s GMO, včetně dovozu a vývozu. Dozorová činnost Inspekce nad dodržováním zákona o GMO reflektuje dynamický vývoj biotechnologií ve světě a soulad s právními předpisy EU. Právníckým i fyzickým osobám, které jsou původci závad, inspekce ukládá opatření k nápravě i pokuty za porušení povinností podle tohoto zákona. Inspekce ukládá pokuty, které jsou v porovnání s ostatními složkovými zákony v řádově vyšší úrovni.

Dalším právním předpisem, podle kterého oddělení ochrany přírody Inspekce vykonává dozorovou činnost, je **zákon o provozování zoologických zahrad (č.162/2003 Sb.)**. V případě provozování zoologické zahrady bez licence (licenci vydává MŽP), inspekce vydá rozhodnutí o uzavření zoologické zahrady. Za přestupky a správní delikty inspekce podle zákona ukládá pokuty.

Složka ochrany přírody se spolu s ostatními složkami Inspekce, zejména složkou ochrany vod a odpadového hospodářství, zabývá také řešením následků havárií a přírodních katastrof.

⁵¹ §31 zák. č. 78/2004 Sb. o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty

8.5. Ostatní oblasti

Integrovaná prevence a omezování znečištění (*Integrated Pollution Prevention and Control*) – IPPC je další významnou oblastí, ve které Inspekce působí. Tato oblast je poměrně nová, protože legislativně je upravena zák. č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále také o integrované prevenci). Legislativa byla přijata na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/61/ES o IPPC ve znění novely 2003/35/ES. Jedná se o nevyšší možnou ochranu životního prostředí, díky níž, je životní prostředí chráněno komplexně. IPPC je vlastně využívání látek šetrných k ŽP a k zdraví lidí, a to již v procesu výroby, a dále ve využívání a posouzení BAT (*Best Available Techniques*), tj. nejlepších dostupných technik - moderních technologií, postupů.

Inspekce v této oblasti vykonává na základě zák. č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci tyto hlavní činnosti:

Provádí integrované kontroly, revize, prověrky a šetření zaměřené na dodržování platných právních předpisů, ukládá pokuty za porušení povinností stanovených zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a povinností stanovených integrovaným povolením - IP. Vydává stanoviska pro ostatní orgány státní správy (vyjádření k žádostem o IP atd.), spolupracuje s krajskými úřady (ústní jednání k vydání IP), celními orgány, Policií ČR, hygienickými stanicemi, finančními úřady a obcemi a poskytuje jim odbornou pomoc.

Další oblastí kde Inspekce působí, je vydávání **stanovisek k LAP**⁵² (letecké aplikace přípravků), jedná se o vydávání stanovisek na základě zákona č. 326/2004 Sb. o státní rostlinolékařské péči.

⁵² letecká aplikace přípravků

Poslední oblastí, ve které má Inspekce působnost je **ekologická újma**. Jedná se opět o poměrně novou působnost, protože byla zavedena zák. č. 176/2008 Sb.⁵³ o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Opět se zde jedná o implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES.

Inspekce přijímá sdělení o bezprostřední hrozbě ekologické újmy nebo o vzniklé či zjištěné ekologické újmě, zjišťuje a eviduje případy ekologické újmy, ukládá pokuty a jiná opatření, kontroluje dodržování povinností stanovených tímto zákonem nebo rozhodnutím či opatřením vydaným na jeho základě a je oprávněna kontrolovat údaje poskytnuté provozovatelem včetně údajů o rozsahu znečištění.

Z výše uvedeného vyplývá, že působnost Inspekce je opravdu velmi široká a cílem této práce není podrobné seznámení se všemi aspekty její působnosti. Z tohoto důvodu, jak již uvádím v úvodu, jsem zvolila oblast provádění inspekce v oblasti vod a problematiku CITES jako oblasti, kterým se budu podrobně věnovat. V případě ostatních oblastí vznikla již jiná díla, která se problematice podrobně věnují.

9. Pravomoc

Pravomocí⁵⁴ se rozumí prostředky, které jsou dané instituci svěřeny, aby mohla provádět úkoly jí svěřené. Jedná se tedy o samotnou realizaci práva.

Obecně Inspekce kontroluje dodržování obecně závazných právních předpisů a rozhodnutí správních orgánů ve věcech životního prostředí,

⁵³ §16 odst. 3 zák. č. 176/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě a její nápravě

⁵⁴ Na rozdíl od pojmu kompetence, které jsou již konkrétním vymezením realizovaných otázek v procesu výkonu pravomoci

zjišťuje nedostatky, popřípadě škody vzniklé na životním prostředí, jejich příčiny a původce, ukládá opatření k odstranění a nápravě zjištěných nedostatků, provádí kontrolu uložených opatření, omezuje nebo zastavuje škodlivou činnost právnických nebo fyzických osob, ukládá právnickým a fyzickým osobám pokuty za prokázané porušení stanovených povinností v oblasti životního prostředí, ukládá některé další povinnosti původcům odpadů (poplatky za ukládání odpadů apod.), vydává rozhodnutí ke starým ekologickým škodám, odebírá nedovoleně držené nebo získané jedince zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a druhů chráněných mezinárodními úmluvami.

Pravomoci Inspekce jsou poměrně široké, avšak ne všechny lze uplatnit ve všech pěti složkách (ochrany ovzduší, ochrany vod, odpadového hospodářství, ochrany přírody a krajiny, ochrany lesa). Nejdůležitější pravomocí je dozor nad nepodřízenými subjekty, s tím je spojeno oprávnění ukládat sankce, a to jak pokuty, omezení nebo zastavení činnosti tak odebrání neoprávněně drženého jedince. Kromě sankcí může v případě zjištěných nedostatků zajistit nápravu také opatřením, sem patří opatření k nápravě zjištěných nedostatků, řešení starých ekologických zátěží, řešení havárií.

Mezi další pravomoci patří správa poplatků (vyměření, vybrání atd.), udělování povolení a schválení, vydání stanovisek a řešení stížností, oznámení a podnětů.

Z výše uvedeného můžeme vidět, že činnost Inspekce můžeme dělit na správní rozhodování (sankčního a nápravného charakteru) a činnosti mimo správní řízení.

Do druhé kategorie spadají vyjádření a stanoviska. Mohlo by se zdát, že tato činnost není oproti správní činnosti až tak významná, opak je však pravdou. Inspekce vydá ročně kolem dvanácti tisíc stanovisek a vyjádření,

hlavně k zpracovaným studiím EIA, anebo k žádostem o podporu ze Státního fondu ŽP.

Správní rozhodnutí dělíme na správní rozhodnutí sankčního charakteru, tj. ukládání pokut, omezení nebo zastavení činnosti, resp. provozu. Správní rozhodnutí nápravného (nesankčního) charakteru se vydávají samostatně, v případě méně závažného porušení závazného předpisu, nebo spolu se sankcí, to se užívá v případě zájmu na napravení vzniklé situace, ale již nepostačuje samotná náprava a je třeba uložit i sankci. Do této kategorie patří opatření k nápravě zjištěných nedostatků, řešení starých ekologických zátěží, evidence havárií a spolupráce při jejich řešení, zadržení nelegálních exemplářů ohrožených druhů živočichů a rostlin a odebrání nedovoleně držených jedinců, odebrání výrobků.

V oblasti ochrany vod má Inspekce pouze některé z výše uvedených kompetencí. Jedná se o provádění dozoru, ukládání sankcí a opatření, dále spravuje poplatky za vypouštění odpadních vod a poplatky za odběr podzemních vod. Vydává také stanoviska, vyjádření a souhlasy pro jiné orgány. Řeší podněty.

V České republice samozřejmě existují i další organizace, které se věnují ochraně životního prostředí, a to jak na poli státních orgánů, tak nevládních organizací. Mezi nejvýznamnější patří Česká informační agentura životního prostředí⁵⁵, poskytující odborné zázemí, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, jež zajišťuje metodickou, dokumentační, informační, výchovně-vzdělávací, vědeckovýzkumnou a poradenskou činnost v oblasti péče o přírodu a krajinu

Kromě této činnosti Inspekce dále zpracovává stanoviska, posudky a vyjádření pro rozhodnutí jiných orgánů státní správy, podílí se na řešení havárií, zejména v ochraně vod, řeší stížnosti, podání, oznámení a podněty občanů, právnických osob i jiných orgánů státní správy.

