

Univerzita Karlova v Praze



Právnická fakulta  
Katedra práva životního prostředí

# RIGORÓZNÍ PRÁCE

září 2008

Mgr. Kateřina Škábová

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

**UPLATŇOVÁNÍ ZÁSAD OCHRANY ŽIVOTNÍHO  
PROSTŘEDÍ VE VYBRANÝCH ZÁKONECH ČR**

Rigorózní práce

Vypracovala:  
Konzultant:

Mgr. Kateřina Škábová  
Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

V Praze v září 2008

*Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny,  
z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.*

V Praze, dne ...*14/9*..... 2008

*Kateřina Škábová*

Mgr. Kateřina Škábová

## **OBSAH**

<b>1. Úvod</b>	<b>1</b>
1.1 Obecný úvod	1
1.2 Cíl a struktura práce	2
1.3 Použité metody	3
<b>2. Právní principy obecně</b>	<b>4</b>
2.1 Pojem právního principu	4
2.2 Význam a funkce právního principu	6
2.3 Prameny právních principů	6
2.4 Systematické dělení právních principů	8
2.4.1 Právní principy obecné povahy	8
2.4.2 Právní principy odvětvové	9
<b>3. Principy ochrany životního prostředí obecně</b>	<b>11</b>
3.1 Specifika principů ochrany životního prostředí	11
3.2 Dělení principů ochrany životního prostředí	12
3.2.1 Právní principy a principy environmentální politiky	12
3.2.2 Obecné právní principy, právní principy modifikující obecné právní principy v právu životního prostředí a specifické principy ochrany životního prostředí	12
3.2.3 Principy vlastní mezinárodnímu právu, komunitárnímu právu a národnímu (českému) právu	13
<b>4. Konkrétní principy ochrany životního prostředí</b>	<b>14</b>
4.1 Princip nejvyšší hodnoty	14
4.1.1 Pojem principu nejvyšší hodnoty	14
4.1.2 Vyjádření principu nejvyšší hodnoty v pozitivním právu	15
4.1.3 Charakter principu nejvyšší hodnoty	16
4.2 Princip trvale udržitelného rozvoje	16
4.2.1 Pojem principu trvale udržitelného rozvoje	16
4.2.2 Vyjádření principu trvale udržitelného rozvoje v pozitivním právu	18
4.2.3 Charakter principu trvale udržitelného rozvoje	19
4.3 Princip odpovědnosti státu	20
4.3.1 Pojem principu odpovědnosti státu	20
4.3.2 Principy související s principem odpovědnosti státu	20
4.3.3 Vyjádření principu odpovědnosti státu v pozitivním právu	22
4.3.4 Charakter principu odpovědnosti státu	22
4.4 Princip odpovědnosti původce	22
4.4.1 Pojem principu odpovědnosti původce	22
4.4.2 Principy související s principem odpovědnosti původce	23
4.4.3 Vyjádření principu odpovědnosti původce v pozitivním právu	25
4.4.4 Charakter principu odpovědnosti původce	28
4.5 Princip komplexní a integrované ochrany	28
4.5.1 Pojem principu komplexní a integrované ochrany	28
4.5.2 Vyjádření principu komplexní a integrované ochrany v pozitivním právu	30
4.5.3 Charakter principu komplexní a integrované ochrany	31

4.6	Princip prevence	31
4.6.1	Pojem principu prevence	31
4.6.2	Princip související s principem prevence – princip předběžné opatrnosti	32
4.6.3	Vyjádření principu prevence v pozitivním právu	34
4.6.4	Charakter principu prevence	35
4.7	Princip informovanosti a účasti veřejnosti	35
4.7.1	Pojem principu informovanosti a účasti veřejnosti	35
4.7.2	Vyjádření principu informovanosti a účasti veřejnosti v pozitivním právu	36
4.7.3	Charakter principu informovanosti a účasti veřejnosti	38
4.8	Princip ekonomické stimulace	38
4.8.1	Pojem principu ekonomické stimulace	38
4.8.2	Vyjádření principu ekonomické stimulace v pozitivním právu	40
4.8.3	Charakter principu ekonomické stimulace	43
<b>5.</b>	<b>Uplatňování principů ochrany životního prostředí ve vybraných právních předpisech České republiky</b>	<b>44</b>
5.1	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ <u>Stavební zákon</u> “)	45
5.1.1	Stručný popis Stavebního zákona	45
5.1.2	Princip trvale udržitelného rozvoje	46
5.1.3	Princip komplexní a integrované ochrany ve Stavebním zákoně	52
5.1.3	Princip prevence ve Stavebním zákoně	59
5.1.4	Princip informovanosti a účasti veřejnosti ve Stavebním zákoně	64
5.2	Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ <u>Zákon o odpadech</u> “)	77
5.2.1	Stručný popis Zákona o odpadech	77
5.2.2	Princip prevence v Zákoně o odpadech	78
5.2.3	Princip odpovědnosti původce v Zákoně o odpadech	87
5.2.4	Princip ekonomické stimulace v Zákoně o odpadech	96
5.3	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ <u>Zákon o ochraně přírody a krajiny</u> “)	97
5.3.1	Stručný popis Zákona o ochraně přírody a krajiny	97
5.3.2	Princip komplexní a integrované ochrany v Zákoně o ochraně přírody a krajiny	99
5.3.3	Princip prevence v Zákoně o ochraně přírody a krajiny	105
5.3.4	Princip odpovědnosti původce v Zákoně o ochraně přírody a krajiny	112
5.3.5	Princip informovanosti a účasti veřejnosti v Zákoně o ochraně přírody a krajiny	116
<b>6.</b>	<b>Závěr</b>	<b>123</b>
<b>7.</b>	<b>Seznam literatury a dalších pramenů</b>	<b>129</b>

# 1. ÚVOD

## 1.1 Obecný úvod

Jak ze samotného názvu této práce vyplývá, jejím ústředním tématem jsou zásady ochrany životního prostředí. Ochrana životního prostředí je v právním řádu regulována v rámci více právních odvětví, jak to ostatně vyplývá z požadavku její integrace do právní úpravy všech relevantních lidských aktivit, jejichž výkonem může být životní prostředí ovlivněno - jako příklad lze uvést právní úpravy hornictví, zemědělství, dopravy, památkové péče atd. Těžiště ochrany životního prostředí však spočívá v samostatném právním odvětví - v právu životního prostředí.

Právo životního prostředí představuje široký a různorodý soubor právních norem, jehož společným pojítkem je ochrana jediné, zároveň však velmi široké hodnoty - životního prostředí. V porovnání s ostatními právními odvětvími se jedná o právní odvětví poměrně mladé - o jeho prvních normách můžeme mluvit až v druhé polovině 20. století. Zároveň se jedná o právní odvětví velmi dynamické, které se neustále vyvíjí v reakci na změny, které přináší zvyšující se úroveň vědeckého poznání, měnící se stav životního prostředí, popřípadě jeho jednotlivých složek a specifické potřeby jejich ochrany.

V souvislosti s výše popsanou dynamikou a rychlým vývojem práva životního prostředí vyvstává zvýšená potřeba určitých základních východisek a idejí, o které by se právo životního prostředí opíralo a z nichž by vycházelo. Takovými východisky a idejemi jsou právě zásady ochrany životního prostředí. Jejich úloha je stejná jako u obecných právních principů - představují pomoc a oporu při tvorbě, interpretaci a aplikaci právních norem. V právu životního prostředí však právě s ohledem na jeho dynamický vývoj hrají dvojnásobně důležitou roli.

Ve vztahu k zásadám ochrany životního prostředí je nutno předně zdůraznit fakt, že některé z nich nejsou z důvodů rozebraných níže v této práci považovány za zásady právní - takové zásady ochrany životního prostředí bývají zpravidla označovány jako zásady environmentální politiky. Ty ze zásad ochrany životního prostředí, které mají charakter zásad právních, jsou buď zásadami odvětvovými, které se uplatňují pouze v právu životního prostředí, nebo obecnými zásadami právní, které se naopak uplatňují napříč celým právním řádem, tedy i

v právu životního prostředí, popřípadě modifikací obecných zásad právních v právu životního prostředí.

## 1.2 Cíl a struktura práce

Cílem této práce je pokusit se poskytnout základní přehled o zásadách ochrany životního prostředí a následně demonstrovat jejich praktické uplatňování ve vybraných právních předpisech České republiky – tomuto cíli odpovídá i struktura této práce, která zahrnuje a) obecnou část, do které spadá kapitola 2 – Právní principy obecně, kapitola 3 – Principy ochrany životního prostředí obecně a kapitola 4 – Konkrétní principy ochrany životního prostředí a dále b) zvláštní část, do které spadá kapitola 5 – Uplatňování principů ochrany životního prostředí ve vybraných právních předpisech České republiky.

Kapitola 2 – Právní principy obecně. Tato kapitola se zabývá stručným úvodem do problematiky právních principů – jejich pojmem, významem a funkcí, prameny a jejich systematickým dělením.

Kapitola 3 – Principy ochrany životního prostředí obecně. Tato kapitola se věnuje rozboru principů ochrany životního prostředí z obecného úhlu pohledu, zejména jejich specifickým rysům.

Kapitola 4 – Konkrétní principy ochrany životního prostředí. Tato kapitola vychází z výčtu zásad ochrany životního prostředí uvedeného v učebnici práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze<sup>1</sup> - u každého zde uvedeného principu ochrany životního prostředí je stručně vysvětlen obsah jeho pojmu, dále je rozebráno jeho vyjádření v pozitivním právu a zanalyzován jeho charakter, tj. jedná-li se o princip právní či nikoliv. V případě, že

---

<sup>1</sup>Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007. Jinou alternativu nabízí následující publikace: a) Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004 – výčet tam uvedený zahrnuje zásadu trvale udržitelného rozvoje, zásadu předběžné opatrnosti, zásadu prevence, zásadu integrované ochrany, zásadu odpovědnosti původce, zásadu spolupráce, zásadu včasné informovanosti a zásadu výchovy, osvěty a vzdělávání nebo b) Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002 – výčet tam uvedený zahrnuje princip nejvyšší ochrany, princip integrace v přístupu k životnímu prostředí a jeho ochraně, princip trvale udržitelného rozvoje, princip únosného zatížení území, princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, princip prevence, princip předběžné opatrnosti (v pochybnostech ve prospěch životního prostředí), princip znečišťovatel platí (odpovědnost původce), princip ochrany životního prostředí jako všeobecné povinnosti a princip účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

s daným principem ochrany životního prostředí souvisejí další zásady ochrany životního prostředí, je vysvětlen i pojem takových souvisejících zásad.

Kapitola 5 – Uplatňování principů ochrany životního prostředí ve vybraných právních předpisech České republiky. Tato kapitola se snaží o analýzu uplatňování jednotlivých zásad ochrany životního prostředí v níže uvedených právních předpisech České republiky, přičemž konkrétní právní předpis je vždy rozebrán pouze z hlediska těch principů ochrany životního prostředí, které lze pro něj označit za typické. Analyzovány jsou tyto právní předpisy: a) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, b) zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů a c) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

### **1.3 Použité metody**

Co se metod použitých při psaní této práce týče, nutno na prvním místě jmenovat kompilaci a analýzu dostupných odborných publikací a názorů odborné veřejnosti. Problémem se ukázalo, že většina prací se tématu této práce věnuje spíše zevrubně, proto je výše zmiňovaná metoda na mnoha místech doplněna snahou a pokusy autorky o vlastní analýzu dané problematiky.



## 2. PRÁVNÍ PRINCIPY OBECNĚ<sup>2</sup>

Než bude přistoupeno přímo k tématu této práce, tj. principům ochrany životního prostředí a rozboru jejich uplatňování ve vybraných právních předpisech České republiky, je vhodné zmínit se ve stručnosti o právních principech obecně. Úvodem budiž předesláno, že cílem této kapitoly je pouze načrtnout stručný úvod do problematiky právních principů, nikoli poskytnout vyčerpávající pojednání na toto téma.

Základní komponenty právního řádu v extenzivním slova smyslu tvoří vedle právních norem a dalších jeho součástí (právních hodnot, cílů, účelů, právních pojmů, „*praktických informací*“<sup>3</sup>) právě právní principy. Obsahová náplň právních principů i jejich samotná existence a uplatňování je určována konkrétní dobou - právní principy odrážejí aktuální stav společnosti a její morálky. Od právních norem jako základního stavebního kamene právního řádu se právní principy odlišují zejména stupněm obecnosti a způsobem, jakým jsou aplikovány.

### 2.1 Pojem právního principu

Definovat, co je to právní princip, se ukazuje jako nelehký úkol<sup>4</sup> - pojem právního principu patří totiž mezi ty pojmy, které je v právní vědě, ač jsou v praxi díky určitému intuitivnímu chápání používány bez obtíží, složité definovat. Jediná obecně přijímaná definice pojmu právního principu neexistuje – zřejmě i proto, že definiční znaky pojmu právního principu do značné míry závisí na konkrétním důvodu jeho zkoumání. V některých případech jsou definiční znaky vymezeny tak široce, že se pojem právního principu stává téměř všeobsažným. Všeobecně přijímaným požadavkem kladeným na definici pojmu právního principu je, aby nevybočovala z intuitivního chápání tohoto pojmu, jak se časem vyvinul v právním povědomí odborné veřejnosti.

Východiskem pro definici pojmu právního principu by proto měly být atributy, které jsou mu obecně připisovány ve vědomí odborné veřejnosti. Mezi tyto atributy - definiční znaky patří zejména fakt, že se jedná o trvalé (dlouhodobé), obecné a prostorově rozšířené regulativní

<sup>2</sup> Někteří autoři ve svých pracích, mezi nimi například Jan Pinz, rozlišují mezi právním principem jako konceptem obecným a právní zásadou jako konceptem k pojmu právního principu speciálním. V této práci jsou tyto pojmy používány promiskue.

<sup>3</sup> Mezi tyto „*praktické informace*“ bývají řazeny například judikatura soudů, zvyky a obyčeje (například Zoulik, Fr. v Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 181).

<sup>4</sup> Princip obecně je chápán jako určitý základ, výchozí a vůdčí myšlenka určitého celku, systému.

ideje hodnotového obsahu a nadpozitivního charakteru, které jsou zpravidla formálně vyjádřeny podmínkovou normativní větou. Teorie práva a její současní i minulé představitelé formulovali velké množství definic vycházejících z výše uvedených premis. Na tomto místě jsou citovány jen některé z nich: Pro Viktora Knappa jsou právní zásady „všeobecné postuláty na lidské chování, uznávané v civilizovaných zemích a intuitivně vnímané jako zásady právní, a to bez zřetele k tomu, zda jsou či nejsou explicitně vyjádřeny v zákoně, tedy *de lege late*“<sup>5</sup>. Ota Weinberger je chápe jako „abstraktní právní pravidla, která přímo neurčují, jaké chování má být, přispívají však k řešení právních vztahů, především těch, jejichž posouzení je závislé na posouzení a soudcovském uvážení“<sup>6</sup>. Jiří Boguszak definuje právní principy jako „pravidla, která jsou stáletou vymožeností právní kultury, jsou právu imanentní v právním státě a jsou abstrahovány z platného práva různých zemí a vývojových etap“.<sup>7</sup> Aleš Gerloch je vymezuje jako „nejobecnější pravidla chování, v koncentrované podobě vyjadřující obecné cíle práva, kterými jsou základní hodnoty (život, svoboda, rovnost, jistota, majetek a další až po nejobecnější hodnotu, hodnotu spravedlnosti), k jejichž naplnění a ochraně působení práva směřuje“. Pro Jana Pinze jsou principy mj. „koncentrovaným vyjádřením obsahu práva, projevem, v němž se krystalizuje jednota základních rysů práva, příznačných pro určitý normativně právní systém“.<sup>8</sup> Zdeněk Kühn chápe právní principy jako „pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo právního řádu jako celku, která jsou nositeli určitých hodnot, ale která však nejsou s těmito hodnotami ztotožnitelná“.<sup>9</sup> František Zoulík vidí podstatu právních principů v „požadavcích na normotvorbu a zdůrazňuje tak fakt, že předcházejí právo, že jsou něčím, co existuje před normotvorbou a co ji určuje, nikoli něčím, co by z normotvorby až dodatečně vyplývalo“<sup>10</sup>. Společně s autory učebnice práva životního prostředí Masarykovy univerzity v Brně lze shrnout, že: „Označením „principy“ nebo také „zásady“ práva, odvětví, právního institutu, rozumíme základní myšlenky (ideje), z nichž právo nebo jeho ucelená část (právní odvětví nebo právní institut) vychází. (...) V koncentrované podobě vyjadřují právní politiku státu v určité oblasti společenských vztahů. Jsou také pojítkem spojujícím právo se společenským právním vědomím, ideologií i s ostatními normativními systémy regulujícími chování lidí.“<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Knapp, V.: Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní vědy), 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1996, str. 60

<sup>6</sup> Weinberger, O.: Norma a instituce, MU Brno, 1995, str. 79a následující

<sup>7</sup> Boguszak, J., Čapek, J.: Teorie práva, Codex, 1997, str. 238

<sup>8</sup> Pinz, J. v Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 112

<sup>9</sup> Kühn, Z. v Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 92, 93, 97

<sup>10</sup> Zoulík, Fr. v Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 179, 180

<sup>11</sup> Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 23

Hlavní hodnotou právních zásad je tedy skutečnost, že v koncentrované formě vyjadřují hlavní myšlenky a tím i účel a cíl právní úpravy. Z této hodnoty právních zásad současně vyplývá i jejich význam a funkce.