⁵⁵ do 2005 jako Český ekologický ústav

10. Poskytování informací

Informace jsou jedním z nejdůležitějších nástrojů ochrany životního prostředí. Úplné a pravdivé informace umožňují adekvátní, včasný, ale hlavně efektivní zásah v případě, že by mohlo dojít, nebo již dochází k ohrožení životního prostředí. Právo na informace je zakotveno již v Ústavě ČR v čl. 35 a v Listině základních práv a svobod, čl. 41. Podrobně je úprava poskytování informací v oblasti životního prostředí upravena dvěma zákony, což může v praxi činit potíže. Právo na informace v oblasti životního prostředí vycházejí z Aarhuské úmluvy.⁵⁶

Inspekce, jako orgán veřejné správy, je povinna poskytovat informace na základě těchto dvou zákonů - č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V prvním případě se jedná o informace o životním prostředí a ve druhém případě o obecné informace, které se týkají hlavně fungování Inspekce a její působnosti.

V první řadě je však důležité definovat co to je informace v oblasti životního prostředí. Jedná se o informace v těchto oblastech

1. o stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu
2. o připravovaných nebo prováděných činnostech a opatřeních a o uzavíraných dohodách, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek
3. stavu složek životního prostředí, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o interakci mezi nimi
4. o látkách, energii, hluku, záření, odpadech včetně radioaktivních odpadů a dalších emisích do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivňovat jeho složky a o důsledcích těchto emisí

⁵⁶ bližší informace o Mezinárodní úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí na <http://www.ucastverejnosti.cz>

5. o využívání přírodních zdrojů a jeho důsledcích na životní prostředí a rovněž údaje nezbytné pro vyhodnocování příčin a důsledků tohoto využívání a jeho vlivů na živé organismy a společnost
6. o vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví a o posuzování vlivů na životní prostředí.⁵⁷

V případě poskytování informací musíme rozlišovat, zda se jedná o aktivní či pasivní poskytnutí informace. V prvním případě tato povinnost vyplývá orgánu veřejné správy, v tomto případě Inspekci, přímo z právní normy.⁵⁸ Nejčastěji tak dochází pomocí vyvěšením na úřední desce, v dnešní době i elektronické. V druhém případě musí iniciativa vzejít od subjektu, který chce získat danou informaci a musí si tedy podat žádost.

V případě obou zákonů lze žádost o informace lze podat písemně i ústně (např. telefonicky) na oblastních inspektorátech a u záležitostí týkajících se informace celostátního charakteru na ředitelství.

Lhůta pro vyřízení žádosti je 30 dnů od jejího obdržení, pouze v případě zvláštních okolností lze lhůtu prodloužit na 60 dnů, toto se týká žádostí podaných dle zákona č. 123/1998 Sb.. V případě druhého „informačního“ zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím jsou lhůty jiné, a to tak, že žádost má být vyřízena do 15 dnů od přijetí a ze závažných důvodů lze tuto lhůtu prodloužit až o 10 dní. Vyřízením je míněno zpřístupnění informace nebo vydání rozhodnutí o odepření poskytnutí informace, ale pouze ze zákonných důvodů.

Inspekce je povinna odpovědět na každý dotaz, zákon však stanovuje určité případy, kdy může takové poskytnutí informací odepřít. Jedná se o situaci, kdy se žádost týká informací, kdy je utajení v zájmu státu, dále pokud se podléhají ochraně osobních údajů nebo individuálních údajů,

⁵⁷ *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 194

⁵⁸ § 10a zákona č. 123/1998 Sb. o právu na informace v životním prostředí

ochraně osobnosti, duševního vlastnictví nebo obchodního tajemství a v dalších případech, vymezených zákonem č. 123/1998 Sb.

V případě, že je dotaz zodpovězen nenastává většinou problém podle kterého zákona se řídit (viz rozdílné lhůty pro vyřízení). Problém ovšem nastane v případě, že orgán veřejné správy nekoná a nevydá žádné rozhodnutí. V případě zákona 123/1998 Sb. o právu na informace v životním prostředí se jedná o fikci tzv. negativního rozhodnutí.⁵⁹ Jelikož se jedná o správní rozhodnutí, dává zákon tazateli možnost opravných prostředků. Naopak je tomu v případě zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, kdy marné uplynutí lhůty nemá za následek fikci správního rozhodnutí, ale pouze dává tazateli možnost podat stížnost. Zde je další problém v případě nejasnosti, dle kterého zákona je žádost podána, protože v prvním případě je na podání opravného prostředku lhůta 15 dní ve druhém na podání stížnosti 30 dní od marného uplynutí lhůty pro vyřízení. V obou případech lze samozřejmě využít ochranu před nečinností dle správního řádu. O tom, který předpis bude použit, rozhoduje povinný subjekt, tazatel může uvést, který předpis má být dle jeho názoru použit, povinný subjekt k tomu však nemusí přihlídnout.

Jelikož v posledních letech zájem společnosti o informace stoupá, řeší Inspekce každý rok stovky žádostí o poskytnutí informace. Inspekce v poslední době vyhovuje téměř všem žádostem (za poslední dva roky odmítla poskytnout informaci pouze v jednom případě). Toto je poměrně pozitivní trend, protože to znamená, že vzrůstající zájem veřejnosti o životní prostředí má odborný ráz a Inspekce tak není zatěžována dotazy, které jsou nesmyslné a může se tak věnovat své hlavní činnosti, a to provádění kontrol.

⁵⁹ § 9 odst. 3

11. Inspekční činnost

Inspekce vykonává správní dozor, což je správní činnost, při které pozoruje jako vykonavatel státní správy chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním stanoveným v závazných předpisech (zákonech a jiných závazných normách). Tento dozor vykonává jako specializovaný dozorcí orgán, což znamená, že dozor tvoří dominantní, nikoli však nezbytně jedinou, pravomoc.

Provádění inspekcí neboli kontrol je hlavní činností Inspekce, v této oblasti má inspekce působnost ve všech pěti složkách. Postup při provádění kontrol je upraven v zákoně č. 552/1991 Sb. o státní kontrole. V části třetí tohoto zákona najdeme podrobný popis průběhu kontroly, tato část se nazývá Základní pravidla kontrolní činnosti neboli Kontrolní řád. Dále je postup inspektorů upraven vnitřními směrnici.

Pro podrobné popsání důvodů a průběhu kontroly a jejích výsledků jsem zvolila oblast ochrany vod.

Kontroly rozlišujeme na **plánované a neplánované**. Jak již z názvu vyplývá, plánované jsou prováděny na základě plánu inspekční činnosti pro daný kalendářní rok, neplánované jsou většinou na základě podnětů od veřejnosti. Od podnětů k zahájení řízení musíme odlišovat tzv. stížnost, o té bude pojednáno níže.

Inspekce je povinna přijmout podněty k zahájení řízení dle § 42 Správního řádu.⁶⁰ Forma podání podnětu k zahájení řízení je stanovena v § 37 Správního řádu. Musí zde tedy být splněny základní náležitosti, které vyžaduje zákon. Důležité také je, aby v oblasti, ve které je podáván podnět, byla inspekce oprávněna konat (tj. měla v dané věci působnost). Lhůta pro vyřízení podnětu k zahájení řízení je 30 dní, v závažných případech, např. v případě, že jsou odebírány vzorky a čeká se na vyjádření akreditované laboratoře, lze tuto lhůtu prodloužit až na 60 dní.

⁶⁰ zák. č. 500/2004 Sb. Správní řád ve znění pozdějších předpisů

Inspekce musí přijmout veškeré podněty od veřejnosti. Prvním krokem při řešení této problematiky je posouzení, zda je podnět oprávněný nebo není. V případě, že oprávněný není, vyrozumí Inspekce o této skutečnosti podavatele podnětu. Pokud je podnět oprávněný, zahájí Inspekce inspekční šetření, kdy prošetří podnět přímo na místě a případně zjistí nedostatky.

Po provedení inspekce na místě, odešle podavateli podnětu odpověď, kterou ho vyrozumí o průběhu kontroly a jejím výsledku (např. že k žádnému porušení nedošlo, případně pokud došlo, jaká sankce byla udělena)

V případě, že podavatel podnětu není spokojen s odpovědí od Inspekce, je oprávněn podat stížnost na postup inspektora, o stížnostech bude pojednáno níže.

Dle informací, které jsem získala během rozhovorů s inspektory, v oblasti ochrany vod jde vždy zhruba o stejný podíl plánovaných a neplánovaných kontrol. Podněty jsou však v mnoha případech pouze lokálního charakteru, ale pro činnost inspekce mají nezanedbatelný význam, ten se však liší dle oblastí, kterých se týká, a to jak územně, tak zaměřením (voda, vzduch, příroda a krajina, odpady), např. OI v Českých Budějovicích vody shledá 99% podnětů ročně jako oprávněné a ve většině případů shledá i porušení zákona, oproti tomu OI v Praze na stejném odboru shledá většinu podnětů neoprávněných, opět se jedná o informace získané od inspektorů. Ale musíme také přihlížet k faktu, že ne všechny podněty spadají do kompetence Inspekce a jsou tedy neoprávněné. Ročně Inspekce celkově shledá oprávněnými pouze jednu čtvrtinu z došlých podnětů, ale jak je uvedeno výše, nelze toto číslo generalizovat na celou Českou republiku a na všechny oblasti.

Kontroly se zaměřují v oblasti ochrany vod na několik oblastí. Jedná se o sledování nejvýznamnějších čistíren odpadních vod velikosti nad 10 000 EO (ekvivalentních obyvatel), kontrola čistíren odpadních vod

velikosti 500 až 10 000 EO, dále spravuje agendu poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, odběry vod podzemních a další.

Jistě není bez zajímavosti, že v oblasti čistíren odpadních vod velikosti nad 10 000 EO, na které se kontroly zaměřují, je nejméně uložených sankcí. V roce 2011 proběhlo v této oblasti celkem 223 kontrol. Tyto velké čistírny odpadních vod jsou vedeny jako prioritní pro kontrolu, a to z důvodu směrnice Rady č. 91/271/EEC o čištění městských odpadních vod. Kontroly se tedy zaměřují na dodržování limitních hodnot ukazatelů znečištění.

Ve většině z uvedených kontrol bylo zjištěno, že jsou splněny požadavky směrnice. V několika případech, které v roce 2011 ještě nesplňovaly požadované hodnoty, došlo k realizaci nápravných opatření. V některých případech však k nápravě nedošlo, a to ani po opakované kontrole, nejčastějším důvodem je nedostatek finančních prostředků a nemožnost financování rekonstrukce z dotačních programů. V mnoha případech totiž došlo k uzavření dlouhodobých provozních smluv, a proto nelze využít dotačního programu.

Dlouhodobé provozní smlouvy jsou, takové smlouvy, které jsou uzavřeny jako smlouvy na dobu určitou, reálně se z důvodu dlouhodobosti však stávají smlouvami na dobu neurčitou, nejčastěji jsou uzavírány na dobu 99 let a jejich předmětem je provoz zařízení, např. ČOV. K zamítnutí dotací dochází z důvodu, že peníze jsou určeny k čerpání obcím a nikoliv soukromým subjektům (tj. zisk z např. rekonstrukce financované dotací nemá plynout soukromým subjektům)

Pro zajímavost nejvýznamnějším případem kdy nedošlo k realizaci nápravných opatření v této oblasti je pražská ÚČOV. Hlavní město Praha tedy zažádalo o výjimku ze směrnice EU 91/271/EEC a posunutí termínu pro splnění požadavků na rok 2016. Inspekce však nemůže dle platného vodního zákona uložit Praze pokutu za nesplnění požadavků směrnice, protože Praha uzavřela v roce 2010 smlouvu o provozování vodárenské

infrastruktury v metropoli se společností Veolia, a.s., a to až do roku 2028. Inspekce tedy neprovádí kontrolu u majitele (hl. město Praha), ale u provozovatele, který nese za provoz odpovědnost.

11.1. Zahájení a průběh kontroly

K provádění inspekce jsou oprávnění inspektoři ⁶¹, kteří jsou zaměstnanci Inspekce.

Jak je již uvedeno výše, kontroly dělíme na **plánované** (dle rozvrhu práce pro daný rok) a **neplánované** (na základě podnětů).

Kontrola může být ohlášená (tj. kontrolovaný subjekt je předem informován o kontrole) nebo neohlášená (není informován). K ohlášení kontroly dochází z pravidla v případech, kdy je tak zajištěna přítomnost odpovědné osoby na místě provádění kontroly. K ohlášení může dojít předem (v řádu dní až týdnů) nebo na místě. Ohlášení je tedy vždy nutno přizpůsobit dané kontrole.

K neohlášeným kontrolám se zpravidla přistupuje v případě, že by se odpovědný subjekt mohl pokoušet komplikovat průběh kontroly, např. ničením dokumentace.

Kontrola je fakticky zahájena sdělením kontrolovanému subjektu o zahájení kontroly. U plánované kontroly je tak učiněno předem, kdy je kontrolovanému subjektu oznámeno datum, místo a hodina provádění inspekce (pokud je to účelné, tak také předmět kontroly a doklady které si má kontrolovaný subjekt připravit), v případě neplánované kontroly se tak stane okamžikem vstupu do prostoru, kde se má inspekce provést. Inspektor je při zahájení kontroly povinen se identifikovat ⁶². Vnitřní řád Inspekce upravuje způsob identifikace inspektora pomocí průkazu. Kontrolovaná osoba je oprávněna požadovat prokázání identifikace. Zde však může nastat problém, protože ZSK ukládá povinnost předložit

⁶¹ §9 zák. č. 552/1991 Sb. o státní kontrole

⁶² § 12 odst. 2 písm. a) zák. č. 552/1991 Sb. o státní kontrole ve znění pozdějších předpisů

pověření k provedení kontroly⁶³. Inspektor se identifikuje pomocí průkazu, otázkou však zůstává, jestli se jedná i o pověření k provedení kontroly. Z ustanovení jednotlivých složkových zákonů vyplývá, že průkaz slouží pouze k identifikaci a dokázání příslušnosti k Inspekci. V praxi se inspektoři prokazují pouze průkazem Inspekce a pouze na požádání předloží pověření k provedení kontroly.

Při provádění kontrolní činnosti mohou nastat různé situace. V případě přítomnosti kontrolované osoby dojde ke kontrole, ta buď shledá, že je vše v souladu s předpisy nebo není, pak má několik možností jak postupovat dále, touto problematikou se budu zabývat níže. Dále může nastat situace, že kontrolovaná osoba se nedostaví ke kontrole, v tomto případě se provede pouze inspekční šetření.

V případě, že proběhla kontrola a nedošlo k jejímu ukončení (např. nebyly předloženy všechny doklady) je vyhotoven tzv. dílčí protokol o průběhu kontroly, kde je stanovena povinnost a lhůta do kdy je třeba ji splnit, dále je zde stanoven další postup při kontrole.

Samotný průběh kontroly nelze generalizovat, protože každá kontrola je specificky daná svým předmětem. Co je pro všechny kontroly společné, je výčet pravomocí inspektora. Tyto pravomoci jsou určeny v § 11 zákona o státní kontrole, jedná se například o oprávnění vstupovat do objektů a jiných prostor souvisejících s prováděnou kontrolou, požadovat předložení originálů dokumentů, atd.. Veškerá tato oprávnění slouží k co nejjednoduššímu a nejrychlejšímu zjištění skutečného stavu a jeho porovnání se stavem požadovaným.

Po ukončení faktické kontroly je sepsán Protokol o kontrolním zjištění. V něm je kromě údajů o kontrole (místo, čas, kontrolní orgán, kontrolní pracovníci a kontrolovaná osoba, předmět) uveden hlavně průběh samotné kontroly a její výsledek, tj. popis zjištěných skutečností a závěr, obsahující nedostatky a právní předpisy, které byly porušeny.

⁶³ § 12 odst. 2 zákona o státní kontrole

Jak již bylo uvedeno výše, může u kontrol dojít k různým situacím, kdy ani samotná kontrola nemusí proběhnout. Výstupy (protokoly) jsou tedy také různé. Jde hlavně o situace, kdy se kontrolovaná osoba nedostaví (případně je neznámá), nebo nedojde k ukončení kontroly.