## **2.2 Význam a funkce právního principu**

Právní principy hrají důležitou roli hned v několika oblastech, zejména v oblasti normotvorby, interpretace práva, aplikace práva, argumentace v právu a posuzování vývoje právní úpravy a její účinnosti. Nezanedbatelný je i jejich význam pro systematiku a výuku práva.

Při formulování nejpodstatnějších funkcí právních zásad je třeba zdůraznit jejich význam v normotvorbě, kde určují základní východiska připravované normy, a současně jejich důležitou roli interpretační pomůcky při aplikaci práva<sup>12</sup>, a to zejména v situacích, kdy aplikující orgán svou rozhodovací činností dotváří právo tím, že vyplňuje mezery v zákoně, popřípadě mezery v právu, nebo že obsahově naplňuje neurčitý nebo abstraktní právní pojem atd. – v této oblasti hrají právní principy důležitou roli zejména při řešení neobvyklých případů.<sup>13, 14</sup>

V současné době je možné, zřejmě i pod vlivem anglosaské kultury a mezinárodního práva, sledovat zvýšený zájem o problematiku právních principů - příčiny tohoto trendu lze zřejmě hledat i ve vývoji lidské společnosti, který musí právo reflektovat, a který objektivně směřuje k stále složitějším a dynamičtějším společenským vztahům. Výsledkem je stále složitější právní řád a tudíž i zvýšená potřeba určitých zobecňujících prvků usnadňujících orientaci v něm. Na tomto místě je zřejmě do budoucna třeba spatřovat hlavní význam a funkci právních zásad.

## **2.3 Prameny právních principů**

Za prameny právních principů jsou v teorii považovány čtyři hlavní zdroje: a) legislativa - samotné právní normy, b) judikatura - rozhodování soudů (hlavně soudů ústavních), c)

<sup>12</sup> V příspěvku Jany Dostálové a Jaromíra Havránka v Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 109 autoři hovoří o funkci pojistky „zákonodárcovy nedostatečnosti“.

<sup>13</sup> Ve výše citovaném příspěvku „vodítko právního myšlení“

<sup>14</sup> K významu a funkci principů ochrany životního prostředí blíže v Drobník J., Damohorský M.: Zákon k ochraně životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1995, str. 3

jurisprudence - výsledky vědecké práce a názory právní doktríny a d) zdroje přirozeného práva jako například morálka či rozum.<sup>15</sup>

S otázkou pramenů právních principů souvisí problematika jejich poznatelnosti a závaznosti, která není teorií práva nahlížena jednoznačně. Lze se proto setkat se širokou škálou názoru: Od názoru, že právní principy stojí mimo či nad pozitivním právem a že tedy k jejich závaznosti není třeba jejich výslovné vyjádření v zákoně či jiné právní normě<sup>16</sup>, až po čistě pozitivistický názor, že právně závazné jsou pouze ty právní zásady, které jsou explicitně vyjádřené ve formálním prameni práva.<sup>17</sup> Obecně lze poznamenat, že úkol rozpoznat právní principy náleží především aplikačním orgánům (nej důležitější roli v tomto ohledu hrají soudy, zejména pak soud nejvyšší a ústavní).

K problematice nepsaných právních principů v systému psaného práva, do kterého tradičně český právní řád jako představitel kontinentálního typu právní kultury patří, se vyjádřil i Ústavní soud České republiky ve svém rozhodnutí z roku 1997<sup>18</sup>: *„Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí (Ústava) nemůže existovat mimo veřejnosti akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.“* Dále v citovaném rozhodnutí Ústavní soud České republiky vyslovil, že: *„I v českém právu platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejen pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a contrario, a minore ad maius, a maiore ad minus, reductio ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality.“*<sup>19</sup> Ústavní soud České republiky dále odmítl tezi, že by formulování principů

<sup>15</sup> Z pramenů právních principů vyplývají i způsoby jejich vzniku: a) induktivní metodou (od nejnižšího pojmu k nejvyššímu) a b) deduktivní metodou (od nejvyššího pojmu k nejnižšímu).

<sup>16</sup> například Dworkinova teorie právních principů, Robert Alexy

<sup>17</sup> například Viktor Knapp, Weinbergerova kritika Dworkinovy teorie právních principů

<sup>18</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. prosince 1997

<sup>19</sup> blíže též Holländer, P.: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezení právních principů, v Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 18

bylo věci libovůle - zárukou eliminace arbitrárnosti je podle něj a) kulturní a mravní kontext odpovědnosti rozhodujícího orgánu a dále b) soustava institucí demokratického státu vystavěná na základě principu dělby moci. Problematiku poznatelnosti právních principů přirovnal Ústavní soud České republiky ve svém citovaném nálezu k poznatelnosti práva obyčejového. Rozhodující jsou podle něj v tomto ohledu dva aspekty: a) přesvědčení o nutnosti dodržovat obecné pravidlo chování („*opinio necessitatis*“) a dále b) jeho zachovávání po dlouhou dobu („*usus langaevus*“).

## 2.4 Systematické dělení právních principů

Právní principy lze dělit z mnoha úhlů pohledu – s ohledem na téma této práce se nabízí zdůraznit především dělení na a) právní principy obecné povahy a b) právní principy odvětvové, které je založeno na rozsahu působnosti jednotlivých právních principů a s tím spojené míře jejich obecnosti, a kterému bude věnována pozornost níže. Ještě předtím je však třeba (opět v souvislosti s tématem této práce) zmínit skutečnost, že kromě právních principů se především v oblasti tvorby práva mohou uplatnit i další principy, jejichž charakter je spíše než právní morální nebo politický - podle Jiřího Čapka se principy rozlišují na a) principy práva, mezi nimiž autor dále rozlišuje principy vyjádřené výslovně v textu zákona, principy vznikající zobecněním z právních norem, principy vznikající zobecněním z judikatury a principy uznávané toliko naukou, a b) principy jiné povahy (mravní, politicko morální atd.), jejichž použití v procesech právního myšlení je podle autora možné, ale jejich právní relevance je pochybná nebo nízká, nicméně není vyloučena jejich případná transformace „*v průběhu času a pod vlivem různých společenských příčin*“ v principy právní.<sup>20</sup> Tato skutečnost se promítá i v problematice zásad ochrany životního prostředí, protože právě mezi principy ochrany životního prostředí je nutno rozlišovat principy právní a principy toliko morálního nebo politického charakteru, které bývají někdy označovány také za principy environmentální politiky (bližší viz body 3.1 a 3.2.1 níže).

### 2.4.1 Právní principy obecné povahy

---

<sup>20</sup> Čapek, J.: Principy a konzistentnost právního myšlení, v Právní principy, v Boguszak, J. a kol.: Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 65

Právní principy obecné povahy (obecné zásady právní) představují základní charakteristiku právního řádu - jedná se o zásady nejobecnějšího charakteru a nejvyššího významu, které jsou způsobilé obsáhnout rozsahem své působnosti celý právní řád.

Mezi obecné právní zásady řadíme například a) zásady, na kterých spočívá celé chápání práva - jako příklad lze uvést zásadu „*ignorantia legis non excusat*“ („*neznalost zákona neomlouvá*“), dále b) zásady představující základní hodnoty práva (například spravedlnost, svobodu člověka, právní jistotu) - například zásada „*každý může činit, co zákon nezakazuje*“. Další subkategorii jsou c) základní ústavní principy – jako příklad poslouží zásada dělby moci a dále d) tradiční soukromoprávní principy mající své kořeny již v právu římském – například zásada „*pacta sunt servanda*“ („*dohody se mají dodržovat*“). Některé obecné právní principy jsou zakotveny ve formálních pramenech práva, většinou těch disponujících (nej)vyšší právní silou (ústavní normy). Jiné mají charakter postulátů nepsaných, což ovšem nijak nezmenšuje jejich význam. Podle Viktora Knappa se obecné právní principy mohou v právním řádu vyskytnout celkem v pěti pozicích: a) zákon na ně odkazuje (jako příklad uvádí autor ustanovení § 7 ABGB<sup>21</sup>, jenž ukládá soudci, aby po vyčerpání všech jiných možností aplikoval „*přírozené zásady právní*“), b) zákon zásadu vtěluje (jako příklad uvádí autor zásadu „*neminem laedere*“ („*nikomu neškodit*“) v ustanovení § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Občanský zákoník“)), c) zásada se nevyskytuje v zákoně, ale je dobrovolně akceptována nebo slouží jako interpretační pravidlo (jako příklad autor uvádí zásadu „*pacta sunt servanda*“ („*dohody se mají dodržovat*“)), d) zásada je právnímu řádu známá, ale zákon ji vylučuje (jako příklad autor uvádí ustanovení § 446 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů ohledně zásady „*nemo plus iuris transferre potest, quam ipse habet*“ („*nikdo nemůže druhému převést víc práv než sám má*“)) a e) zásada je právnímu řádu neznámá, (jako příklad autor uvádí zásadu „*caveat emptor*“ („*kupující necht' si dávat pozor*“, používáno též jako „*koupě bez záruky*“)).<sup>22</sup> Význam obecných zásad právních spočívá i v jejich vlivu na ostatní právní principy, které právní teorie nechápe jakožto obecné zásady právní – takové právní principy by měly být s obecnými zásadami právními v souladu.

#### 2.4.2 Právní principy odvětvové

<sup>21</sup> Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, obecný občanský zákoník, Rakousko

<sup>22</sup> Knapp, V.: Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní vědy), 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1996, str. 61 a následující

Odvětvové právní principy tvoří druhou hlavní skupinu právních zásad. Význam dělení práva na odvětví spočívá v potřebě regulovat právní vztahy, které vznikají na jednotlivých úsecích lidské činnosti, různými metodami, a to zejména s ohledem na účinnost právní úpravy - právní odvětví proto mohou spočívat na odlišných právních principech. Právní odvětví lze popsat jako soubor právních norem, které mají vlastní, specifický předmět právní regulace, vlastní obecnou část právní úpravy a v neposlední řadě také disponují způsobilostí tvořit vlastní právní principy. Pojmovým znakem odvětvového právního principu je tedy jeho schopnost své právní odvětví charakterizovat, tj. koncentrovaně vyjádřit jeho hlavní myšlenky a jeho stávající obsah a zároveň ho odlišit od ostatních právních odvětví. Jedním z témat této práce jsou právě právní principy odvětví práva životního prostředí.

### **3. PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ OBECNĚ**

Následující kapitola této práce se věnuje principům ochrany životního prostředí z obecného pohledu. Zvláštní pozornost bude věnována specifikům, která principy ochrany životního prostředí odlišují od ostatních právních principů – tato specifika jsou zdůvodnitelná zejména specifickou škálou hodnot, které právo životního prostředí hájí.

#### **3.1 Specifika principů ochrany životního prostředí**

Specifikem, které je třeba zdůraznit v úvodu, je skutečnost, že ne všechny zásady ochrany životního prostředí mají charakter zásad právních - mnohé z již formulovaných principů ochrany životního prostředí mají pouze politickou či morální dimenzi. Takové nikoli právní principy bývají označovány také jako principy environmentální politiky (blíže viz bod 3.2.1 níže).

V porovnání s ostatními právními odvětvími vzniklo právo životního prostředí poměrně nedávno, a tudíž se ještě stále progresivně vyvíjí. Vzhledem k předmětu regulace práva životního prostředí lze navíc jeho neustálý vývoj předpokládat i do budoucna – v zájmu účinnosti právní regulace musí právo životního prostředí rychle a pružně reagovat na vývoj v mnoha rozličných oblastech, které se dotýkají ochrany životního prostředí. Tyto charakteristiky práva životního prostředí ukazují na zvýšenou potřebu existence určitých základních tezí, které by se staly vodítkem při tvorbě, interpretaci a aplikaci právních norem, a které by se zároveň podílely na zpřehlednění rozsáhlého a různorodého souboru norem tvořících odvětví práva životního prostředí. Těmito základními tezemi jsou právě principy ochrany životního prostředí jakožto garanti určitých trvalých hodnot, které budou i přes nutné změny v pozitivním právu konzistentně vyznávány. Jejich funkcí jakožto odvětvových principů je, jak již bylo naznačeno v bodě 2.4.2 výše, především zhuštěně formulovat základní myšlenky práva životního prostředí.

Další zvláštností v oblasti principů ochrany životního prostředí je existence určitých právních principů, které lze chápat jako modifikaci obecných právních zásad v právu životního prostředí – jejich účelem je reagovat na zvláštní potřeby mající svůj původ v specifickém předmětu práva životního prostředí.



## 3.2 Dělení principů ochrany životního prostředí

### 3.2.1 Právní principy a principy environmentální politiky

Základní dělení principů ochrany životního prostředí vychází ze specifika uvedeného v bodě 3.1 výše - principy ochrany životního prostředí se dělí na a) právní principy a b) principy environmentální politiky. Ač je rozlišování principů ochrany životního prostředí na principy právní a principy environmentální politiky zásadního významu, definovat pro něj jednoznačné kritérium je velmi obtížné – s kritériem zakotvení principu v pozitivním právu vystačit nelze, a to z následujících proti sobě stojících důvodů: i) princip může mít charakter principu právního i bez svého výslovného zakotvení v pozitivním právu (viz bod 2.3 výše – všeobecně přijímaná existence právních principů nepsaných) a ii) pouhá formální deklarace principu v pozitivním právu nepostačuje k tomu, aby princip získal charakter principu právního. U principů, které nejsou zakotveny v pozitivním právu, je proto zřejmě třeba zkoumat, zda nesplňují požadavky vyjádřené v rozhodnutí Ústavního soudu České republiky citovaném v bodě 2.3 výše, tedy požadavky spočívající v přesvědčení o nutnosti jejich dodržování a v jejich zachovávání po dlouhou dobu. Na druhou stranu u principů, které v pozitivním právu sice formálně deklarovány jsou, avšak současně nesplňují výše uvedené požadavky, je zřejmě třeba případ od případu pečlivě uvážit jejich faktický význam a dopad na právo, respektive na právo životního prostředí.

I přes výše popsanou nejednoznačnost kritérií pro dělení principů ochrany životního prostředí na principy právní a principy environmentální politiky lze za právní principy označit například princip odpovědnosti původce (viz bod 4.4 níže) a princip prevence (viz bod 4.6 níže). Naopak za principy spíše morálně-politického charakteru princip nejvyššího hodnoty (viz bod 4.1 níže) nebo princip trvale udržitelného rozvoje (viz bod 4.2 níže).