V prvním případě je protokolem tzv. Zápis z inspekčního šetření, ten obsahuje podobné údaje jako Protokol o kontrolním zjištění, tedy místo a čas inspekčního šetření, inspekční orgán, pracovníky, kteří inspekční šetření provedli, dále obsahuje vlastníka, příp. nájemce pozemku, na němž došlo k inspekčnímu šetření, pokud je znám, je mu Zápis z inspekčního šetření doručen, pokud není znám, je snaha ho dodatečně dohledat a předat mu Zápis z inspekčního šetření.

V případě provádění inspekčního šetření si pracovníci inspekce přibírají další osoby, které jsou přítomné po celou dobu inspekčního šetření.

Nejčastějším typem výstupního protokolu je Protokol o kontrolním zjištění, v případě, že je zahajováno správní řízení, sepisuje se tzv. Protokol o kontrolním zjištění spojený s oznámením o zahájení správního řízení. Ten se od prvního jmenovaného odlišuje, jak již název říká, navazujícím správním řízením dle § 143 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád v planém znění. Je zde specifikován správní delikt, a jaké skutečnosti považuje kontrola za porušení právních ustanovení.

Veškeré výše uvedené protokoly musí být podepsány pracovníky Inspekce, kteří provedli kontrolu, dále jsou povinni seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu a předat jí jeho stejnopis což kontrolovaná osoba stvrdí svým podpisem.

Kontrolovaná osoba, v případě že nesouhlasí s výsledkem provedené kontroly, je oprávněna podat písemně do pěti dnů námitku. O námitkách rozhoduje vedoucí kontrolního orgánu. V případě, že je námitka podána na místě, může o ní inspektor sám rozhodnout jen v případě, že jí plně vyhoví, jinak je povinen ji předat vedoucímu.

V případě nevhodného chování inspektora nebo při nevhodném postupu oblastního inspektorátu Inspekce je kontrolovaná osoba oprávněna podat stížnost dle § 175 zák. č. 500/2009 Sb., správní řád. Lhůta pro vyřízení stížnosti podané proti chování inspektora je 60 dní. Forma pro podání stížnosti je daná stejná jako u podnětu. Stěžovatel podává stížnost dle § 37 zák. č. 500/2009 Sb, správní řád. Inspekce se zde trochu od ustanovení zákona odchyluje, protože u fyzických osob nepožaduje datum narození.

Nejtypičtějším způsobem pro podání podnětu nebo stížností je písemná forma, ale je možné podat toto podání i telefonicky, to se však musí dodatečně potvrdit písemně. Inspekce také přijímá podání elektronicky, ale musí obsahovat zaručený elektronický podpis dle zvláštních zákonů.

12. Nápravná a sankční opatření

Pokud došlo během inspekce ke zjištění porušení povinnosti, je Inspekce oprávněna ukládat nápravná opatření, která mají vést k nápravě nebo odstranění protiprávního stavu. Takovéto rozhodnutí připravuje inspektor, který prováděl inspekci, ale odpovídá za něj a podepisuje ho vedoucí příslušného odboru. Inspekce je oprávněna uložit subjektu, aby provedl přiměřená opatření k nápravě, ale nestanoví konkrétně jaká, vůle je tedy na samotném subjektu nebo uloží nápravné opatření s konkrétním obsahem. Někdy je ty způsob nápravy stanoven přímo zákonem, jindy je zcela ponecháno na vůli Inspekce jaké použije. Takovéto opatření musí obsahovat lhůtu, do kdy má být vykonáno, protože jinak by postrádalo smysl. Inspekce provádí následnou kontrolu splnění uložených opatření.

Spolu s nápravnými opatřeními je Inspekce oprávněna udělit i opatření sankčního charakteru. Inspekce může rozhodnout, že udělí nápravné opatření samostatně nebo spolu se sankcí. Jedná se totiž o dvě samostatná opatření, které každé slouží k jinému účelu. Nápravné opatření primárně slouží k zastavení protiprávního stavu a navrácení ve

stav, který je v souladu s právem. Sankční opatření slouží hlavně k potrestání pachatele. Má mít i funkci preventivní, proto se případy kdy byla udělena vysoká pokuta (typicky nad Kč 100.000,-) zveřejňují a mají tak odradit potencionální škůdce.

Mezi sankční opatření kromě pokut patří také omezení nebo zastavení činnosti či odebrání nedovoleně držených jedinců.

Opět o udělení nápravných a sankčních opatřeních rozhoduje inspektor, odpovídá za něj však vedoucí příslušného oddělení, který jej i podepisuje. Jsou tedy vdávána jménem Inspekce.

Ukládání pokut je velmi široká a poměrně složitá oblast. Každý složkový zákon má svou specifickou úpravu, obecný zákonem je pak zákon č. 100/1990 Sb., o přestupcích.

Otázkou zůstává efektivita ukládání opatření, a to hlavně sankčního charakteru. Jelikož jsou tyto sankce vydávány v rámci správního řízení (jedná se o správní rozhodnutí), musí obsahovat poučení o možnosti a způsobu odvolání (nutno odlišovat od námitek a stížností, ty nejsou ve správním řízení). Odvolání je zde řádným opravným prostředkem. Proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí ČIŽP může účastník řízení podat odvolání do 15 dnů od doručení k Ministerstvu životního prostředí podáním učiněným u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, tj. většinou u příslušného oblastního inspektorátu Inspekce⁶⁴. Odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu, musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby

⁶⁴ § 81 a násl.zákon č.500/2004 Sb., správní řád, § 81 zákona č.200/1990 Sb., o přestupcích

každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.

V současné době hodně kontrolovaných subjektů namítá, že výše uložené pokuty by pro ně byla likvidační a jak mi bylo potvrzeno inspektory, je následně tato pokut často snížena. Účelem pokuty totiž není zlikvidovat daný subjekt, nýbrž ho potrestat, ale umožnit mu další existenci.

Dalším problémem, který hlavně v oblasti ochrany vod nastává u opatření sankčního charakteru, je téměř vyloučení ostatních sankčních opatření (tj. zákaz činnosti nebo omezení činnosti). Protože u kontroly čistíren vod, které tvoří velkou část prováděných kontrol v této oblasti⁶⁵, by takové opatření mělo za následek pouze zhoršení daného stavu. V praxi jsem se několikrát setkala se situací, kdy si provozovatel ČOV raději nechával vždy dát sankci (vždy cca Kč 100.000,-) než aby investoval několik miliónů do rekonstrukce ČOV.

13. Mezinárodní spolupráce

V souvislosti s Inspekcí nelze nezmínit **IMPEL** (*EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*), tato, původně neformální, síť evropských institucí, které mají na starost implementaci evropského práva do vnitrostátního, a také prosazování tohoto práva, byla založena v roce 1992 a od roku 2008 je mezinárodní neziskovou asociací (tj. formální organizací) a snaží se podporovat ochranu životního prostředí prosazováním práva životního prostředí. IMPEL je ve světě jedinečný a jeho práce byla prezentována v rámci 6 akčního programu pro životní prostředí EU.

V historii se nejvíce prosadil při přípravě Doporučení 2001/331 Evropského parlamentu a Rady z roku 2001. I po změně statutu se tato

⁶⁵ Výroční zprávy ČIŽP

asociace snaží prosazovat ochranu životního prostředí, a to na legislativní úrovni.

Členy jsou členské státy EU (Česká republika je členem EU od roku 2004), dále přistupující země, kandidátské země a Norsko a možná troch překvapivě i Švýcarsko.

Tato organizace se snaží efektivně implementovat legislativu EU v oblasti práva životního prostředí do národních legislativ, dále se snaží zvyšovat povědomí občanů jednotlivých států o ochraně životního prostředí, podporuje vzájemnou spolupráci regulátorů, poskytuje zpětné vazby zákonodárcům, podporuje co nejvyšší prosaditelnost a vymahatelnost právních norem.

Nejdůležitějším cílem organizace je snaha přispět k co největší implementaci norem EU do národních legislativ, a to takových norem, které jsou jednoduše aplikovatelné a zároveň jednoduše vymahatelné. Tato legislativa by tedy měla vycházet z praktických znalostí zkušeností, které si členové IMPELu mohou vyměňovat. Dále musí být v souladu s rámcem Akčního programu životního prostředí.

Inspekce je tedy regulátorem na území České republiky, který zajišťuje ochranu práva životního prostředí, a to hlavně jako dozorčí orgán.

Problematika **CITES** (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* či zkráceně *Convention on International Trade in Endangered Species*) je složitá, protože zahrnuje nejen české, evropské, ale i mezinárodní právo. Podrobně popsat CITES by si zasluhovalo vlastní práci, protože význam problematiky obchodu s ohroženými druhy je stále vzestupný, ale tomu neodpovídá znalost veřejnosti o této problematice. Budu se zde věnovat jen stručně vztahu CITES a Inspekce. Tím, že k této úmluvě již přistoupilo 178 států, je dán i její význam, který není pouze regionální, ale celosvětový. Věřím, že i z tohoto důvodu bude narůstat význam úmluvy.

U zdroje myšlenek na vypracování úmluvy, která by upravovala mezinárodní obchod s ohroženými druhy, stála hlavně nevládní organizace mezinárodní unie pro zachování přírody (IUCN), jejíž návrhy se staly základem pro konferenci, na níž samotný text Úmluvy CITES vznikl. Smyslem úmluvy bylo zavedení systému povolenek, pasů, které by zajišťovaly obchod s živočišnými a rostlinnými druhy uvedenými v prvních třech přílohách v souladu s podmínkami obsaženými v příloze čtvrté.

Cíl Úmluvy není nikde explicitně vyjádřen, z doprovodné literatury Sekretariátu a taktéž z preambule samotné Úmluvy však lze dovodit, že hlavním cílem je prohloubení a rozvíjení mezinárodní spolupráce členských států ve snaze omezit obchod, který by ohrožoval volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny.⁶⁶

Úmluva přímo nezakazuje obchod s ohroženými druhy, ale snaží se prostřednictvím regulace omezit jeho negativní důsledky. Z toho vyplývá, že ačkoli není podporovatelem, obchod s ohroženými druhy za splnění určitých podmínek legitimizuje. Naopak některá radikální křídla ochránců životního prostředí jsou toho názoru, že obchod s ohroženými druhy by měl být úplně zakázán. S tímto postojem nesouhlasí především rozvojové země, na jejichž území se většina ohrožených druhů chráněných Úmluvou vyskytuje. Obchod se vzácnou faunou a flórou je totiž významným zdrojem příjmů. Další z argumentů proti zákazu obchodu vychází ze svrchovaného pojetí státu, jehož základním právem je využívání přírodních zdrojů ležících na jeho území. Z tohoto důvodu se raději přiklání k pojetí vymezenému Úmluvou CITES, tedy udržitelnému využívání.

Stěžejní pro regulaci obchodu je zařazení živočichů a rostlin do seznamů podle stupně jejich ohrožení. Již v roce 1976, na první

⁶⁶ REEVE, Rosalind. *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance*. S. 28-

Konferenci, byla přijata tzv. Bernská kritéria, která zahrnují dvě rezoluce, kterými byla stanovena kritéria pro přidávání a odebrání druhů v přílohách I a II. Zatímco rozhodující podmínkou pro odebrání nebo přemístění druhů by měl být vědecký důkaz o tom, že rostlina nebo živočich snese další využívání nad rámec povolený Úmluvou (nebo postačí menší ochrana v rámci Úmluvy, pokud se jedná o přemístění), pro přidání postačuje neformální důkaz o měnícím se biologickém statusu daného druhu nebo jakákoli forma důkazu o komerčním využívání.

Základní principy, kterými by se státy měly řídit při zařazování, jsou obsaženy v článku II Úmluvy:

- Příloha I – obsahuje všechny druhy ohrožené vyhubením, které by obchodem alespoň mohly být ovlivněny. Obchod s těmito exempláři je předmětem obzvláště striktní regulace v zájmu omezení ohrožení jejich přežití a může být povolen za pouze výjimečných okolností.
- Příloha II – obsahuje ty druhy, které sice přímo ohroženy vyhubením nejsou, mohlo by se tak ale stát, kdyby nedošlo k přísné regulaci obchodu s těmito druhy. V této příloze jsou také obsaženy všechny druhy, jejichž regulace musí být předmětem úpravy, aby byl obchod s vybranými exempláři uvedenými pod písm. a) odst. 2 článku II účinně kontrolován. Příloha II tak zahrnuje rovněž druhy, které jsou těm chráněným podobné.
- Příloha III – v jejích ustanoveních je poskytnuta ochrana druhů, u kterých to jednotlivé státy považují za vhodné. Než je některý z živočišných či rostlinných druhů zapsán do této přílohy, mělo by dojít k nějakému legislativnímu ochrannému opatření na národní úrovni.

Pro přidání či odebrání chráněných druhů do Příloh I a II jsou stanoveny v článku XV závazná pravidla a postupy. Jakýkoli členský stát může zařazení živočišného či rostlinného druhu navrhnout, a to i tehdy, když se tento druh nevyskytuje na území daného státu. O konečném

zařazení rozhoduje Konference hlasováním členských států vyžadujícím dvoutřetinovou většinu přítomných členů. Pravidla pro přidávání ohrožených druhů do Přílohy III pak upravuje článek XVI, který dává členským státům právo k předkládání Sekretariátu seznamu druhů považovaných na daném území za ohrožené.

Míra přísnosti pravidel pro udělení povolení a potvrzení pro realizaci jednotlivého obchodu má sestupnou tendenci od Přílohy I až k Příloze III.

Česká právní úprava vychází ze smluvních závazků plynoucích z Úmluvy CITES, jejíž je Česká republika smluvní stranou již od svého vzniku v roce 1993, před svým osamostatněním vstoupila pro Československo v platnost 28. května 1992 a z úpravy evropské.

Požadavky stanovené Úmluvou CITES byly nejdříve naplňovány zákonem ČNR č. 114/1992 sb., o ochraně přírody a krajiny a vyhláškou č. 395/1992 Sb. Poté byl v roce 1997 přijat samostatný prováděcí zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů a o změně a doplnění zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, se kterým byla přijata prováděcí vyhláška č. 82/1997 Sb.

K dosažení souladu s evropským právem, zejména nařízením Rady (ES) č. 338/97 a dalšími souvisejícími předpisy, byl přijat zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů. V roce 2004 byla k jeho provedení přijata vyhláška č. 227/2004 Sb., která platila až do roku 2010, kdy byla nahrazena vyhláškou č. 210/2010 a v roce 2009 došlo k novelizaci zákona zákonem č. 346/2009 Sb. Ve speciálních případech se užijí vedle této úpravy také:

- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny;
- zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání;

- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči;
- a zákon č. 326/2004 sb., o rostlinolékařské péči.

Dle zákona č. 100/2004 Sb. o obchodování s ohroženými druhy zajišťují výkon státní správy tyto orgány“):

- Ministerstvo životního prostředí
- Generální ředitelství cel
- Česká inspekce životního prostředí
- celní úřad, orgány veterinární správy, orgány rostlinolékařské péče, krajské úřady.

Inspekce zde má nejdůležitější úlohu, protože zde funguje jako orgán, který je pověřen prováděním kontrol, a jsou jí k tomu uděleny patřičně pravomoci. Podrobně jsou popsány v zákoně č. 100/2004 Sb.. Tento zákon upravuje, v jakých situacích může Inspekce zasáhnout a jak. Ze samotné podstaty CITES vyplývá, že k nejvíce zásahům dochází ne mezinárodním letišti. Proto je zde první krok (zjištění možnosti porušení zákona) v kompetenci celního úřadu, který je však povinen bezodkladně informovat Inspekci.

Inspekce zde vystupuje jako kontrolní orgán, který dohlíží nad dodržováním legislativy v této oblasti. Její pravomoci jsou zde definovány zákonem č. 100/2004 Sb. o obchodování s ohroženými druhy⁶⁷

Obecně je činnost Inspekce v této oblasti stanovena v § 25 odst. 4⁶⁸, patří sem hlavně provádění kontrol dodržování zákona, k dispozici má řadu pravomocí, které mohou značně zefektivnit kontrolu, a to například zjištění totožnosti osob v souvislosti ochranou ohrožených druhů, dále ukládá opatření a pokuty, je oprávněna zadržet nebo zabavit exempláře⁶⁹,

⁶⁷ §25 odst. 1 písm. c).