### 3.2.2 Obecné právní principy, právní principy modifikující obecné právní principy v právu životního prostředí a specifické principy ochrany životního prostředí

Další dělení principů ochrany životního prostředí se odvozuje od specifika uvedeného v bodě 3.1 výše spočívajícího v existenci právních principů, které modifikují obecné právní principy v odvětví práva životního prostředí. Výsledkem analýzy principů ochrany životního prostředí z tohoto hlediska je jejich následujícímu členění:

Obecné právní principy. Do této kategorie spadají právní principy, které ovládají právo obecně a platí proto i v oblasti práva životního prostředí. Za princip reprezentující tuto skupinu může být označen princip odpovědnosti původce (viz bod 4.4 níže) nebo princip prevence (viz bod 4.6 níže).

Právní principy modifikující obecné právní principy v právu životního prostředí. Těmito principy jsou míněny právní principy vzniklé modifikací obecných právních principů vlivem zvláštností práva životního prostředí. Příkladem spadajícím do této skupiny je princip předběžné opatrnosti (viz bod 4.6 níže).

Specifické principy ochrany životního prostředí. Do této kategorie patří principy, které se uplatňují jen v právu životního prostředí, ať již jsou právní či nikoli. Za princip vlastní pouze právu životního prostředí lze považovat princip trvale udržitelného rozvoje (viz bod 4.2 níže) nebo princip ekonomické stimulace (viz bod 4.8 níže).

### 3.2.3 Principy vlastní mezinárodnímu právu, komunitárnímu právu a národnímu (českému) právu

Principy ochrany životního prostředí lze rozlišovat i podle jejich původu a sféry působení na principy uplatňované a) v právu mezinárodním, b) v právu komunitárním a c) v právu národním. Tyto kategorie nelze chápat za striktně oddělené. Všechny sféry práva životního prostředí (mezinárodní, komunitární, národní) tvoří jeden funkční celek vzájemně provázaných právních norem, ve kterém jsou pravidla jedné úrovně odvozena od pravidel úrovně druhé – proto se i principy ochrany životního prostředí jednotlivých úrovní práva životního prostředí navzájem prolínají. Z tohoto důvodu je třeba dělení principů ochrany životního prostředí uvedené v tomto bodě považovat za spíše teoretického charakteru.

## 4. KONKRÉTNÍ PRINCIPY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

### 4.1 Princip nejvyšší hodnoty

#### 4.1.1 Pojem principu nejvyšší hodnoty

Princip nejvyšší hodnoty<sup>23</sup> spočívá v chápání kvalitního životního prostředí jako základní podmínky existence veškerého života na planetě Zemi, tedy i jako podmínky pro další přežití lidstva. Z toho vyplývá nevyhnutelná potřeba zacházet s životním prostředím jako s nejvyšší hodnotou, která si zasluhuje nejvyšší možný stupeň ochrany - z logiky věci vyplývá, že nemá smysl chránit jakékoliv další hodnoty, nebude-li tu nikoho, kdo by je vyznával. I proto je v učebnici práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze princip nejvyšší hodnoty uváděn ve výčtu principů ochrany životního prostředí na prvním místě: „Princip nejvyšší hodnoty vychází ze skutečnosti, že životní prostředí je (stejně jako lidský život a zdraví) nenahraditelnou hodnotou, na jehož příznivém stavu závisí nejen osud lidstva, ale i existence samotného života na této planetě. Proto je mu obdobně jako lidskému životu a zdraví poskytována nejvyšší ochrana.“<sup>24</sup> Chápání životního prostředí jako nejvyšší hodnoty nabývá na intenzitě, především v souvislosti se stupňujícím se tlakem globálních problémů.

Problematicnost zásady nejvyšší hodnoty spočívá v nalezení kompromisu při jejím uplatňování – téměř jakákoli lidská činnost, a vzhledem k současné světové populaci i pouhá existence lidstva, totiž zatěžuje životní prostředí. Absolutní uplatňování principu nejvyšší hodnoty by proto logicky muselo vést k zákazu převážné většiny lidských činností. Takový výsledek není pochopitelně cílem ochrany životního prostředí. Proto je při aplikaci zásady nejvyšší hodnoty třeba hledat oboustranně vyvážená řešení. „Jde však o princip, který nelze absolutizovat do zákazu jakékoliv činnosti, která by se mohla dotknout životního prostředí. (...) je proto nutná jeho koordinace s ostatními principy ochrany, zejména s principem trvale udržitelného rozvoje.“<sup>25</sup>

<sup>23</sup> V učebnici práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně je princip nejvyšší hodnoty označen jako princip nejvyšší ochrany – viz Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 24: „(Princip nejvyšší ochrany) vyjadřuje skutečnost, že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je člověk (jednotlivec i společnost) povinen všemi prostředky, tedy i právními, chránit a zachovat nejen pro sebe, ale i pro příští generace.“

<sup>24</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 48-49

<sup>25</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 49

Existence zásady nejvyšší hodnoty může být spatřována nejen v samotné existenci práva životního prostředí jako samostatného oboru, ale také v pronikání požadavků na ochranu životního prostředí do ostatních právních odvětví (například do právní regulace zemědělství, dopravy, energetiky atd.).

#### 4.1.2 Vyjádření principu nejvyšší hodnoty v pozitivním právu

Vyjádření principu nejvyšší hodnoty lze vysledovat v právních pramenech nejvyšší právní síly:

Ústava. V preambuli ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) je vyjádřeno odhodlání občanů České republiky společně střežit a rozvíjet kromě jiného i zděděné přírodní a kulturní bohatství. Adresátem těchto úkolů je celá občanská společnost, neboť jejich úspěšné plnění přesahuje možnosti státu, přesto však preambule Ústavy na tomto místě vyjadřuje i povinnost státu přijímat takové zákony a činit taková opatření, aby těchto cílů bylo dosahováno.

Listina základních práv a svobod. a) Ustanovení článku 35 Listiny základních práv a svobod<sup>26</sup> (dále jen „Listina“) zakotvuje právo každého na příznivé životní prostředí. Toto právo je řazeno, jak samotný pramen napovídá, mezi práva lidská, má ale i druhou stránku - zahrnuje totiž zároveň i povinnost každého jedince předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí. Je realizováno státem prostřednictvím stanovení povinností a kladením mezi hospodářské činnosti subjektů. *„Právo každého na příznivé životní prostředí zavazuje stát, aby je zajistil, tedy aby podřídil svou činnost této své povinnosti odpovídající uvedenému lidskému právu a vytvořil dostatečné zábrany před škodlivými zásahy a aby působil kontrolními a sankčními opatřeními k jeho naplnění.“*<sup>27</sup> Odraz úvah o nemožnosti absolutního uplatňování zásady nejvyšší hodnoty lze spatřovat v ustanovení článku 35 odst. 3 Listiny připouštějícím určité ohrožování a poškozování životního prostředí, ke kterému nevyhnutelně dochází při výkonu práv, ovšem jen do míry stanovené zákonem. Výše uvedené ustanovení totiž sice stanoví, že *„nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat mimo jiné životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody“*, ale jen nad míru stanovenou zákonem. Přesto však citovaný

<sup>26</sup> usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky a ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky.

<sup>27</sup> Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád ČR, Komentář, 2. díl – Práva a svobody, Linde, Praha, 1999, str. 282

článek stanoví určité nepřekročitelné meze výkonu především vlastnického práva a práv mu příbuzných, které mohou být vnímány jako významné zásahy především do svobody podnikání a dalších obdobných práv. Tyto zásahy a omezení jsou ale plně ospravedlněny zájmem na zachování práv a svobod pro ostatní (především jejich lidského práva na příznivé životní prostředí). Praktickým omezením práva na příznivé životní prostředí je fakt, že se ho lze domáhat ve smyslu ustanovení článku 41 odst. 1 Listiny pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Podmínkou však je, že obsah těchto zákonů musí být takový, aby reálně toto právo zajistil. b) Ustanovení článku 11 odst. 3 Listiny dále zakládá (do míry stanovené zákonem) přednostní postavení hodnoty životního prostředí před jakýmkoliv výkonem vlastnického práva (nejen před výkonem vlastnického práva, který je ve skutečnosti jeho zneužitím). „*V případě zneužití vlastnického práva i v případě jeho výkonu zakázaným způsobem soud takovému zdánlivému výkonu práva odepře právní ochranu, tj. odmítne státní donucení k takovému výkonu práva, popř. jej zakáže a vznikla-li by takovým chováním škoda, postihne vlastníka na návrh poškozeného, popř. státního zástupce, právem stanovenou sankcí (civilní a popř. i trestní).*“<sup>28</sup>

#### 4.1.3 Charakter principu nejvyšší hodnoty

Princip nejvyšší hodnoty zřejmě nelze považovat za princip právní, a to i přesto, že v určité podobě našel svůj odraz v pozitivním právu - zůstává spíše teoretickým principem environmentální politiky vyjadřujícím podstatu práva životního prostředí. I když vliv principu nejvyšší hodnoty na praxi nelze přeceňovat, může do určité míry fungovat jako vodítko při normotvorbě, popřípadě jako interpretační pomůcka, ovšem s vědomím limitů, které představují platné zákony (viz bod 4.1.2 výše).

## 4.2 Princip trvale udržitelného rozvoje

### 4.2.1 Pojem principu trvale udržitelného rozvoje

Princip trvale udržitelného rozvoje je jedním z nejčastěji citovaných konceptů na poli práva životního prostředí, který je všeobecně považován za pomyslný rámec zastřešující ostatní principy ochrany životního prostředí.

---

<sup>28</sup> Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád ČR, Komentář, 2. díl – Práva a svobody, Linde, Praha, 1999, str. 125

Při rozboru principu trvale udržitelného rozvoje je možné vycházet z rozšíření jeho názvu, který koncentrovaně vyjadřuje jeho vlastní náplň. Název v sobě spojuje dva prvky: a) prvek dynamický reprezentovaný pojmem „rozvoj“ a b) prvek kvalitativní určující povahu rozvoje a implicitně odkazující do sféry ochrany životního prostředí. Princip trvale udržitelného rozvoje se tak pokouší najít vyvážené východisko z následující situace: Ekonomický, vědecký a sociální rozvoj je procesem nevyhnutelným a z pohledu účinné ochrany životního prostředí, za jejíž katalyzátor je často považována vysoká úroveň prosperity společnosti, dokonce žádoucím. Nicméně pokud by rozvoj do budoucna sledoval současné trendy, vyústil by v nevratné poškození životního prostředí, které by mohlo vést až k zániku života na planetě Zemi. „Princip udržitelného rozvoje tak koordinuje nezbytnou ochranu životního prostředí s požadavky ekonomického a sociálního rozvoje. Při jeho uplatňování v právu to znamená provádět regulaci společenských vztahů zaměřenou na šetrné využívání přírodního zdroje, jež umožní rozvoj, při němž budou respektovány požadavky na zachování příznivého životního prostředí.“<sup>29</sup> „(...) tento princip (princip trvale udržitelného rozvoje) vyžaduje, aby právo jako nástroj regulace společenských vztahů bylo nastaveno tak, aby připouštělo jen takový rozvoj (vzestupný vývoj), při němž jsou současně ještě respektovány i požadavky na zachování přijatelného životního prostředí pro co nejširší spektrum forem života.“<sup>30</sup>

Mezi nejznámější definice konceptu trvale udržitelného rozvoje patří formulace ze zprávy Světové komise pro životní prostředí a rozvoj „Our common future“<sup>31</sup>: „Trvale udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby.“ Jinými slovy je to snaha o zajištění takového současného růstu, který neohrozí možnosti růstu budoucích generací - míří k dosažení stavu dlouhodobé rovnováhy na planetě Zemi. Koncept trvale udržitelného rozvoje tak zavádí rovnost nejen v rámci generací ale zároveň i mezi nimi a přináší tak do práva nový způsob myšlení založený na ochraně budoucích hodnot.

Již od svého vzniku a své první definice je však koncept trvale udržitelného rozvoje provázen problémy, které mají původ v obecnosti a vágnosti jeho pojmu - ani po více než dvaceti letech od zveřejnění „Our common future“ naplněných diskusí není jasný jeho přesný obsah. Základní potíže spočívající v určení, který hospodářský rozvoj je trvale udržitelný, zůstává

<sup>29</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 49

<sup>30</sup> Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 26

<sup>31</sup> „Naše společná budoucnost“, komise zprávu přijala za předsednictví Gro Harlem Brundtlandové v roce 1987.

aktuální i nadále. Některé důsledky rozvoje zůstávají totiž po léta skryty a vycházejí najevo až o mnoho let později, což samozřejmě znesnadňuje klasifikaci určité činnosti jako neslučitelné s trvale udržitelným rozvojem. Pro demonstraci lze uvést například stupňující se znečišťování podzemních vod, využívání jaderné energie, proces urbanizace apod. Navíc co je či není trvale udržitelné se někdy liší země od země, region od regionu. Přesto je i bez pregnantní definice intuitivně chápáno, že dosavadní hospodářský a civilizační vývoj trvale udržitelnou povahu nemá a často je i možné popsat, co tuto neudržitelnost způsobuje. Nepopíratelným a v současnosti již neoddiskutovatelným faktem tedy zůstává, že ač se jedná o pojem velmi těžko definovatelný, je zřejmé, že politika ekonomického růstu, která nebere v potaz otázky ochrany životního prostředí, nespĺňuje požadavky trvale udržitelného rozvoje. Obecně je třeba ale přiznat, že určit přesně, jestli a kdy budou či nebudou budoucí generace schopny uspokojit své potřeby, je úkolem téměř nemožným. Určité vodítko pro aplikaci principu trvale udržitelného rozvoje nabízí například Iłona Jančářová, podle které uskutečňování politiky založené na zásadě trvale udržitelného rozvoje, vyžaduje: „a) *politický systém, který občanům umožní účastnit se na rozhodovacích procesech, b) ekonomický systém schopný efektivně produkovat a podporovat pokrok ve vědě, c) sociální systém, který zabezpečuje efektivní řešení problémů a napětí z disharmonických důsledků rozvoje, d) výrobní systém, který respektuje povinnost uchovat základnu přírodních zdrojů pro další rozvoj, e) vědeckotechnický systém, který je schopný kontinuálně vyhledávat nejlepší možná řešení, f) administrativní systém, který je pružný a zároveň schopný sám sebe korigovat, g) mezinárodní systém, který dbá o všestranně udržitelné způsoby obchodu a finanční politiky.*“<sup>32</sup>

Negativní tendence, kterou je možno v praktickém působení konceptu trvale udržitelného rozvoje v posledních letech vysledovat, je „inlace“ jeho pojmu způsobená jeho nadměrným užíváním, a to zejména v právu komunitárním. Zmínka o trvale udržitelném rozvoji bývá totiž mnohdy do právních norem přidávána s jediným cílem – na první pohled bez dalšího deklarovat, že daná právní norma respektuje moderní požadavky na ochranu životního prostředí. Takové zacházení pochopitelně není vhodné, protože nenávratně koncept trvale udržitelného rozvoje degraduje a profanuje ho v očích veřejnosti.

#### 4.2.2 Vyjádření principu trvale udržitelného rozvoje v pozitivním právu

---

<sup>32</sup> Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004, str. 94

Zákon o životním prostředí. Trvale udržitelný rozvoj je definován v ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o životním prostředí“): „*Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.*“ Zákon o životním prostředí trvale udržitelný rozvoj nejen definuje, na několika místech se na něj též odvolává, a to jako na vůdčí princip prostupující celou jeho materií.<sup>33</sup> V době přijetí Zákona o životním prostředí se zřejmě předpokládalo, že proklamace o trvalé udržitelnosti se z obecné a akademické roviny rámcového, ostatní zákony zastřešujícího, Zákona o životním prostředí přenesou do oblasti realizační, a to zejména cestou složkových zákonů, v nichž budou respektovány ekonomické, sociální a etické aspekty trvalé udržitelnosti. K zamýšlené konkretizaci obecných ustanovení Zákona o životním prostředí však nakonec nedošlo – jednotlivé složkové zákony koncept trvale udržitelného rozvoje maximálně zmiňují ve svých úvodních ustanoveních, což mu jistě ubírá na efektu, kterého měl v právním řádu dosáhnout.