⁶⁸ zákon č. 100/2004 Sb. o obchodování s ohroženými druhy

⁶⁹ § 34 a 34a zákona č. 100/2004 Sb. o obchodování s ohroženými druhy

vede evidence osob, které jsou uznány vinným dle zákona⁷⁰, a v neposlední řadě spolupracuje s celními úřady, kdy při kontrole sledují skutečný stav se stavem dokladovým.

Kontrola, kterou je Inspekce oprávněna provádět, je upravena v § 30 a násl.⁷¹. Jsou zde uvedena oprávnění Inspekce při provádění kontrol. Kontrolu jsou oprávněni provádět inspektoři, kteří jsou oprávněni k provedení inspekce, a to průkazem inspekce.⁷²

Inspektor je povinen o provedené kontrole sepsat protokol, který obsahuje veškeré náležitosti, tj. včetně veškerých úkonů, které byly provedeny.

Podobně jako při ochraně vod (a samozřejmě dalších částí ochrany, které spadají do působnosti Inspekce) je inspektor oprávněn udělit sankci dle Hlavy X. Dále je oprávněn, v případě, že kontrolovaná osoba neumožní provedení kontroly, nebo se snaží zmařit její účel, uložit pořádkovou pokutu⁷³.

14. Závěr

Cílem této diplomové práce bylo, kromě obecného přiblížení ochrany životního prostředí a jeho důležitého nástroje – správního dozoru, určení základních úkolů Inspekce, prostředků, které má k plnění těchto úkolů k dispozici. Dále jsem se zaměřila na její vztah s veřejností a zhodnocení efektivity její činnosti v rámci platné a účinné legislativy. Tato práce neměla za cíl podrobné prozkoumání a zhodnocení veškeré činnosti Inspekce, protože rozsah práce by neumožnil každému tématu se dostatečně věnovat. V ostatních případech odkazuji na díla jiných autorů, která se podrobně věnují ostatním oblastem.

V první části práce jsem se věnovala životnímu prostředí obecně, jeho ochraně a nástrojům, které jsou pro tuto ochranu k dispozici. Ne každý

⁷⁰ § 25 odst. 4 písm. h) zákona č. 100/2004 Sb. o obchodování s ohroženými druhy

⁷¹ zákon č. 100/2004 Sb. o obchodování s ohroženými druhy

⁷² § 12 odst. 2 písm. a) zák. č. 552/1991 Sb. o státní kontrole ve znění pozdějších předpisů

⁷³ § 30a zákona č. 100/2004 Sb. o obchodování s ohroženými druhy

vnímá pojem životního prostředí stejně a z toho se odvíjí problematika jeho ochrany. Jak je uvedeno v textu, nástroje ochrany lze kategorizovat různě, ale autoři se převážně shodují, že nejdůležitější jsou nástroje právní a ekonomické. U právních nástrojů o tom jistě není pochybností, protože jen zákon může stanovit co je chování dovolené a které ne a každý může činit to, co mu zákon nezakazuje. Ekonomické nástroje vycházejí z toho, že ekonomická sankce, případně motivace, motivuje povinnou osobu k jednání a chování, které je žádoucí. Nástroje však nelze využívat izolovaně, protože pouze správný mix těchto nástrojů umožní efektivní ochranu životního prostředí.

Správní dozor je také jedním z nástrojů ochrany, zde byl vyčleněn z důvodů, že pro Inspekci se jedná o nejdůležitější nástroj. Lze říci, že pokud má být dozor efektivní, musí být vykonáván řádně a včas, protože jen tak může zabránit nežádoucím účinkům.

V další části práce jsem se věnovala již samotné Inspekci. Z její historie (vlastní z historie celé ochrany životního prostředí) vyplývá postupná snaha o zlepšení stavu životního prostředí, snaha o minimalizaci jeho poškozování a zároveň snaha odstranit stará poškození. Inspekce je orgánem veřejné správy, kterému byly uděleny pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí. Jedná se tak o nejdůležitější orgán v této oblasti v České republice. Vyplývá to z toho, že je podřízen přímo ministerstvu a má působnost ve všech oblastech životního prostředí, a to nejen na úrovni vnitrostátní, ale i mezinárodní.

Dále jsem shrnula základní pravomoci a působnost tohoto orgánu. Pravomoci tohoto orgánu jsou určeny jednotlivými složkovými zákony. Jejich roztržitost způsobuje, že jednotlivé pravomoci jsou vždy určeny pouze pro jednu určitou oblast (ochrana ovzduší, odpadové hospodářství atd.) ačkoliv se tyto pravomoci často opakují.

Možným vhodnějším řešením by byl komplexní zákon o České inspekci životního prostředí, kde by došlo ke shrnutí veškerých společných pravomocí a ve složkových zákonech upravit pouze ty, které

jsou pro dané odvětví specifické. Otázkou však zůstává, zda není nejlepší ponechat dosavadní právní úpravu, protože té je již přizpůsobena sama Inspekce (viz organizační struktura).

V další části jsem shrnula jednotlivé složky životního prostředí, kterými se Inspekce zabývá. Nejedná se samozřejmě opět o podrobné seznámení s tématem, šlo zde o nastínění historie dané oblasti, jejího právního základu a vyzdvižení činností, které Inspekce v dané složce vykonává.

Právo na informace je zde rozpracováno podrobněji, protože jeho význam narůstá.⁷⁴ Snažila jsem se zde upozornit na problematiku dotazů, u kterých není zcela jasné, dle kterého zákona se mají řídit a poukázat na problémy, které by případným žadatelům o informaci mohlo přinést nesprávné zařazení dotazu. Do budoucna by bylo jednodušší, kdyby bylo právně stanoveno co je žádost o informaci z oblasti ochrany životního prostředí, který by se řídil zákonem č. 123/1998 Sb. a ostatní žádosti by spadaly pod zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

V této části je dobře patrné, jak je činnost Inspekce různorodá, ale v základních bodech se shoduje. Tímto spojujícím článkem je provádění kontrol, ke kterému je oprávněna ve všech uvedených složkách, a proto je kontrole věnována samostatná část této práce.

Pro podrobné popsání kontroly Inspekce jsem si zvolila oblast ochrany vod. Tuto složku jsem zvolila záměrně, protože v současné době vyvstává čím dál více otázka kvality a kvantity vody, a to i na našem území, kde by se mohlo zdát, že kvantita vody není problémem.

Tento úsek ochrany je dle mého názoru nejdůležitější, protože v případě, že by Inspekce neprováděla svou činnost, tak jak jí ukládá zákon, mohlo by dojít k následkům, které by nezasáhly pouze naše území a mohly by vést i k mezinárodním sporům. Dalším důvodem je, že celý

⁷⁴ Výroční zpráva Inspekce

ekosystém je přes vodu propojen a pokud dojde ke znečištění vod, důsledky se projeví ve všech dalších oblastech, a to dlouhodobě.

Postup kontroly je stanoven zákonem č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, tento zákon je obecným zákonem a podrobnosti jsou upraveny v dalších speciálních zákonech. Inspekce má však i svůj interní dokument, který upravuje postup inspektorů, nejedná se však o veřejný dokument, ale slouží pouze pro potřeby Inspekce. Proto je vždy při pochybách o správnosti postupu nutné konzultovat problém se zákonnou úpravou.

Množství kontrol zůstává každý rok zhruba stejné. V posledních letech však dochází k nárůstu podnětů od veřejnosti. Tuto skutečnost přisuzují inspektoři rozšířením nových technologií, hlavně mobilních telefonů, kdy prakticky okamžitě při zjištění problému, např. znečištění potoka, mohou pořídit fotografii a ihned informovat Inspekci. Do budoucna se předpokládá další nárůst významu těchto podnětů. Což by se mělo projevit i v právní úpravě. Tento postup by se za určitých okolností mohl dostat do rozporu s např. právem na ochranu osobnosti.

Podněty však někdy bývají shledány jako neoprávněné, nejčastěji je to z důvodu, že obsah podnětu nespadá do kompetence Inspekce. Inspekce nicméně musí přijmout veškeré podané podněty a věnovat se jim, minimálně v rozsahu zjištění zda patří do její kompetence. Dalším důvodem je, že nedošlo k poškození životního prostředí (např. vod), ale ani toto poškození nehrozí, např. obarvení potoka potravinářským barvivem, jako umělecký počin.

Zajímavé je rozložení podnětů do jednotlivých složek v rámci jednotlivých inspektorátů. Oblastní inspektorát v Českých Budějovicích eviduje nejvíce podnětů v oblasti ochrany vod, kdežto Oblastní inspektorát v Ostravě v oblasti ochrany ovzduší, porovnáním množství podnětů se dají velmi snadno vystopovat největší problémy dané oblasti v životním prostředí.

Do budoucna by tedy podněty neměly být využívány pouze Inspekcí, jako podklad pro zahájení kontroly, ale mohly by být využity např. neziskovými organizacemi, které mapují stav životního prostředí a mohly by také posloužit k efektivnějšímu vynakládání financí na ochranu a zlepšení životního prostředí.

Inspekce bohužel v současné době ve svých výročních zprávách udává pouze celkový počet podnětů a dle rozsahu, kterým mu věnuje, je považuje pouze za okrajovou záležitost. Oproti tomu dle mého názoru je zde obrovský potenciál pro zefektivnění činnosti Inspekce, jak je uvedeno výše má pouze deset oblastních inspektorátů, nemůže sledovat veškeré potencionální ohrožovatele a znečišťovatele, a proto je pomoc veřejnosti, která v daném místě nějakým způsobem funguje, nenahraditelná a může pomoci zamezit větším následkům havárií, a to ve všech složkách.

Z výše uvedených důvodů by měly být podněty podporovány, např. tím, že k vyřízení dojde v co nejkratší lhůtě, a to odborným způsobem.

Průběh kontroly se během let činnosti Inspekce standardizoval a v současné době by nebylo vhodné jej příliš radikálně upravovat. Jediné co by stálo za úvahu, je možnost ustanovit inspektora jako úřední osobu dle zákona č. 40/2009 Sb. trestního zákoníku ve znění pozdějších předpisů. Protože již několikrát došlo k napadení inspektora osobou, ať již kontrolovanou nebo přihlížející (častěji osobou kontrolovanou) a případ byl řešen Policií ČR jako napadení fyzické osoby. V daném případě by došlo ke zvýšení ochrany života a zdraví inspektorů.

Ukončení kontroly je opět řešeno poměrně podrobně, a to hlavně co se týče jejího dokumentárního ukončení. Kdy jsou stanoveny jednotlivé protokoly, které jsou unifikované a předpokládají všechny možné situace, které mohou při kontrole nastat včetně možnosti, že nedošlo k ukončení kontroly.

Pro kontrolovanou osobu je protokol velmi důležitý, protože proti němu, v případě, že s jeho obsahem nesouhlasí, může podat v dané lhůtě námitky.

Nejdůležitější z hlediska kontrolované osoby je však sankce, která je uložena v případě zjištění porušení zákona. Toto porušení již musí být uvedeno v protokole, který je vyhotoven o průběhu kontroly. Daná sankce musí být stanovena v souladu se zákonem.

Inspekce může v různých oblastech užít různé sankce a opatření. Nejdůležitější sankcí je ukládání pokut. Další sankcí je zastavení nebo omezení provozu a odebrání nedovoleně držených jedinců. Již ze samotné povahy sankcí je jasné, že je nelze užít v každé složce a v rámci složky ani v každém případě.

Opatření jsou opatření k nápravě zjištěných nedostatků, řešení starých ekologických zátěží a řešení havárií. Opět zde platí to, co bylo řečeno o sankcích, některá opatření lze užít jen v některé složce, např. řešení starých ekologických havárií lze použít pouze u vod. Opatření však nemá sankční charakter a není jeho cílem trestat, nýbrž zabránit poškození životního prostředí.

Nejuniverzálnější sankcí je možnost uložit pokutu, otázkou ovšem zůstává samotná efektivita této sankce. Dle vlastního vyjádření inspektorů v současné době dochází velmi často k situaci, kdy při kontrole zjistí nedostatky, udělí za ně sankci v podobě pokuty a kontrolovaný subjekt se odvolá a odvolací orgán sníží danou sankci.

Vyvstává otázka, zda je chyba na straně inspektorů, kteří uvalují neúměrné sankce vzhledem k míře porušení zákona, nebo soudy prvotně hledí na ekonomickou situaci subjektu a až pak na míru porušení a hledá tak rovnováhu mezi těmito dvěma faktory.

Daná situace, kdy dochází ke snižování pokut, může nahrávat subjektům, které nejsou ochotny odstranit závadný stav a raději se smíří s opakovaným placením pokut. Tuto situaci občas můžeme vidět u

velkých ČOV (městské), kdy modernizace stojí v řádech stovek miliónů korun, kdežto pokuta se pochybuje v řádech max. stovek tisíc korun.

K této situaci dochází, přestože Inspekce je oprávněna při opakovaném stejném porušení zákona sankci navýšit, a to až na dvojnásobek.⁷⁵

Změnu by mohla přinést úprava, kdy by Inspekce mohla udělovat několika násobně (např. i 10 ti násobně) vyšší pokuty, pokud by zjistila, že kontrolovaný subjekt nehodlá upravit svůj provoz tak aby nedocházelo k porušování zákona. Argumentem proti tomuto návrhu může být oprávnění uzavřít či omezit provoz daného zařízení, toto je však reálně použitelné pouze v případech, že by tato sankce ještě nezhoršila stav, který je. Jelikož jsem se s takovým přístupem setkala pouze u čistíren, kdy je nemožné je úplně odstavit, protože v omezené míře fungují a alespoň částečně vodu čistí, kdežto jejich uzavření by mělo za následek, že veškerá odpadní voda by se dostala přímo do vodního systému, případně do půdy a mohlo by tak dojít k mnohem většímu poškození životního prostředí.

Z efektivity kontrol vychází efektivita samotné Inspekce, a to jak je vnímána veřejností. Při psaní této práce jsem se často setkávala s názorem, že Inspekce nedostatečně plní svou funkci, protože se zaměřuje na administrativní prohřešky a zanedbatelná porušení místo závažných porušení zákona. Dále je jí vyčítána neodbornost inspektorů.

S těmito tvrzeními nemohu souhlasit. Na webových stránkách⁷⁶ jsou pravidelně zveřejňovány výsledky inspekční činnosti, kdy si každý může zjistit, kolik kontrol bylo provedeno a porovnat je s nejdůležitějšími rozhodnutími, tj. těmi kdy byla udělena pokuta nad Kč 100.000,-.

Tato situace dle mého názoru souvisí s výše uvedenou spoluprací s veřejností, kdy podávání podnětů by mělo nabývat na větší důležitosti.

⁷⁵ např. § 125l odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb. vodní zákon ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ www.cizp.cz

Nesmí se však stát nástrojem pomsty. V takovém případě by se dalo uvažovat o možnosti vymáhat náhradu případné škody, která by poškozenému vznikla, soukromoprávní cestou.

Dále jako velký problém vnímám situaci, a i veřejnost tuto skutečnost vnímá negativně a tím snižuje důvěryhodnost Inspekce, kdy dochází k výraznému snižování pokut v případě soudního řízení. Dle informací, které jsem získala od inspektorů, dochází ve většině případů ke snížení pokuty, na webových stránkách Inspekce jsou uveřejňovány pouze případy, kdy byla udělena sankce nad 100.000,- Kč, ale i tento vzorek trend snižování pokut potvrzuje.

Proti takovému jednání je poměrně jednoduchá obrana. Již inspektor musí provést kontrolu a připravit výstupy z této kontroly tak, aby nemohlo dojít k jejímu zpochybnění. Dále by neměli být udělovány pokuty likvidační, nebo bezdůvodně vysoké. Znamená to, že inspektor by měl vždy odůvodnit výši pokuty, aby nedocházelo k situaci, kdy za poměrně drobný prohřešek, např. za minimální překročení limitů, budou udělovány pokuty na horní hranici zákonného rozmezí.