Státní politika životního prostředí a Strategie udržitelného rozvoje České republiky. Dalším dokumentem, ve kterém je koncept trvale udržitelného rozvoje zakotven, je usnesení vlády č. 235/2004 Sb., Státní politika životního prostředí pro léta 2004 – 2010. Mezi základní zásady ochrany životního prostředí, které uvádí ve svém úvodu, řadí kromě jiných i princip udržitelné spotřeby a výroby. Česká republika také splnila své závazky vyplývající z členství v Evropské unii a vypracovala národní Strategii udržitelného rozvoje České republiky, která byla schválena vládním usnesením č. 1242/2004 Sb.

#### 4.2.3 Charakter principu trvale udržitelného rozvoje

Odpověď na otázku, zda se v případě konceptu trvale udržitelného rozvoje jedná o princip právní či nikoli, není jednoduchá - jeho pojem je sice určitým způsobem zakotven ve formálních pramenech práva, avšak deklaruje se zde spíše jako cíl (a to dosti vágně definovaný), kterého má být prostřednictvím práva dosaženo, než jako princip, kterým by se právo mělo řídit. Formální postavení cíle, tedy nikoli principu, má trvale udržitelný rozvoj

<sup>33</sup> a) Preambule Zákona o životním prostředí mimo jiné stanoví, že zákonodárce se usnesl na tomto zákoně „*respektujíc právo člověka přetvářet přírodu v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje*“, b) ustanovení jeho § 1 dodává, že při naplňování jednotlivých účelů zákona se vychází z principu trvale udržitelného rozvoje, c) ustanovení jeho § 16 proklamuje mimo jiné, že „*výchova, osvěta a vzdělávání se provádějí tak, aby vedly k myšlení a jednání, které je v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje*“ a konečně d) ustanovení jeho § 32 stanoví, že: „*Zvláštní předpisy stanoví, kdy mohou být právnické nebo fyzické osoby, které chrání životní prostředí nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů nebo poskytováním úvěru a dotací.*“



v celém komunitárním právu. Na druhou stranu mu nelze upřít vliv, který může mít na tvorbu, interpretaci a aplikaci právních norem. Přesto lze uzavřít, že se v případě principu trvale udržitelného rozvoje jedná spíše než o princip právní o princip environmentální politiky.

#### 4.3 Princip odpovědnosti státu

##### 4.3.1 Pojem principu odpovědnosti státu

Princip odpovědnosti státu má své kořeny ve zjištění, že životní prostředí je hodnota takového druhu a významu, která vyžaduje ochranu takového charakteru a rozsahu a přístup natolik komplexní a integrovaný, že jediným subjektem disponujícím dostatečnými nástroji a prostředky k zajištění a uskutečňování jeho celkové ochrany je pouze stát. Nástroji a prostředky k zajištění a uskutečňování ochrany životního prostředí jsou míněny především nástroje a prostředky právní povahy. Z těchto zjištění logicky vyplývá obecná odpovědnost státu za stav životního prostředí, protože se a) k jeho ochraně zavázal (většinou tak učinil ve svém základním zákoně - ústavě<sup>34</sup>) a protože b) vzhledem k charakteru životního prostředí za něj nemůže převzít plnou odpovědnost žádný jiný subjekt. S přihlédnutím k obvykle pouze proklamativním formulacím zakotvujícím tento princip v právních rádech se ale jedná o odpovědnost politickou, nikoli právní. I přesto je formulování principu odpovědnosti státu důležité, a to zejména z hlediska deklarace hodnot a priorit, které se stát zavázal chránit sledovat. „*Plnou (základní) odpovědnost za stav životního prostředí a jeho ochranu nemůže převzít v současných poměrech již nikdo jiný než stát. Jen stát má možnost vytvořit a zajistit právní ochranu životního prostředí. I když tento princip nezakládá právní, ale politickou odpovědnost státu, je nesporně důležitý pro další vývoj práva životního prostředí.*“<sup>35</sup> Princip odpovědnosti státu za stav životního prostředí je všeobecně přijímán a na poli práva mezinárodního zřejmě již získal hodnotu mezinárodního obyčejového pravidla.

##### 4.3.2 Principy související s principem odpovědnosti státu – princip vysoké úrovně ochrany, princip sdílené odpovědnosti a princip odpovědnosti původce

Princip vysoké úrovně ochrany. Princip odpovědnosti státu v sobě pojmově zahrnuje i povinnost státu zajistit všemi jemu dostupnými nástroji celkovou ochranu životního prostředí, nestanoví však nic o tom, jaké intenzity a úrovně by jím poskytovaná ochrana měla dosahovat.

<sup>34</sup> Článek 7 Ústavy stanoví, že: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“

<sup>35</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 49

Odpověď na tuto otázku se snaží poskytnout související princip vysoké úrovně ochrany. Obsah principu vysoké úrovně ochrany však není zcela jasný a jeho výklad se nevyhne interpretačním úskalím. Jistým zůstává jen fakt, že princip vysoké úrovně ochrany nezakládá ani maximální ani minimální standard ochrany životního prostředí a že tedy ve svých požadavcích zůstává na těžko definovatelné pozici kdesi při horní hranici úrovně ochrany. S jistou mírou nepřesnosti by se dalo konstatovat, že se jedná o úroveň v daných podmínkách reálně dosažitelnou. Takovému výkladu by nasvědčovala i vazba principu vysoké úrovně ochrany na další zásadu, a to princip užití nejlepších dostupných technik<sup>36</sup>. „(Princip vysoké úrovně ochrany) spočívá v požadavku maximalizovat míru ochrany využíváním nejlepších výsledků poznání a technického pokroku.“<sup>37</sup>

Princip sdílené odpovědnosti. Modifikací principu odpovědnosti státu je princip sdílené odpovědnosti (někdy označovaný jako zásada ochrany životního prostředí jako všeobecné povinnosti<sup>38</sup>). Východiskem jeho konceptu je chápání ochrany životního prostředí jako věci veřejné zakládající přesvědčení, že každý občan má nejen právo na příznivé životní prostředí, ale také povinnost životní prostředí dle vlastních možností a schopností chránit, neohrožovat a nepoškozovat. „Každý je povinen, podle svých schopností a možností, aktivně se podílet na vytváření příznivého životního prostředí.“<sup>39</sup> Již z formulace je patrné, že se aplikace této povinnosti v praxi neobejde bez problémů (posouzení co je „podle svých schopností a možností“ atd.). I proto povinnost vyplývající z principu sdílené odpovědnosti zůstává pouze morálním apelem a její neplnění není obecně právem sankcionováno – proto „nemůže nahradit odpovědnost státu a odpovědnost konkrétních adresátů povinností uvedených v zákonech“.<sup>40</sup>

Princip odpovědnosti původce. Na první pohled by se mohlo mylně jevit, že princip odpovědnosti původce je dalším principem konkurujícím zásadě odpovědnosti státu - není tomu tak. Zásada odpovědnosti původce na rozdíl od principu odpovědnosti státu nastupuje až za situace vzniku ztráty na životním prostředí – pak vytváří spolu s principem odpovědnosti státu hierarchickou strukturu odpovědných subjektů, jejímž prvním článkem je vždy původce. V případě, že původce ztráty na životním prostředí nelze zjistit, následuje jako odpovědná

<sup>36</sup> BAT – „best available techniques“

<sup>37</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 49

<sup>38</sup> Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 27

<sup>39</sup> Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 27

<sup>40</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 50

osoba vlastník (pozemku, na němž ke ztrátě na životním prostředí došlo), existuje-li, a teprve v případě, že se neuplatní ani tento subjekt, nastupuje obecná odpovědnost samotného státu.

#### 4.3.3 Vyjádření principu odpovědnosti státu v pozitivním právu

Princip odpovědnosti státu je zakotven v ustanovení článku 7 Ústavy, který stanoví, že: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“ Ustanovení tohoto článku navazuje na principy obsažené v preambuli Ústavy a souvisí též s ustanoveními článků 35 a 11 Listiny. Komentář k Ústavě o ustanovení článku 7 Ústavy uvádí, že: „*Určuje povinnosti a odpovědnost státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti. Jen stát může komplexně řešit ochranu životního prostředí, neboť ekologické škody přesahují hranice jednotlivých států a jejich dosah postihuje i další generace. Způsob, jak stát dbá o naplnění uvedených požadavků, je stanoven především v zákonech. Zákony musí zabezpečit šetrnost při využívání přírodních zdrojů a způsob i metody ochrany životních prostředí a přírodního bohatství. Stát si proto musí vyhradit dostatek prostředků, aby takové úkoly mohl plnit jak v normotvorbě, tak i ve výkonu správy v centru, v místech i v mezinárodním měřítku. Ochrana životních zdrojů a přírodního bohatství je v životním zájmu celé společnosti a musí být zachována v zájmu současné i budoucích generací*“.<sup>41</sup> V závěru citace je zřetelně odkazováno na princip trvale udržitelného rozvoje. Stát plní své výše popsané úkoly ve vztahu k veškerým přírodním zdrojům a přírodnímu bohatství bez rozdílu.

#### 4.3.4 Charakter principu odpovědnosti státu

Obdobně jako v případě principu trvale udržitelného rozvoje není hodnocení povahy principu odpovědnosti státu zcela jednoznačné. I přes skutečnost, že je určitým způsobem reflektován pozitivním právem, nelze jeho skutečný význam přeceňovat - jeho povaha se jeví spíše jako proklamativní. Proto se lze zřejmě přiklonit k názoru, že se nejedná o právní princip ale o princip environmentální politiky.

### 4.4 Princip odpovědnosti původce

#### 4.4.1 Pojem principu odpovědnosti původce

---

<sup>41</sup> Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, Linde, Praha, 1998, str. 70

Princip odpovědnosti původce se neuplatňuje pouze v právu životního prostředí, nýbrž je vlastní právnímu řádu jako celku - jedná se o obecný právní princip<sup>42</sup>. V nejobecnější rovině lze princip odpovědnosti původce vyjádřit formulací, že každý odpovídá za škodu, kterou svým jednáním způsobil. V právu životního prostředí bývá princip odpovědnosti původce definován tak, že „každý odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí“<sup>43</sup>, ať už přitom dochází k porušení právních předpisů na ochranu životního prostředí nebo nikoliv. „Podle ní (zásady odpovědnosti původce) každý, kdo provádí činnosti, jež poškozují nebo znečišťují životní prostředí, je povinen toto znečištění nebo poškození zmírnit, napravit nebo mu předcházet. Musí tedy nést náklady veškerých těchto opatření.“<sup>44</sup> Z výše uvedených obecných vyjádření vyplývá, že odpovědnost původce může mít v pozitivním právu mnoho různých podob: Projevuje se jako a) delikttní odpovědnost za protiprávní jednání, b) odpovědnost za ztráty na životním prostředí - tj. povinnost k náhradě způsobené škody a povinnost k nápravě ekologické újmy, ale také třeba v podobě c) stanovení speciálních povinností při nakládání s některými produkty - například odpady nebo d) zaváděním ekonomických nástrojů jako jsou různé poplatky, odvody, daně postihující jednání, která jsou právem povolena atd.

#### 4.4.2 Principy související s principem odpovědnosti původce – princip znečišťovatel platí, princip náhrady škody u zdroje

Princip znečišťovatel platí<sup>45</sup>. Uplatňování ekonomických nástrojů odráží související princip ekonomické odpovědnosti původce - častěji označovaný za zásadu znečišťovatel platí (PPP – „polluter pays principle“). Zásada znečišťovatel platí vyjadřuje požadavek, že náklady znečištění mají být neseny osobou, která je za znečištění, tedy i za vznik s ním souvisejících nákladů, odpovědná. Princip znečišťovatel platí tímto způsobem vyjadřuje úsilí o internalizaci

<sup>42</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 50

<sup>43</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 50

<sup>44</sup> Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004, str. 96

<sup>45</sup> Na tomto místě je vhodné zmínit, že zásada znečišťovatel platí a zásada odpovědnosti původce jsou v následujících publikacích (na rozdíl od učebnice práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze) uváděny jako princip jediný: a) Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004, (str. 96 – „Zásada odpovědnosti původce bývá někdy označována též jako zásada „znečišťovatel platí““) a b) Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, (str. 27 – „Princip „znečišťovatel platí“ (odpovědnost původce)“). Podle názoru autorky této práce není úplné ztotožnění principu odpovědnosti původce a principu znečišťovatel platí zcela na místě, zejména s přihlédnutím k tomu, že výklad, který ve výše uvedených publikacích následuje, popisuje spíše jen princip znečišťovatel platí a nezmiňuje některé aspekty principu odpovědnosti původce (delikttní odpovědnost za protiprávní jednání).

externalit, tedy požadavek, aby náklady znečištění nebyly přenášeny cestou daní na společnost jako celek, ale aby je hradila osoba, která je svou (byť povolenou) činností způsobila. „*Tyto externality by měly být započítávány do ceny zboží a tím vysílat spotřebiteli jasný signál pro rozhodování.*“<sup>46</sup> Na princip znečišťovatel platí je v poslední době brán stále větší zřetel, zejména s ohledem na zvýšenou pozornost, která je věnována vzájemnému vztahu mezi ochranou životního prostředí a hospodářským rozvojem. Praktická aplikace principu znečišťovatel platí je však obtížná a přináší s sebou množství výkladových i praktických problémů. Proto jsou přesný obsah a aplikace principu znečišťovatel platí v konkrétním případě obvykle závislé na specifických okolnostech daného případu, a to zejména ve vztahu k povaze a rozsahu nákladů. Ve výjimečných situacích může dokonce dojít k vyloučení jeho použití. Další vývoj týkající se principu znečišťovatel platí by proto měl směřovat především k objasnění, ve vztahu k jakým nákladům se má uplatnit, k přesnějšímu stanovení výjimek z jeho aplikace a k vyjasnění, kdo má být ve vztahu k němu považován za znečišťovatele. Mezi praktické důsledky používání principu znečišťovatel platí patří například stanovení ekonomických povinností ve vztahu k aktivitám poškozujícím životní prostředí – tj. zavádění ekonomických nástrojů a důsledná aplikace pravidel regulujících hospodářskou soutěž a režim subvencí.

Princip náhrady škody u zdroje. Zatímco se princip odpovědnosti původce zabývá hledáním odpovědi na otázku, kdo je odpovědným subjektem, princip nápravy škody u zdroje blíže specifikuje nejefektivnější způsob její nápravy, který vychází z myšlenky, že nejefektivnější je škodu řešit co nejbližší zdroji, který ji způsobil. Princip nápravy škody u zdroje tak představuje odklon od dříve zastávaného přístupu, který škodu řešil tam, kde se projevil její důsledek („*end-of-pipe approach*“). „*Podle této zásady (zásady náhrady škody u zdroje) je třeba se zabývat škodou na životním prostředí co nejbližší zdroji, který ji způsobil, a zabránit tak jejímu rozšíření (...). Lze z ní (zásady náhrady škody u zdroje) dovodit, že vzniku škody na životním prostředí je třeba zabránit jinými technologiemi, než jsou technologie „na konci výpusti“ (end of pipe technologies).*“<sup>47</sup> Hlavní problém zásady nápravy škody u zdroje spočívá v jejím teoretickém charakteru – nemožnosti její absolutní aplikace, která by v mnohých případech vedla k společensky nepřijatelným následkům<sup>48</sup>. Za nejdůležitější

<sup>46</sup> Kružiková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství-Praktický průvodce, Linde, Praha, 2003, str. 45

<sup>47</sup> Kružiková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství-Praktický průvodce, Linde, Praha, 2003, str. 47

<sup>48</sup> například oblast automobilové dopravy – blíže Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, UK, 2003, str. 23 – 25

oblast, kde princip nápravy škody u zdroje nachází své uplatnění, lze považovat oblast odpadů.

#### 4.4.3 Vyjádření principu odpovědnosti původce v pozitivním právu

##### a) Deliktní odpovědnost

Deliktní odpovědnost jako odpovědnost subjektu za protiprávní jednání, tj. jednání, kterým jsou porušovány konkrétní normy určené k ochraně životního prostředí, se člení na a) odpovědnost trestní a b) odpovědnost správní.