Naopak pozitivně by bylo veřejností vnímáno, pokud by docházelo k efektivnímu vymáhání pokut a nápravných opatření. Protože v současné době může Inspekce vymáhat nápravná opatření pouze uložením sankce (pokuty). Zde by byla možnost, pokud by kontrolovaný nesplnil v určité lhůtě provedeno nápravné opatření (např. nedošlo k rekonstrukci), nechat provést nápravné opatření obchodní společností, kterou by určila Inspekce, a následně by se vymáhali pouze náklady. Toto však může být velmi problematické u nápravných opatření, které vyžadují vysoké náklady. Protože pouze trest, který následuje co nejdříve po prohřešku je efektivní.

Z hlediska legislativní úpravy je jasné, že pravomoci Inspekce jsou roztříštěny do mnoha složkových zákonů a v zákoně, který měl být

obecným⁷⁷ je vlastně pouhá zmínka o Inspekci. Osobně v tom po bližším seznámení s fungováním Inspekce nevidím zásadní problém. Tuto situaci se podařilo poměrně efektivně vyřešit zřízením jednotlivých odborů na oblastních inspektorátech i na ředitelství inspekce. Nicméně jsem se setkala s názorem, že do budoucna by mohl být jediný zákon o České inspekci životního prostředí, který by ji obecně upravoval, a to včetně pravomocí. Ovšem toto není v současné době předmětem politického zájmu, tudíž nelze takovouto změnu v nejbližších letech očekávat.

Jako mnohem závažnější problém vidím snižování pokut po odvolání a vlastně jakousi výhodnost v tom, nechat si udělit pokutu před vyřešením situace. V této oblasti ovšem Inspekce příliš dělat nemůže. Jedině může proškolovat jednotlivé inspektory, aby prováděli kontroly přesně dle zákona a také udíleli přiměřené pokuty. Pro tento problém by se mělo hledat řešení již v oblasti, která nepřísluší Inspekci, např. v živnostenském zákoně (odejmutí oprávnění), v povolovacích řízeních (tomu kdo porušuje zákon neudělit další oprávnění) atd. To však není předmětem této práce.

Inspekce hraje důležitou roli i na úrovni mezinárodní. Mezinárodní spolupráce je důležitá, protože životní prostředí není izolované, ale jeho problematika je globální. Proto vznikají instituce jako Impel, které napomáhají zefektivnit přeshraniční spolupráci a zároveň zlepšit legislativu vnitrostátní i evropskou. Problematika Úmluvy CITES je výrazně složitější, než jak je uvedeno v kapitole o mezinárodní spolupráci. Jsem přesvědčena, že bude neustále nabývat na významu, a to hlavně z důvodu uvolňování hraničních kontrol (Evropa) a zároveň s dostupností exotických destinací kde se nachází velké množství živočichů a rostlin, které se nacházejí na seznamu CITES.

⁷⁷ zákon č. 282/1990 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

V této oblasti je nejdůležitější zlepšit informovanost veřejnosti, která, stejně jako u vnitrostátní problematiky, může výrazně zefektivnit činnost Inspekce.

Literatura

DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 218 s. ISBN 80-210-3629-x.

HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Ivana ŠTENGLOVÁ a Pavel ŠTURMA. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: Beck, 2009, XXXVIII, 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

KRECHT, Jaroslav a Vladimír MIKULE. *Vodohospodářské předpisy s komentářem*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 1999, 337 s. ISBN 80-7175-080-8.

HRADEC, Vratislav. *Lexikon práva životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 1145 s. ISBN 80-86861-39-2.

POLIÁN, Milan. *Správní právo hmotné: (výťah ze zvláštní části)*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 1998, 301 s. ISBN 80-7175-069-7.

POLIÁN, Milan. *Organizace a činnost veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, 342 s. ISBN 80-7175-098-0.

Správní procesy v právu životního prostředí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.

DIENSTBIER, Filip. *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-80-87382-13-4.

REEVE, Rosalind. *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance*. S. 28-29

DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2003, 194 s. ISBN 80-85889-49-8.

Časopisy

SOBOTKA M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica č. 3-4/2001 s. 119 -175

Elektronické zdroje

www.cizp.cz

www.mzp.cz

www.ucastverejnosti.cz

www.nato.int/docu/review/2011/ClimateAction/Population_growth_challenge/CS/index.htm

www.ochranaprirody.cz

impel.eu

Právní předpisy

Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší a změně některých zákonů

Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů

Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích

Zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých zákonů

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů

Zákon č. 100/2004 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů

Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty

Zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů

Zákon č. 326/2004 Sb., o státní rostlinolékařské péči

Zákon č. 176/2008 Sb., o předcházení ekologické ujmě a její nápravě

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči

Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí

Směrnice Rady č. 91/271/EEC o čištění městských odpadních vod

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/61/ES o IPPC ve znění novely 2003/35/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES

Abstrakt

Tématem této diplomové práce je Česká inspekce životního prostředí. Zabývá se nejen tímto tématem, ale také životním prostředím obecně, nástroji ochrany a správním dozorem v obecné rovině. Z oblasti Inspekce se věnuje její organizační struktuře, postavením v systému státních orgánů České republiky v oblasti ochrany vod, její působností, včetně jednotlivých složek ochrany (voda, ovzduší, odpadové hospodářství, příroda a krajina a ostatní oblasti). Dále se zabývá pravomocemi Inspekce, kde se zaměřuje hlavně na provádění kontrol, ale také poskytováním informací. V poslední části se věnuje oblasti, která má mezinárodní přesah, a to problematikou IMPEL a CITES.

Abstract

The topic of this thesis is the Czech Environmental Inspectorate. It deals with not only the subject, but also the environment in general, protection tools and administrative supervision in general. In the area of inspection is dedicated to its organizational structure, position in the system of state organs of Czech Republic in the area of water protection, its powers, including the protection of the every components (water, air, waste management, nature and landscape and other areas). It also deals with powers of inspection, which focuses mainly on the implementation of controls, but also for providing information. The last section is devoted to an area that has an international dimension, and that the issue of IMPEL and CITES.

Summary

Czech Environmental Inspectorate

This thesis is dedicated to Czech Environmental Inspectorate. The institution was established by law in 1991 as the supervisory authority in the field of environment. The topic I chose, because environmental protection is very close to me and in future I would like to dedicate it. Due to the limitations of the scope of work, I cannot pay all inspection activities must therefore, in areas that are neglected to refer to professional publications, where the issues such as waste management in detail.

The thesis is divided into five parts. The first part is devoted to general environmental issues, its meaning and method of protection, this part is not directly about inspection, but this is the general information that are important to grasp the status of inspections in the current system, and ultimately raised the importance of this institution. In this section, still dealing with administrative supervision, the question is again a general introduction, which is necessary for the chapter on supervision conducting the inspections.

In the second part deals with inspection, its organizational structure, the division headquarters and regional inspectorates and its internal structure. It also deals with its position in the system of Czech Republic in the field of water protection.

The third part is devoted to the substantive scope of inspection (territorial scope of the second part). I deal with the various aspects of protection, ie protection of air, water, waste management, nature and landscape protection and other areas. Here I will try to map the history of the protection of the individual components, the legal basis for the protection and the most important aspects that fall under the individual components.

In the penultimate section is devoted to powers of inspection, focus on two major areas, namely the provision of information, both active and passive, and of course the most important powers of inspection, and inspection activities. Since this topic is very extensive and in each folder slightly different. I will focus on inspection activities in the field of water protection. I will try to describe the process of inspection, including actions before the start of the inspection itself and its aftermath, including the possibility of judicial protection controlled. The areas that I am most interested in here are the sanctions and remedies, including their effectiveness and further possibilities for the inspection may enforce its decisions.

In the fifth section will focus on the area of international ramifications. We have presented the issue of IMPEL and CITES. This area I could not miss, because, in my opinion, will continue to increase its importance. This thesis as a whole tries to map the most important powers of inspection in relation to the controlled entities, and especially to the public that in the last twenty years become an integral part of environmental protection, pointing out the institutes available to the public in order to effectively assist inspection and in this way contribute to the overall protection of the environment.

Klíčová slova

Česká inspekce životního prostředí, Životní prostředí, Ochrana životního prostředí, Kontrolní činnost, Mezinárodní spolupráce

Key words

Czech Environmental Inspectorate, Environment, Environmental protection, control activities, international cooperation