Trestní odpovědnost. Ochrana hodnot životního prostředí prostřednictvím trestního práva v sobě odráží zvyšující se zájem veřejnosti na ochraně tohoto statku, který je vyvolán především stále rostoucím počtem a závažností útoků proti němu. Prostředky správního práva přestaly postačovat a prostor proto dostalo právo trestní se svými specifickými nástroji působení. Trestní odpovědnost je vybudována na principu subjektivním, tj. pachatel, kterým může být jen fyzická osoba, odpovídá za zavinění (ať už úmyslné nebo nedbalostní). Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Trestní zákon“) obsahuje ustanovení aplikovatelná na případy útoků proti životnímu prostředí na několika místech - nepokouší se o jejich sjednocení do jedné hlavy, která by obsahovala skutkové podstaty spojené společným objektem, tj. životním prostředím. Relevantní ustanovení se vyskytují například v části druhé, hlavě třetí (trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných), čtvrté (trestné činy obecně nebezpečné), páté (trestné činy hrubě narušující občanské soužití), deváté (trestné činy proti majetku) Trestního zákona. Princip odpovědnosti původce se odráží ve formulacích subjektu jednotlivých skutkových podstat, tak například pachatelem trestného činu podle ustanovení § 181a Trestního zákona je „*ten, kdo úmyslně znečistí nebo jiným způsobem poškodí...*“. Skutkové podstaty použitelné k postihování trestných činů proti životnímu prostředí lze třídit do následujících skupin: a) obecné skutkové podstaty, b) zvláštní skutkové podstaty a c) ostatní skutkové podstaty<sup>49</sup>. Do budoucnosti lze očekávat, že role trestního práva na úseku ochrany životního prostředí stále poroste - tomu odpovídá i pozornost věnovaná ochraně životního prostředí ve věcném záměru nového trestního zákona<sup>50</sup>, který

<sup>49</sup> blíže k tomu v: Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 72 a následující

<sup>50</sup> dostupný na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti – [www.justice.cz](http://www.justice.cz)

počítá mimo jiné se zavedením zvláštní kategorie trestných činů proti životnímu prostředí<sup>51</sup> a s doplněním nových skutkových podstat aplikovatelných v této oblasti<sup>52</sup>. Česká republika touto cestou plní své závazky vyplývající pro ni z mezinárodního a komunitárního práva.

Správní odpovědnost. Odpovědnost za správní delikty patří k tradičním nástrojům ochrany životního prostředí. Správní delikty jsou obecnou sběrnou kategorií zahrnující veškerá protiprávní jednání porušující povinnosti stanovené normami správního práva na úseku práva životního prostředí. Správní odpovědnost se člení na: a) odpovědnost za přestupky, b) odpovědnost za jiné správní delikty fyzických osob a c) odpovědnost za správní delikty právnických a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti<sup>53</sup>. Obecně lze k otázce správní odpovědnosti poznamenat, že její největší problematičnost spočívá v roztržitém a nejednotném její právní úpravě.

#### b) Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí je řešena pomocí následujících institutů: a) institutu odpovědnosti za škodu a b) institutu odpovědnosti za ekologickou újmu.

Odpovědnost za škodu. Problematika odpovědnosti za škodu je obecně upravena Občanským zákoníkem. Možnosti použití občanského práva pro řešení ztrát na životním prostředí jsou značně omezeny, a to zjednodušeně především z důvodu, že aplikace občanskoprávní úpravy dopadá jen na případy vzniku materiálních škod na složkách životního prostředí, které jsou věcmi, a které jsou někým vlastněny. Životní prostředí je v Občanském zákoníku zmiňováno v souvislosti se stanovením generální prevenční povinnosti v ustanovení § 415 Občanského zákoníku, podle kterého je každý „povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí“, dále však Občanský zákoník nestaví nic<sup>54</sup>. Na rozdíl od újmy na zdraví, pro kterou Občanský zákoník zavádí mimo náhrady materiální škody i přiměřené zadostiučinění za vytrpěné bolesti a ztížené společenské

<sup>51</sup> hlava osmá věcného záměru nového trestního zákona

<sup>52</sup> Například a) Odnímání nebo ničení živočichů a rostlin podle budoucího ustanovení § 299 nového trestního zákona nebo b) Neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivými a jinými látkami ovlivňujícími užitek hospodářských zvířat podle budoucího ustanovení § 303 nového trestního zákona

<sup>53</sup> blíže k jednotlivým kategoriím v Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 75 a následující

<sup>54</sup> Stejně tak mluví i komentář k Občanskému zákoníku Jehlička, Švestka, Škárková a kol., Občanský zákoník, komentář, 6. vydání, C.H. Beck, Praha, 2001, str. 571 a následující.

uplatnění<sup>55</sup>, není přiměřené zadostiučinění za nemajetkové újmy na přírodě a životním prostředí upraveno - nutno však přiznat, že si lze jen těžko představit systém, podle kterého by se stanovoval jeho rozsah. Bodový systém používaný pro účely újmy na zdraví se pro potřeby ochrany životního prostředí jeví jako nevyhovující. Pro tento a pro další důvody spočívající mimo jiné v problematice prokazování příčinné souvislosti, v případě subjektivní odpovědnosti též v obtížném prokazování zavinění, a v dosti krátkých lhůtách k uplatňování nároků z odpovědnosti za škodu, je úprava obsažená v Občanském zákoníku pro ochranu životního prostředí v širší míře prakticky nepoužitelná<sup>56</sup>. Věcný záměr nového občanského zákoníku<sup>57</sup> proto (mimo jiné) počítá se zavedením obecného institutu přiměřeného zadostiučinění.

Odpovědnost za ekologickou újmu. Reakcí na nedostatečnost klasického pojetí škody pro oblast práva životního prostředí bylo zavedení nového veřejnoprávního institutu ekologické újmy. Zákon o životním prostředí ji ve svém ustanovení § 10 definuje tak, že stanoví, že: „*Ekologická újma je ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikajících poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.*“ Z této definice vyplývají následující poznatky: a) ekologická újma může být újmou nemajetkovou, kterou by jinak nebylo možné nahradit cestou klasické odpovědnosti za škodu, b) ekologická újma může vzniknout i na těch složkách životního prostředí, které nejsou věcmi v právním slova smyslu a nemohou tedy být ani vlastněny, c) nutným předpokladem vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu není protiprávní jednání a d) ve vztahu k nárokům z odpovědnosti za ekologickou újmu se neuplatní princip volné dispozice, tj. tyto nároky mohou být uplatněny i vůči vlastníkově poškozené věci. V současné době je praktická aplikace institutu ekologické újmy problematičtější, zejména s ohledem na nedostatečnou regulaci otázek spojených s nápravou ekologické újmy. Ustanovení § 27 Zákona o životním prostředí sice stanoví základní východiska pro nápravu ekologické újmy – a) zavádí hierarchii jednotlivých forem její nápravy (naturální restituce, kompenzace jako jiné náhradní plnění a relutární plnění), b) stanoví, že oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát a že c) o uložení povinnosti k její nápravě rozhodne příslušný orgán státní správy. Tato východiska jsou ale pro

<sup>55</sup> Právní režim újmy na zdraví je obsažen v ustanovení §§ 444 až 449a Občanského zákoníku. Přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu na zdraví se podle ustanovení § 444 odst. 2 Občanského zákoníku stanovuje podle vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb. (bodový systém).

<sup>56</sup> Podle Milana Damohorského lze do jisté míry použít ustanovení §§ 420, 420a, 421a, 427 nebo 432 Občanského zákoníku, blíže k tomu v Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, str. 83.

<sup>57</sup> dostupný na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti – [www.justice.cz](http://www.justice.cz)



praxi zcela nepostačující. Dalším nedostatkem je fakt, že Zákon o životním prostředí vznikl odpovědnosti za ekologickou újmu spojuje výlučně s protiprávním jednáním - tím se odchyluje i od výše uvedené definice ekologické újmy dle svého ustanovení § 10. Přitom existují situace, kdy ekologická újma vzniká v důsledku lidské činnosti právem aprobované, což by rozhodně nemělo znamenat, že subjekt, v důsledku jehož činnosti poškození životního prostředí vzniklo, nebude povinen k jeho nápravě. Jak je z výše zmíněného patrné, uplatnění institutu ekologické újmy v praxi je za stávajícího stavu takřka nemožné. Alespoň částečný obrat tohoto stavu by měl přinést zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon o ekologické újmě“), přijatý dne 22. dubna 2008, který do českého práva transponuje komunitární úpravu obsaženou v Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí z 21. dubna 2004 – v souladu s výše uvedenou směrnicí se úprava Zákona o ekologické újmě dle ustanovení jeho § 2 písm. a) vztahuje na ekologickou újmu na a) chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovištích, na b) podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod nebo na c) půdě jejím znečištěním.

#### 4.4.4 Charakter zásady odpovědnosti původce

Jak již bylo uvedeno v bodě 4.4.1 výše, princip odpovědnosti původce je nepochybně obecným právním principem, který se uplatňuje napříč celým právním řádem.

### **4.5 Princip komplexní a integrované ochrany**

#### 4.5.1 Pojem principu komplexní a integrované ochrany

Zásada komplexní a integrované ochrany<sup>58</sup> vyjadřuje nový přístup k ochraně životního prostředí. Její obsah lze rozvrstvit do celkem čtyř dimenzí:

Objekt ochrany životního prostředí. První dimenzi principu komplexní a integrované ochrany představuje komplexnost a integrovanost z hlediska objektu ochrany, která znamená překonání původní rozčlivené právní regulace složkové a její nahrazení právní úpravou založenou na principu komplexního nadsložkového pojetí ochrany - tento posun pramení z poznání, že životní prostředí tvoří jeden komplexní funkční celek, ve kterém stav jedné složky přímo či

<sup>58</sup> V Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004, str. 95 uveden jako princip integrované ochrany, v Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 25 uveden jako princip integrace v přístupu k životnímu prostředí a jeho ochraně.

nepřímou ovlivňuje stav složky jiné. „Princip komplexní a integrované ochrany je výrazem poznání, že ohrožování a poškozování jedné složky přechází do složek jiných (např. nečistoty z ovzduší přecházejí do půdy, vody, rostlin a živočichů) a způsobuje poškození celého ekosystému.“<sup>59</sup> „(Princip integrace v přístupu k životnímu prostředí a jeho ochraně) vychází z jednoty životního prostředí. Proto musí být životní prostředí chráněno jako celek i jeho jednotlivé části a vztahy mezi nimi, které tento celek tvoří.“<sup>60</sup> Proto izolovaná ochrana jednotlivých složek životního prostředí (byť přísná), která by nezohledňovala vzájemné vztahy mezi složkami životního prostředí navzájem, nezaručuje efektivní ochranu životního prostředí jako celku. Snaha o absolutní ochranu určité složky životního prostředí totiž může kolidovat se snahou o ochranu jeho složky jiné. V zájmu co nejvyšší efektivity ochrany životního prostředí jako celku je nezbytně nutné brát v úvahu vzájemné zákonité relace mezi jednotlivými složkami životního prostředí a následně najít optimální kompromisní řešení, které je co nejvyváženější ve vztahu k protichůdným zájmům ochrany jednotlivých složek. Dimenze objektu ochrany se projevuje převážně v procesu tvorby právních předpisů práva životního prostředí.

Subjekt ochrany životního prostředí. Další dimenzi principu komplexní a integrované ochrany představuje hledisko subjektu ochrany, které se vztahuje k otázkám odpovědnosti za ochranu životního prostředí - reprezentuje stanovisko, že všechny osoby bez výjimky nesou určitou měrou odpovědnost za účinnou ochranu životního prostředí. Tento postoj vychází z názoru, že každý subjekt svou činností nebo dokonce svou pouhou existencí ovlivňuje stav životního prostředí, a proto by současně měl mít jistou, od tohoto svého vlivu na něj odvozenou, míru odpovědnosti za jeho ochranu. Všichni životní prostředí s různou intenzitou využívají, proto i jeho ochrana by měla být komplexní a integrovaná z hlediska subjektů na ochraně zúčastněných (viz také bod 4.3.2 výše – princip sdílené odpovědnosti).

Nástroje ochrany životního prostředí. Další dimenze principu komplexní a integrované ochrany spočívá ve využívání široké palety nástrojů a prostředků ochrany životního prostředí, které svým komplexním a koordinovaným působením přispívají k dosažení co nejvyšší účinnosti celého systému ochrany životního prostředí. Jako příklad lze uvést kombinování různých nástrojů ochrany při regulaci ochrany určité složky, například nástrojů administrativních s nástroji ekonomickými, nástrojů právních s nástroji mimoprávními apod.

<sup>59</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 50

<sup>60</sup> Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 25

*„Konečně tento princip (princip integrace v přístupu k životnímu prostředí a jeho ochraně) vyjadřuje nutnost (...) chránit životní prostředí všemi dostupnými prostředky – právními i neprávními, a to současně.“<sup>61</sup>*

Integrace ochrany životního prostředí do právních regulací lidských činností. Poslední dimenzi principu komplexní a integrované ochrany lze spatřovat v požadavku, aby ochrana životního prostředí nebyla chápána izolovaně, tzn. pouze jako předmět speciálního odvětví práva životního prostředí, ale aby požadavky na ni byly brány v úvahu v právních regulacích všech relevantních lidských aktivit a tvořily tak její integrální součást. Jedině tak lze zajistit funkční systém ochrany životního prostředí, protože k jeho ohrožení a poškozování dochází právě při provozování lidské činnosti. Tato dimenze se projevuje zejména v úpravě vydávání povolení k určitým činnostem, ve stanovení povinností při výkonu určitých činností apod.

Vodítko k zabezpečení realizace principu integrované a komplexní ochrany poskytuje Ilona Jančářová, podle které je třeba, aby: *„byla přijata veškerá vhodná preventivní opatření k omezení znečištění, především za využití nejlepších dostupných technik, nedocházelo k žádnému významnému znečišťování, produkce odpadu byla omezena na nejmenší možnou míru a tam, kde je odpad produkován, zabezpečit jeho recyklaci, případně zneškodnění způsobem, který nebude mít negativní vliv na životní prostředí, energie byla využívána efektivně, byla přijata opatření k prevenci havárií a k maximálnímu omezení jejich případných následků, po skončení provozu byla přijata opatření k zabránění rizika dalšího znečišťování a k uvedení objektu do stavu, který by neohrožoval životní prostředí.“<sup>62</sup>*

#### 4.5.2 Vyjádření principu komplexní a integrované ochrany v pozitivním právu

Princip komplexní a integrované ochrany v pozitivním právu výslovně zakotven není<sup>63</sup> – projevuje se spíše a) existencí určitých právních předpisů – jako příklad lze uvést zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o integrované prevenci“) a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), dále b) konstrukcemi a přístupy, které se v právních předpisech na ochranu

<sup>61</sup> Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 25

<sup>62</sup> Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004, str. 96

<sup>63</sup> Zásadu integrace zmiňuje snad jen Státní politika životního prostředí České republiky.

životního prostředí uplatňují, c) pronikáním požadavků na ochranu životního prostředí do právních regulací relevantní lidských činností, ať už formou ukládání konkrétních povinností směřujících k ochraně životního prostředí při výkonu takových činností nebo formou ingerencí orgánů ochrany životního prostředí do řízení a postupů podle právních předpisů upravujících výkon těchto činností<sup>64</sup> (procesní aspekty principu komplexní a integrované ochrany). V této souvislosti lze zmínit ústavní pravidlo vyjádřené v článku 35 odst. 3 Listiny integrující požadavky na ochranu životního prostředí do výkonu subjektivních práv. V neposlední řadě se princip komplexní a integrované ochrany projevuje také d) snahami o přijetí komplexního zákona o životním prostředí, který by do své zvláštní části pojal ochranu všech hlavních složek životního prostředí a nahradil tak nejen Zákon o životním prostředí ale i jednotlivé složkové zákony<sup>65</sup> - jeho věcný záměr vyjadřuje princip komplexní a integrované ochrany na dvou místech: i) jako zásadu integrace („*Požadavky ochrany životního prostředí se musejí promítat do všech odvětvových politik, plánů, programů a hospodářských činností, a to jak při jejich přípravě, tak uskutečňování.*“) a ii) jako princip integrovanosti ochrany životního prostředí („*Opatření k ochraně životního prostředí musejí brát v úvahu dopady na životní prostředí jako celek.*“).

#### 4.5.3 Charakter principu komplexní a integrované ochrany

I přes skutečnost, že je princip komplexní a integrované ochrany způsobem popsáním v bodě 4.5.2 výše reflektován v pozitivním právu, lze se zřejmě přiklonit k závěru, že se jedná spíše o princip environmentální politiky, který se převážně uplatní při tvorbě právních norem práva životního prostředí, popřípadě i právních norem ostatních právních odvětví.

### 4.6 Princip prevence

#### 4.6.1 Pojem principu prevence

Zásada prevence se řadí mezi obecné principy práva<sup>66</sup>, které prostupují napříč všemi právními odvětvími. V nejobecnější rovině by mohla být vyjádřena konstatováním, že všechny subjekty si mají počínat tak, aby nedocházelo ke škodám. Představuje promítnutí římskoprávní zásady

<sup>64</sup> Například řízení a postupy podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů – blíže viz bod 5.1.3 písm. a) níže.

<sup>65</sup> Podle věcného záměru nového zákona o životním prostředí by jeho zvláštní část měla zahrnovat ochranu ovzduší, vody, půdy, lesů, přírody a krajiny, horninového prostředí, dále by se měl zabývat i nakládáním s odpady, chemickými látkami a chemickými přípravky, geneticky modifikovanými organismy, dále by se měl věnovat i prevenci závažných havárií a hluku.

<sup>66</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 51

„*neminem laedere*“ („*nikomu neškodit*“) do současného práva. S ohledem na specifický předmět práva životního prostředí má princip prevence v tomto odvětví zvláštní význam, a to a) z hlediska efektivity nápravy ztrát na životním prostředí a b) z hlediska hospodárnosti nápravy ztrát na životním prostředí. Hledisko efektivity nápravy ztrát na životním prostředí zohledňuje charakteristický znak těchto ztrát spočívající v jejich obtížné, popřípadě vůbec nemožné napravitelnost. Z této charakteristiky vyplývá přesvědčení, že je efektivnější vzniku ztrát na životním prostředí předcházet, než je posléze napravovat, neboť jejich náprava je buď obtížnější nebo úplně nemožná. Princip prevence tedy požaduje, aby (pokud je to možné) bylo opatření přijato v počáteční fázi - předtím, než ztráta vůbec vznikla. „*(Princip prevence) má v ochraně životního prostředí zvláštní význam, neboť důsledky poškození životního prostředí jsou často nenapravitelné, a je jim tudíž nutno předcházet.*“<sup>67</sup> Hledisko hospodárnosti nápravy ztrát na životním prostředí vychází ze zkušenosti, že včasné provádění opatření, které zabrání ohrožení nebo poškození životního prostředí, je prakticky vždy nejen účinnější, ale i levnější než dodatečná náprava ztrát. Hlavním cílem aplikace principu prevence je tedy vyloučení, popřípadě alespoň minimalizace nevratných nežádoucích změn na životním prostředí. Princip prevence tak představuje odklon od v minulosti zastávaného postoje řešícího otázky související s ochranou životního prostředí až poté, co skutečně došlo k jeho poškození („*end-of-pipe approach*“), který se svou praktickou aplikací usvědčil z neefektivity a nehospodárnosti.

#### 4.6.2 Princip související s principem prevence – princip předběžné opatrnosti

S principem prevence úzce souvisí princip předběžné opatrnosti, který je považován za vůbec nejmladší zásadu ochrany životního prostředí - někdy je také označován za jeden z aspektů a komponentů konceptu trvale udržitelného rozvoje. „*Princip předběžné opatrnosti je ve své podstatě zvláštní modifikací principu prevence (odlišuje je prvek nejistoty) v ohrožování a poškozování životního prostředí.*“<sup>68</sup> – tato modifikace vyplývá ze specifického charakteru životního prostředí jakožto předmětu ochrany. Jedním z hlavních problémů vznikajících při ochraně životního prostředí je totiž fakt, že účinky antropogenního působení na něj se vnějškově projevují až po uplynutí často i značně dlouhé doby. Mnohdy proto dochází k nežádoucím situacím, při kterých nepříznivé účinky na životní prostředí zůstávají navenek

<sup>67</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 51, dále také v Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství-Praktický průvodce, Linde, Praha, 2003, str. 43: „*(Princip prevence) vyžaduje včasné provedení potřebných opatření, jež zabrání ohrožení nebo poškození životního prostředí. Vždy je účinnější prevence než dodatečná náprava škod.*“

<sup>68</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 51

skryty, přičemž ani vědecké poznatky nejsou schopny s naprostou jistotou prokázat, že skutečně skrytě existují, tj. že se časem projeví i navenek a že jsou následkem konkrétního lidského působení. Na druhou stranu existují náznaky napovídající, byť ne s naprostou jistotou, že právě určitá lidská aktivita by mohla být zdrojem ohrožení či poškození životního prostředí v budoucnosti. V koncentrované podobě by mohl být princip předběžné opatrnosti vystižen tvrzením, že: „(...) lze-li vzhledem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnosti o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.“<sup>69</sup> - preventivní opatření musí být tedy uskutečněno i tehdy, nejsou-li zcela známé příčinné souvislosti.<sup>70</sup> Za další koncentrované vyjádření principu předběžné opatrnosti lze považovat sousloví „*in dubio pro natura*“ vystihující jeho procesní aspekt - obrácení důkazního břemene ohledně nepříznivých důsledků na toho, kdo činnost představující hrozbu pro životní prostředí provádí. Aplikace principu předběžné opatrnosti tedy ztělesňuje snahu o minimalizaci nebezpečí vyplývajícího ze skutečnosti, že účinky určité lidské aktivity (například používání nových technologií nebo výrobků, zejména nových chemických látek) na životní prostředí nejsou (a ani nemůžou být) se stoprocentní jistotou prověřeny a stanoveny. Proto se jeví jako rozumné předpokládat ty nejhorsí potenciální dopady. „*Předběžná opatrnost tudíž spočívá v braní do úvahy, resp. ve vycházení z nejhorsí možné varianty z těch, které mohou nastat.*“<sup>71</sup> Aplikace principu předběžné opatrnosti umožňuje, aby preventivní opatření bylo uskutečnitelné i za okolností relativní nejistoty a za absence jednoznačných vědeckých důkazů. Důležité je také časové hledisko - někdy je totiž provedení definitivní vědecké analýzy rizik v praxi možné, ale je časově velice náročné a preventivní opatření naopak vyžaduje ke své účinnosti rychlou realizaci. Jak je vidět, princip předběžné opatrnosti vychází ze stejných východisek jako zásada prevence, avšak snižuje požadavky, které musí být splněny k ospravedlnění realizace preventivního opatření. Aplikace principu předběžné opatrnosti také zasahuje do sféry právní odpovědnosti, kde uvolňuje vztahy příčinné souvislosti tím, že

<sup>69</sup> Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004, str. 94

<sup>70</sup> dále také v Kružíková, E., Adamová, E., Komářík, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství-Praktický průvodce, Linde, Praha, 2003, str. 44: „Lze-li vzhledem k okolnostem (např. na základě srovnání s analogickými situacemi, procesy apod.) předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnosti nebo nedostatek důkazů, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, aby se zabránilo možným negativním vlivům určité činnosti, ačkoliv není vždy k dispozici dostatek přesných a nepochybných údajů dokazujících, že taková činnost negativní vliv na životní prostředí skutečně bude mít.“

<sup>71</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 51

požadavek jistoty ohledně vzniku ztráty na životním prostředí nahrazuje požadavkem pravděpodobnosti jejího vzniku.

Úskalím principu předběžné opatrnosti jsou interpretační problémy – jeho přesný význam, interpretace a tím i dopad na praxi totiž nejsou zcela jasné. Navíc se jedná o zásadu do značné míry kontraverzní, která si našla velké množství svých zastánců i odpůrců. Mezi hlavní argumenty zastánců principu předběžné opatrnosti patří především přesvědčení, že bez jeho důsledné aplikace nelze čelit takovým globálním problémům jako je změna klimatu nebo ztenčování ozónové vrstvy. Odpůrci principu předběžné opatrnosti naopak argumentují přehnaným bezdůvodným omezováním lidských aktivit a jejich přílišnou regulací.

#### 4.6.3 Vyjádření principu prevence v pozitivním právu

Princip prevence jakožto obecný právní princip nalézá v právním řádu široké uplatnění – jeho obecné zakotvení obsahuje generální prevenční povinnost podle ustanovení § 415 Občanského zákoníku (viz bod 4.4.3 písm. b) výše). Co se přímo práva životního prostředí týče, lze za nejobecnější projev principu prevence považovat samotnou existenci práva životního prostředí jakožto samostatného odvětví, jehož základním posláním je primárně předcházet ohrožení nebo poškození životního prostředí. Definici principu prevence obsahuje ustanovení § 17 Zákona o životním prostředí: *„Každý je povinen, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.“* Dále ve svém ustanovení § 18 Zákon o životním prostředí stanoví, že: *„Každý, kdo svou činností znečišťuje nebo poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, je povinen na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho možné důsledky.“* V pozitivním právu životního prostředí se princip prevence projevuje v mnoha různorodých podobách - například: a) v podobě koncepčních nástrojů, b) v podobě speciálních povolenacích procesů a řízení (podle Zákona o integrované prevenci nebo podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), c) v podobě vázání vybraných lidských činností na určitý úkon správního orgánu, d) v podobě ukládání konkrétních preventivně působících povinností, e) v podobě speciálních prevenčních pravomocí orgánů ochrany životního prostředí, f) v podobě přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a účasti veřejnosti na jeho ochraně, g) v podobě důsledné realizace odpovědnostních vztahů atd. Za typické oblasti práva životního prostředí, ve kterých se princip prevence uplatňuje, lze považovat právní regulaci odpadů a odpadů z obalů obsaženou v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění

pozdějších předpisů a v zákoně č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů (blíže viz bod 5.2 níže). O důležitosti principu prevence svědčí i to, že ve věcném záměru nového zákona o životním prostředí obsadil mezi základními zásadami první místo<sup>72</sup>. Princip prevence zmiňuje i současná Státní politika životního prostředí České republiky.

#### 4.6.4 Charakter principu prevence

Jak již bylo zmíněno v bodě 4.6.1 výše, je princip prevence všeobecně přijímán jako obecný právní princip.

### 4.7 Princip informovanosti a účasti veřejnosti

#### 4.7.1 Pojem principu informovanosti a účasti veřejnosti

Úvodem je třeba předeslat, že informace v právu životního prostředí hrají klíčovou roli, a to zejména s ohledem na jeho předmět ochrany, jenž nelze monitorovat jinak než vědeckými metodami, které jsou však pro laickou veřejnost zpravidla nedostupné a nesrozumitelné. Proto má zajišťování dostupnosti a popularizace informací o stavu životního prostředí klíčový význam - dostupné informace totiž mohou ovlivňovat spotřebitelské chování. Správně analyzované informace dále napomáhají rozpoznávat příčiny nežádoucích jevů, což následně umožňuje přijímat opatření zmírňující jejich škodlivé dopady, popřípadě opatření preventivní povahy. Navíc jen na základě informací o stavu životního prostředí lze analyzovat, zda jsou dodržovány právní předpisy a plněny případné mezinárodněprávní závazky. Výměna informací vztahujících se k ochraně životního prostředí je důležitou složkou mezinárodní spolupráce v této oblasti. Jak je z výše uvedeného příkladného výčtu patrné, oblast uplatnění informací o stavu životního prostředí a o činnostech, které jej ovlivňují, je velmi široká.

Princip informovanosti a účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí<sup>73</sup> vychází z obecného práva na účast na správě věcí veřejných a z obecného práva na informace jakožto jedněch ze

<sup>72</sup> Formulace principu prevence ve věcném záměru nového zákona o životním prostředí je následující: "Ohrožování nebo poškozování životního prostředí se musí předcházet, a to především opatřeními přímo u zdroje. Činnost, která by mohla ohrozit nebo poškodit životní prostředí, může být proto zahájena jen po splnění podmínek stanovených tímto zákonem a jinými právními předpisy o ochraně životního prostředí."

<sup>73</sup> V Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004, str. 97 - 98 uveden jako zásada spolupráce a účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, zásada včasné informovanosti a zásada výchovy, osvěty a vzdělávání, v Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 28 uveden jako princip účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.



základních ústavně garantovaných politických práv. Bývá řazen mezi principy preventivního charakteru, které motivují subjekty k dobrovolnému chování žádoucím z hlediska ochrany životního prostředí, a které obecně vytvářejí předpoklady pro fungování účinného systému ochrany životního prostředí. Ústřední myšlenka zásady informovanosti a účasti veřejnosti spočívá v konstrukci spojující právo každého na příznivé životní prostředí a povinnost každého k ochraně životního prostředí nějakým způsobem přispívat (viz bod 4.3.2 výše). „*Princip informovanosti a účasti veřejnosti vychází z předpokladu, že je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem a má-li každý právo na příznivé životní prostředí, musí mu být právními normami zajištěna možnost se na této ochraně podílet.*“<sup>74</sup> – možnost podílet se na ochraně životního prostředí musí být efektivní, tj. „*taková, která veřejnosti umožňuje podílet se na formování rozhodnutí o využití životního prostředí a na kontrole výkonu kompetencí a pravomocí těch subjektů, jimž je ochrana životního prostředí zákonem svěřena.*“<sup>75</sup> Při rozboru principu informovanost a účasti veřejnosti je možné jeho obsah rozvrstvit do následujících úrovní: a) Přístup veřejnosti k informacím (o stavu životního prostředí a o činnostech, které jej ovlivňují / mohou ovlivňovat) – význam této úrovně spočívá v tom, že vytváří základní předpoklad pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí, neboť k tomu, aby jakýkoliv subjekt mohl vyvíjet aktivitu v oblasti ochrany životního prostředí, byť pouze upravit své spotřebitelské chování, musí disponovat relevantními informacemi, b) účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v užším slova smyslu – účast veřejnosti na řízeních a postupech podle právních předpisů na ochranu životního prostředí, popřípadě podle právních předpisů regulujících činnosti, které životní prostředí ovlivňují / mohou ovlivňovat – tato úroveň požaduje zakotvení procesní práv veřejnosti participovat na výše uvedených řízeních a postupech a konečně c) účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v širším slova smyslu – tato úroveň v sobě zahrnuje jakékoliv další aktivity veřejnosti, kterými se účastní na ochraně životního prostředí (například ochrana životního prostředí na základě veřejnoprávních smluv, členství v různých orgánech nebo sdruženích zřízených za účelem ochrany životního prostředí nebo účast na přípravě příslušných právních předpisů).

#### 4.7.2 Vyjádření principu informovanosti a účasti veřejnosti v pozitivním právu

Výslovně není princip informovanosti a účasti veřejnosti jako takový obecně v pozitivním právu zakotven – věcný záměr nového zákona o životním prostředí s jeho výslovným

<sup>74</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 52

<sup>75</sup> Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002, str. 28

zakotvením počítá a uvádí jej jako svou desátou zásadu: „Ochrana životního prostředí je prioritním veřejným zájmem. Uskutečňuje se za aktivní účasti veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí, v řízeních, která se týkají ochrany životního prostředí, při rámcovém plánování udržitelného rozvoje, při stanovování standardů podle tohoto zákona, přístupem k prostředkům právní ochrany ve věcech životního prostředí. Podrobnosti účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí stanoví tento zákon.“ Co se uplatnění principu informovanosti a účasti veřejnosti týče, lze shrnout, že vychází z členství České republiky v Evropské unii a z faktu, že se Česká republika stala v roce 1998 signatářem Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou v roce 2004 i ratifikovala. Z těchto důvodů došlo k novelizaci stávajících i přijetí nových právních předpisů, v důsledku čehož český právní řád formálně splnil požadavky Aarhuské úmluvy, respektive komunitární legislativy. Jak ale ve své zprávě o implementaci Aarhuské úmluvy konstatuje Zelený kruh<sup>76</sup>: „Samotná ratifikace a přijetí potřebných zákonů nejsou zárukou dobré praxe.“ Nutno tedy přiznat, že praktická aplikace za teorií poněkud pokulhává.

Přístup veřejnosti k informacím. Přístup veřejnosti k informacím je zakotven na ústavní úrovni článkem 17 Listiny, který upravuje obecné právo na informace, a článkem 35 odst. 2 Listiny, který toto právo specifikuje pro oblast životního prostředí. Listina je ve vztahu k těmto ustanovením provedena zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů a obecným zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Právo na přístup k informacím je též zmiňováno v mnohých složkových a jiných speciálních zákonech<sup>77</sup>. Přístup veřejnosti k informacím je zajišťován i prostřednictvím dalších samostatných institutů – jako příklad může posloužit používání ekoznačení nebo prostřednictvím systému ekologického managementu (EMAS).

Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v užším slova smyslu. Právo veřejnosti participovat na řízeních a postupech podle nich probíhajících naplňují především a) Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí<sup>78</sup>, dále b) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a

<sup>76</sup> Zelený kruh sdružuje 26 nevládních neziskových organizací zabývajících se problematikou ochrany životního prostředí. Více informací lze získat na jeho webových stránkách [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz).

<sup>77</sup> například ustanovení § 115 odst. 6 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nebo ustanovení § 72 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>78</sup> ustanovení § 23 odst. 9 Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

krajiny, ve znění pozdějších předpisů<sup>79</sup>, c) zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů<sup>80</sup>, d) Zákona o integrované prevenci<sup>81</sup> nebo e) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v širším slova smyslu. Jak již bylo uvedeno výše, tato úroveň principu informovanosti a účasti veřejnosti se projevuje například zaváděním možností ochrany prostřednictvím uzavírání veřejnoprávních smluv – tuto možnost předpokládá zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.<sup>82</sup>

#### 4.7.3 Charakter principu informovanosti a účasti veřejnosti

Přestože princip informovanosti a účasti veřejnosti zatím není na obecné úrovni v pozitivním právu výslovně vyjádřen, pozitivní právo ho svým obsahem bezpochyby naplňuje - navíc je všeobecně přijímán i na úrovni práva mezinárodního a komunitárního. Přistoupí-li k výše uvedenému skutečnost, že právo na informace obecně i právo na informace ohledně stavu životního prostředí bývá v demokratických státech zakotveno a garantováno i na ústavní úrovni, nezbyvá než uzavřít, že princip informovanosti a účasti veřejnosti je principem právním.

### 4.8 Princip ekonomické stimulace

#### 4.8.1 Pojem principu ekonomické stimulace

Cílem působení principu ekonomické stimulace je dosáhnout stavu, kdy chování žádoucí z hlediska ekologického je současně výhodné i z hlediska ekonomického a naopak<sup>83</sup> - problémem v reálném světě je totiž skutečnost, že takový stav téměř nikdy nenastává přirozenou cestou. Chování ignorující požadavky na ochranu životního prostředí je v praxi ekonomicky výhodnější, neboť nebere v úvahu náklady, které respektování takových

<sup>79</sup> ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>80</sup> ustanovení § 115 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>81</sup> ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) Zákona o integrované prevenci

<sup>82</sup> ustanovení § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>83</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 52: „Princip ekonomické stimulace vychází z požadavku, aby ekologické chování bylo i ekonomicky výhodné, a naopak.“

požadavků vyžaduje. Náklady na nápravu poškození životního prostředí vzniklého v důsledku neekologického chování buď nenesou nikdo, nebo jsou cestou daní přenášeny na jiné subjekty, popřípadě celou společnost a subjekt, který je svým neekologickým chováním způsobil, je jich zcela nebo částečně ušetřen. Právo životního prostředí se popsané situaci snaží čelit právě aplikací principu ekonomické stimulace, konkrétně zejména a) používáním ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí a dále například b) dobrovolnými ekologickými systémy. Obecně lze shrnout, že relativně mladý princip ekonomické stimulace v sobě uplatňuje moderní přístupy, které se vyznačují větší praktickou účinností a vyšší ekonomickou efektivností než klasické metody regulace (například administrativně-právní nástroje).

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí jsou v systematické řazení do kategorie nástrojů nepřímého působení, neboť motivují k ochraně životního prostředí nepřímo tím, že chování žádoucí z hlediska životního prostředí činí výhodným z hlediska ekonomického - ponechávají tak subjektům možnost volby chování a výsledkem jejich působení je ideálně stav, kdy se subjekty chovají v souladu s požadavky na ochranu životního prostředí dobrovolně, aniž by jim to bylo právní normou uloženo za povinnost. Z tohoto důvodu bývají ekonomické nástroje též řazeny mezi nástroje mimoprávní, protože jejich působení není založeno na jejich obligatornosti, nýbrž na jejich výhodnosti, která je zakotvena v právních předpisech. Výhodou ekonomických nástrojů je i skutečnost, že dokážou plnit více funkcí najednou. Jejich imanentní funkcí je a) funkce motivační (stimulační), současně však plní i b) funkci internalizace externalit (zde je patná úzká souvislost zásady ekonomické stimulace s principem znečišťovatel platí), c) fiskální funkci a v neposlední řadě i d) funkci kompenzační.<sup>84</sup> Existují dvě základní metody, kterými princip ekonomické stimulace motivuje k ekologicky žádoucímu chování. Těmto metodám odpovídá následné dělení ekonomických nástrojů na a) ekonomické nástroje pozitivní stimulace a b) ekonomické nástroje negativní stimulace. Nástroje pozitivní stimulace zvýhodňují ekologičtější varianty chování - jako příklad lze uvést například určitá daňová zvýhodnění, dotace, zvýhodněné půjčky. Naopak nástroje negativní stimulace ekologicky méně vhodné chování znevýhodňují, přičemž ekologičtější variantu nijak neodměňují - jako příklad poslouží všechny druhy poplatků a odvodů. V praxi výrazně převažuje používání nástrojů negativní stimulace.

---

<sup>84</sup> blíže k tomu Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 42, 43

Dobrovolné ekologické systémy. Dalším způsobem uplatnění principu ekonomické stimulace je zavádění různých dobrovolných systému, které prosazují ekologický přístup v chování subjektů a přitom těmto subjektům přináší bonusy v podobě dobré pověsti, důvěryhodnosti pro obchodní partnery a vysoké prestiže, které následně ovlivňují jejich ekonomický potenciál a výkon.

#### 4.8.2 Vyjádření principu ekonomické stimulace v pozitivním právu

Princip ekonomické stimulace je výslovně zakotven v ustanoveních §§ 31 a 32 Zákona o životním prostředí. Ustanovení § 31 Zákona o životním prostředí upravuje využívání ekonomických nástrojů negativní stimulace, když stanoví, že: „*Za znečišťování životního prostředí, případně jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů platí fyzické nebo právnické osoby daně, poplatky, odvody a další platby, stanoví-li tak zvláštní předpisy.*“ Naopak ustanovení § 32 Zákona o životním prostředí formálně zavádí ekonomické nástroje pozitivní stimulace: „*Zvláštní předpisy stanoví, kdy mohou být právnické nebo fyzické osoby, které chrání životní prostředí nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů nebo poskytováním úvěrů a dotací.*“ Státní politika životního prostředí České republiky hovoří o zásadě ekonomické efektivnosti. V novém zákoně o životním prostředí však princip ekonomické stimulace zakotven podle jeho věcného záměru nebude.

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Uplatňování principu ekonomické stimulace vyplývá zejména z přehledu ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, které jsou v právním řádu aktuálně zakotveny - přehled ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v českém právu nabízí Michal Sobotka<sup>85</sup>: „*Systém ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v České republice vytvářejí následující nástroje:*

a) *Poplatky za znečišťování či jiné poškozování (zatěžování) životního prostředí:*

- *poplatky za znečišťování ovzduší;*
- *poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (výjimečně i podzemních);*
- *poplatky za ukládání odpadů na skládku.*

<sup>85</sup> Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 44, 45. Blíže k tomu též v Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Karolinum, Praha, 1997, str. 47 a následující

*b) Poplatky za využívání přírodních zdrojů:*

- *poplatky za odběr povrchových a podzemních vod;*
- *odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu;*
- *poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa;*
- *úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů;*
- *poplatky za kácení dřevin (upraveny pouze v obecné rovině).*

*c) Uživatelské poplatky:*

- *poplatky za spotřebu látek poškozujících ozónovou vrstvu Země.*

*d) Daně:*

- *daň k ochraně životního prostředí nebyla v ČR nikdy zavedena, v nejbližší době se však na základě požadavků EU připravuje ekologická daňová reforma<sup>86</sup>, která by ji měla zahrnout.*

*e) Daňová zvýhodnění (popř. i znevýhodnění):*

- *v rámci DPH (např. snížená sazba daně pro bionaftu, bioplyn, výrobky z recyklovaného papíru)<sup>87</sup>;*
- *v rámci spotřebních daní (např. nulová sazba u bionafty)<sup>88</sup>;*
- *v rámci daně z příjmů (např. příjmy z provozu malých vodních elektráren, větrných elektráren, solárních zařízení);*

<sup>86</sup> Ekologická daňová reforma je v posledních letech častým předmětem odborných debat. Jejím charakteristickým znakem by měla být tzv. fiskální neutralita znamenající, že vzestup jednoho typu daní je doprovázen poklesem typu jiného. Výsledkem tedy není zvýšení objemu finančních prostředků putujících do státního rozpočtu, nýbrž jen restrukturalizace jejich zdrojů. Konkrétně by postupně mělo klesat sociální pojištění či daně z příjmů za současného stoupaní daně z fosilních paliv a elektrické energie. Stát tak zvýhodňuje ty, kteří se chovají k životnímu prostředí šetrně a spotřebovávají taková paliva a energii, které nemají velké negativní dopady na životní prostředí. Příznivci této reformy poukazují na její pozitivní dopady v zahraničí (Německo, Skandinávie, Nizozemí) a deklarují, že přinese hned trojí zisk v podobě zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky a vzniku nových pracovních příležitostí.

<sup>87</sup> zrušeno zákonem č. 322/2003 Sb., o změně zákona o dani z přidané hodnoty a dalších zákonů (poznámka – změna se týká zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, který byl s účinností ke dni 1.5.2004 nahrazen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů – tento nový zákon sníženou sazbu daně z přidané hodnoty pro bionaftu, bioplyn a výrobky z recyklovaného papíru znovu nezavedl.)

<sup>88</sup> zrušeno zákonem č. 22/2000 Sb., o změně zákonů o spotřebních daních, o lihu a o DPH (poznámka – změna se týká zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, který byl s účinností ke dni 1.1.2004 nahrazen zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů – tento nový zákon nulovou sazbu spotřební daně pro bionaftu znovu nezavedl.)

- v rámci silniční daně (např. osvobození vozidel zabezpečujících osobní vnitrostátní linkovou dopravu);
- v rámci daně z nemovitostí (např. osvobození pozemků spadajících do I. zóny CHKO a NP);
- v rámci daně darovací a dědické (např. osvobozená bezúplatná nabytí majetku určená na financování akcí v oblasti ekologie nebo nabytí o.p.s. určená na jejich činnost).

f) *Dotace, dary a jiná zvýhodnění:*

- ze státního rozpočtu;
- ze Státního fondu životního prostředí.

g) *Zvýhodněné půjčky a garance:*

- ze státního rozpočtu;
- ze Státního fondu životního prostředí.

h) *Úlevy:*

- úlevy při placení poplatků.

i) *Depozitně refundační systémy:*

- zálohování vybraných obalů (láhve), zpětný odběr výrobků.

j) *Nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti:*

- environmentální (povinné) pojištění (jaderná škoda, chemické látky, nebezpečné odpady či myslivost);
- zajišťovací fondy (finanční rezerva při provozování skládky odpadů).

k) *Obchodovatelná emisní povolení (povolenky na emise skleníkových plynů v rámci plnění závazků z Kjótského protokolu – viz zákon č. 695/2004 Sb.).*

Dobrovolné ekologické systémy. Jako příklady dobrovolných ekologických systémů lze uvést systém ekologického managementu (EMAS), popřípadě používání určitých druhů ekoznačení<sup>89</sup>.

#### 4.8.3 Charakter principu ekonomické stimulace

Princip ekonomické stimulace bývá řazen mezi principy environmentální politiky, které nejsou současně principy právními - i přes své zakotvení v psaných pramenech práva se jedná spíše o apel na zákonodárce, aby ve své normotvorné činnosti ve větším rozsahu využíval ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Nelze však vyloučit, že postupem doby bude zásada ekonomické stimulace v právu životního prostředí natolik zakotvena, že se stane jeho odvětvovým právním principem.

---

<sup>89</sup> Na dobrovolném principu je založeno ekoznačení Evropské unie - „Květina – *the Flower*“ - podle Nařízení Rady 880/92/EEC z 23. března 1992, revidovaného Nařízením Evropského parlamentu a Rady 1980/2000 ze 17. července 2000.



## 5. UPLATŇOVÁNÍ PRINCIPŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ VE VYBRANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH ČESKÉ REPUBLIKY

Následující kapitola této práce je věnována rozboru vybraných právních předpisů České republiky z hlediska uplatňování principů ochrany životního prostředí – konkrétně budou rozebrány následující zákony: a) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, b) zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů a c) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Cílem rozboru výše uvedených zákonů je a) rozpoznání jednotlivých principů ochrany životního prostředí, které se v dané oblasti typicky uplatňují, a b) rozbor pozitivněprávního (explicitního nebo implicitního<sup>90</sup>) vyjádření takto identifikovaných principů ochrany životního prostředí v daném zákoně, včetně snahy o jeho kritické zhodnocení.

Cíl uvedený pod bodem a) výše směřuje pouze k identifikaci principů typických pro daný zákon, nikoli k vyčerpávajícímu výčtu všech v něm se odrážejících principů – tj. i těch uplatňujících se jen okrajově. Důvodem tohoto přístupu je snaha demonstrovat konkrétní princip ochrany životního prostředí v takové právní úpravě, ve které jsou jeho projevy nejzřetelnější, a tím zároveň i demonstrovat nejcharakterističtější znaky dané právní úpravy. Navíc je demonstrace některých principů ochrany životního prostředí na výše uvedených zákonech problematická, neboť jejich vyjádření v pozitivním právu lze najít pouze na ústavní úrovni, potažmo v obecné rovině v Zákoně o životním prostředí. Mezi takové zásady ochrany životního prostředí patří typicky princip nejvyšší hodnoty (viz bod 4.1 výše) nebo princip odpovědnosti státu (viz bod 4.3 výše), a proto jim při rozboru výše uvedených zákonů nebude věnována větší pozornost. Na tomto místě je nicméně nutno konstatovat, že i ve vztahu k výše uvedeným zákonům se tyto principy ochrany životního prostředí uplatňují - za jejich projev lze považovat už samotnou existenci těchto zákonů.

Závěrem je však třeba zmínit, že ani formální explicitní zakotvení principu ochrany životního prostředí, popřípadě jeho vyjádření implicitní, automaticky nezaručuje jeho skutečné

<sup>90</sup> Implicitním vyjádřením principu ochrany životního prostředí je míněno jeho zakotvení v konkrétních mechanismech, konstrukcích a postupech zaváděných daným právním předpisem.

uplatňování při praktické aplikaci právního předpisu – v takových případech hrají principy ochrany životního prostředí pouze proklamativní roli.

## **5.1 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Stavební zákon“)**

### **5.1.1 Stručný popis Stavebního zákona**

Stavební zákon nahrazující s účinností k 1. lednu 2007 třicet let platný zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Předchozí stavební zákon“) byl přijat po zdoluhavých přípravách dne 14. března 2006. Právní úprava obsažená ve Stavebním zákoně v mnohých aspektech s právní úpravou Předchozího stavebního zákona koresponduje, na druhou stranu však také přináší některé její zásadní změny – o jejich rozsáhlosti svědčí i fakt, že společně se Stavebním zákonem byl přijat i nový zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) a dále zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění (dále jen „Změnový zákon“), který v návaznosti na přijetí obou výše uvedených zákonů novelizoval celkem 51 dalších zákonů. Za krátkou dobu své účinnosti byl Stavební zákon již jednou novelizován, a to zákonem č. 68/2007 Sb., který však pouze vypustil úpravu působnosti speciálních stavebních úřadů ke stavbám vyžadujícím integrované povolení.

Předmět úpravy Stavebního zákona. Předmět úpravy Stavebního zákona stanoví jeho ustanovení § 1 a lze jej rozdělit do dvou hlavních oblastí: a) oblast územního plánování (ustanovení § 1 odst. 1 Stavebního zákona)<sup>91</sup> a b) oblast stavebního řádu (ustanovení § 1 odst. 2 Stavebního zákona)<sup>92</sup>. Dále Stavební zákon upravuje další související věci, jejichž výčet je

<sup>91</sup> ustanovení § 1 odst. 1 Stavebního zákona – úprava zejména cílů a úkolů územního plánování, soustavy orgánů územního plánování, nástrojů územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle Stavebního zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínek pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidence územně plánovací činnosti a kvalifikačních požadavků pro územně plánovací činnosti

<sup>92</sup> ustanovení § 1 odst. 2 Stavebního zákona – úprava zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohledu a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavy stavebních úřadů, povinností a odpovědnosti osob při přípravě a provádění staveb

uveden v jeho ustanovení § 1 odst. 3<sup>93</sup> - z hlediska ochrany životního prostředí je důležitá v tomto ustanovení zmiňovaná úprava podmínek ochrany veřejných zájmů, mezi kterými ochrana životního prostředí zaujímá nepochybně přední místo.

Principy ochrany životního prostředí uplatňující se ve Stavebním zákoně. Ve Stavebním zákoně se uplatňují kromě principů ochrany životního prostředí pro Stavební zákon typických i určité další principy ochrany životního prostředí, jejichž odraz lze spatřovat (jak bylo v obecné úrovni již zmíněno výše) v samotné existenci Stavebního zákona a ve faktu, že určitým způsobem reflektuje požadavky na ochranu životního prostředí<sup>94</sup>. Rozbor těchto principů ochrany životního prostředí se však z důvodů výše uvedených tato práce nevěnuje – její pozornost je soustředěna na rozbor principů ochrany životního prostředí pro Stavební zákon typických. Za takové principy lze považovat: a) princip trvale udržitelného rozvoje, b) princip komplexní a integrované ochrany, c) princip prevence a s ním související princip předběžné opatrnosti a d) princip informovanosti a účasti veřejnosti.

#### 5.1.2 Princip trvale udržitelného rozvoje ve Stavebním zákoně

Přestože Stavební zákon princip trvale udržitelného rozvoje ve svém textu výslovně nikde nezmiňuje, jeho právní úprava z tohoto principu vychází, a to zejména v části upravující a) územní plánování a b) územní řízení. Dále princip trvale udržitelného rozvoje nalézá své uplatnění c) při řešení rozporů mezi orgány územního plánování nebo stavebními úřady a dotčenými orgány, které v řízeních a postupech podle Stavebního zákona uplatňují svá závazná stanoviska a stanoviska, jakož i při řešení rozporů mezi těmito dotčenými orgány (a jejich závaznými stanovisky a stanovisky) navzájem.

##### a) Územní plánování

Podle ustanovení § 18 odst. 1 Stavebního zákona je cílem činnosti označené jako územní plánování „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území“, přičemž udržitelný rozvoj území podle tohoto ustanovení Stavebního zákona spočívá ve „vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost

<sup>93</sup> ustanovení § 1 odst. 3 Stavebního zákona – úprava podmínek pro projektovou činnost a provádění staveb, obecných požadavků na výstavbu, účelů vyvlastnění, vstupů na pozemky a do staveb, ochrany veřejných zájmů a některých dalších věcí souvisejících s předmětem právní úpravy obsažené ve Stavebním zákoně

<sup>94</sup> Princip nejvyšší hodnoty (viz bod 4.1 výše), princip odpovědnosti státu (viz bod 4.3 výše).

*společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“ Stavební zákon tedy v části upravující územní plánování pracuje s termínem udržitelný rozvoj území, který však s ohledem na svůj obsah z požadavků principu trvale udržitelného rozvoje nepochybně vychází<sup>95</sup>. Ohled na udržitelný rozvoj území je zdůrazňován především ve vztahu k politice územního rozvoje, a to zřejmě i vzhledem k tomu, že veškeré typy územně plánovací dokumentace s ní musí být v souladu – například ustanovení § 31 odst. 1 Stavebního zákona stanoví, že: *„Politika územního rozvoje určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů.“* Podle ustanovení § 32 odst. 1 Stavebního zákona politika územního rozvoje mimo jiné *„stanoví republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území“*. Cestou, jak územní plánování předpoklady pro udržitelný rozvoj území zajišťuje, je podle ustanovení § 18 odst. 2 Stavebního zákona *„soustavné a komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území“*. Cíli územního plánování odpovídají i jeho úkoly, které vypočítává ustanovení § 19 Stavebního zákona. Hlavními instituty, jejichž prostřednictvím se princip trvale udržitelného rozvoje v oblasti územního plánování uplatňuje, jsou a) rozbor udržitelného rozvoje území, b) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a c) možnost zřízení Rady obcí pro udržitelný rozvoj území. Vedle těchto institutů může být princip trvale udržitelného rozvoje prosazován i dalšími cestami – například prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů (viz bod 5.1.3 písm. a) níže) nebo prostřednictvím institutů účasti veřejnosti na územním plánování (viz bod 5.1.5 písm. b) níže).

Rozbor udržitelného rozvoje území. Rozborem udržitelného rozvoje území se v souladu s ustanovením § 26 odst. 1 Stavebního zákona rozumí *„zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci“*. Rozbor udržitelného rozvoje území tvoří součást územně analytických podkladů, které jsou jedním

---

<sup>95</sup> Na tomto místě je třeba upozornit na poněkud odlišné pojetí trvalé udržitelnosti podle Stavebního zákona a podle Zákona o životním prostředí: Zatímco Zákon o životním prostředí požaduje skloubení příznivého životního prostředí s možností současných i budoucích generací uspokojovat jejich základní životní potřeby, Stavební zákon s uspokojováním základních životních potřeb nevystačí a vyžaduje vedle příznivého životního prostředí rovnou podmínky pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství současných i budoucích generací obyvatel území.

druhem územně plánovacích podkladů. Konkrétní náležitosti obsahu územně analytických podkladů, tedy i rozboru udržitelného rozvoje území, stanoví prováděcí právní předpis<sup>96</sup>.

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území se v souladu s ustanovením § 19 odst. 2 Stavebního zákona rozumí „*vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území*“.<sup>97</sup> V rámci procesu schvalování politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území uplatňuje vždy<sup>98,99</sup>. V rámci procesu schvalování územního plánu se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území uplatňuje pouze tehdy, pokud příslušný dotčený orgán ve svém stanovisku k návrhu zadání územního plánu uplatnil v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 Stavebního zákona požadavek na posouzení územního plánu podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Právní úprava podle ustanovení § 47 odst. 3 Stavebního zákona tak reflektuje právní úpravu Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle které koncepce, která by jinak podléhala posouzení, u níž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce, podléhá posouzení jen tehdy, pokud se tak stanoví v tzv. zjišťovacím řízení<sup>100,101</sup>. Pro úplnost je třeba uvést, že institut vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se uplatňuje také v rámci procesu aktualizace politiky územního rozvoje a vyhodnocování a změny územního plánu.<sup>102</sup> Z výše uvedené definice institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území lze vyvodit jeho provázanost s institutem posuzování vlivů na životní prostředí podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí – v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v komplexu dalších veřejných zájmů, kterými jsou zejména hospodářský a sociální rozvoj, posuzuje též veřejný zájem spočívající v příznivém životní prostředí. V tomto světle se jeví

<sup>96</sup> vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

<sup>97</sup> Při schvalování regulačního plánu se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území neuplatňuje.

<sup>98</sup> Ustanovení § 32 odst. 2 Stavebního zákona (politika územního rozvoje) a ustanovení § 36 odst. 1 Stavebního zákona (zásady územního rozvoje).

<sup>99</sup> Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území stanoví v souladu s ustanovením § 40 odst. 4 Stavebního zákona prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Bližší obsahové náležitosti vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje na udržitelný rozvoj území stanoveny nejsou.

<sup>100</sup> Ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) a b) ve spojení s ustanovením § 10d Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>101</sup> Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území stanoví v souladu s ustanovením § 48 odst. 8 Stavebního zákona prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>102</sup> Ustanovení § 35 Stavebního zákona (aktualizace politiky územního rozvoje) a ustanovení § 55 Stavebního zákona (vyhodnocování a změna územního plánu).

jako logické, že Stavební zákon vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a posuzování vlivů na životní prostředí podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí propojuje – podle ustanovení § 19 odst. 2 Stavebního zákona vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zahrnuje též posouzení vlivů na životní prostředí podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy Stavebního zákona a dále též posouzení vlivů na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů ve spojení se Zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem konstatoval nemožnost vyloučení významného vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Touto právní úpravou tak dochází k „*plné integraci procesu SEA do procesu podle stavebního zákona*“.<sup>103</sup>

Rada obcí pro udržitelný rozvoj území. Rada obcí pro udržitelný rozvoj území je v souladu s ustanovením § 9 Stavebního zákona zvláštním orgánem obce s rozšířenou působností, který může zřídit starosta této obce, a to se souhlasem obcí, které se nacházejí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Starosta obce s rozšířenou působností je předsedou Rady obcí pro udržitelný rozvoj území, jejími členy jsou zástupci obcí nacházejících se ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Rada obcí pro udržitelný rozvoj území projednává územně analytické podklady a vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území (pokud se zpracovává) a na základě tohoto projednání k nim vydává své stanovisko nebo vyjádření, v jehož rámci by měl být (již s ohledem na název tohoto orgánu) princip trvale udržitelného rozvoje zohledněn.<sup>104</sup>

#### b) Územní řízení

Právní úprava územního řízení s pojmem udržitelného rozvoje území nepracuje, přesto se v ní princip trvale udržitelného rozvoje uplatňuje, a to s ohledem na skutečnost, že v souladu s ustanovením § 90 Stavebního zákona stavební úřad v územním řízení posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování (viz bod 5.1.2 písm. a) výše). Stejně jako v případě územního plánování může být princip trvale udržitelného rozvoje prosazován i dalšími cestami – například prostřednictvím

<sup>103</sup> Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 144

<sup>104</sup> Ustanovení § 9 odst. 2 Stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 29 odst. 1, 2 Stavebního zákona (územně analytické podklady) a s ustanoveními §§ 48 odst. 6 a 50 odst. 3 Stavebního zákona (územní plán).

závazných stanovisek dotčených orgánů (viz bod 5.1.3 písm. a) níže), prostřednictvím institutů účasti veřejnosti na územním řízení (viz bod 5.1.5 písm. b) níže) a zejména pak prostřednictvím institut posuzování vlivu záměru na životní prostředí podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

c) Řešení rozporů mezi orgány územního plánování nebo stavebními úřady a dotčenými orgány a mezi jednotlivými dotčenými orgány navzájem

Podle ustanovení § 4 odst. 7 Stavebního zákona se pro případ vzniku rozporů mezi orgány územního plánování nebo stavebními úřady a dotčenými orgány, které v řízeních a postupech podle Stavebního zákona uplatňují svá závazná stanoviska nebo stanoviska, jakož i pro případ vzniku rozporů mezi těmito dotčenými orgány a jejich závaznými stanovisky nebo stanovisky navzájem, postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Správní řád“), tj. konkrétně podle ustanovení § 136 odst. 6 Správního řádu – podle tohoto ustanovení se v takových případech postupuje přiměřeně podle ustanovení Správního řádu upravujících řešení sporů o příslušnost (rozpor rozhodne nejbliže společně nadřízený správní orgán, přičemž pokud dané správní orgány společně nadřízený správní orgán nemají, projednají rozpor v tzv. dohodovacím řízení ústřední správní úřady, které jsou daným správním orgánům nadřízené, v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být rozpor předložen k řešení vládě). Při výskytu rozporů mezi orgány územního plánování nebo stavebními úřady a dotčenými orgány a mezi jednotlivými dotčenými orgány navzájem se princip trvale udržitelného rozvoje uplatňuje, potažmo by se měl uplatňovat, jako vůdčí směrnice pro jejich řešení.

d) Zhodnocení vyjádření principu trvale udržitelného rozvoje ve Stavebním zákoně

Jak již bylo uvedeno výše, princip trvale udržitelného rozvoje své výslovné vyjádření ve Stavebním zákoně nenašel. Přesto z něj Stavební zákon bezpochyby vychází, a to zejména prostřednictvím institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území uplatňujícím se v oblasti územního plánování (viz bod 5.1.2 písm. a) výše). „*Přínosem stavebního zákona je v podstatě obligatorní posuzování vlivů koncepcí na udržitelný rozvoj, které zahrnuje též*

posuzování vlivů na životní prostředí.“<sup>105</sup> Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že veřejný zájem na příznivém životním prostředí reprezentovaný stanoviskem podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je pouze jedním z veřejných zájmů, které se v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území uplatňují. Ačkoliv cílem územního plánování je v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 Stavebního zákona řešení, kterým bude zajištěn obecně prospěšný soulad veřejných (a soukromých) zájmů na rozvoji území, nelze vyloučit situace, kdy takového řešení nemůže být dosaženo. V takovém případě je na orgánu územního plánování, který z veřejných zájmů bude upřednostněn. „*Orgány územního plánování jsou tak oprávněny a též povinny v rámci udržitelného rozvoje posoudit všechny relevantní zájmy v území k dosažení optimálního funkčního uspořádání v území. Je však otázkou, kterému z těchto zájmů bude dána přednost, pokud je nebude možné vzájemně skloubit.*“<sup>106</sup> Kontrolní mechanismus snažící se bránit přehlížení požadavků na ochranu životního prostředí obsahuje ustanovení § 10i odst. 5 Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle kterého je schvalující orgán „*povinen ve svém usnesení o schválení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Toto usnesení je povinen zveřejnit.*“. I v pojetí Stavebního zákona je princip trvale udržitelného rozvoje chápán jako pomyslný rámec zastřešující ostatní zásady ochrany životního prostředí, které se ve Stavebním zákoně taktéž uplatňují – v této souvislosti lze poukázat zejména na jeho provázanost s a) principem komplexní a integrované ochrany a s b) principem prevence.

Provázanost s principem komplexní a integrované ochrany. S principem trvale udržitelného rozvoje je princip komplexní a integrované ochrany provázán zejména ve své dimenzi objektu ochrany životního prostředí (viz bod 4.5.1 výše), která požaduje komplexní nadsložkové pojetí ochrany životního prostředí. Jedině prostřednictvím takového pojetí ochrany je totiž možno dosáhnout příznivého stavu životního prostředí jako celku, tj. všech jeho složek v komplexu – tato situace je přitom jedním z pojmových znaků trvale udržitelného rozvoje. Uplatňování principu komplexní a integrované ochrany tak představuje jeden z nástrojů, jehož pomocí by mělo být trvale udržitelného rozvoje dosaženo. Proto by mělo být při aplikaci výše uvedených institutů, jejichž prostřednictvím se princip trvale udržitelného rozvoje uplatňuje v oblasti

<sup>105</sup> Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 144

<sup>106</sup> Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 144 a 145



územního plánování, tj. při rozboru udržitelného rozvoje území a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, postupováno v souladu s principem komplexní a integrované ochrany.

Provázanost s principem prevence. Princip prevence je s principem trvale udržitelného rozvoje provázán obdobně – tj. prevence představuje jeden z hlavních nástrojů, kterým by mělo být trvale udržitelného rozvoje dosaženo. Proto by se v oblasti územního plánování při rozboru udržitelného rozvoje území a při vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území mělo postupovat v souladu s principem prevence. „*Hlavní funkce územního plánování spočívá v zajišťování podmínek pro trvale udržitelný rozvoj, a proto patří k jednomu z nejdůležitějších nástrojů prevence v ochraně životního prostředí.*“<sup>107</sup>

### 5.1.3 Princip komplexní a integrované ochrany ve Stavebním zákoně

Princip komplexní a integrované ochrany se ve Stavebním zákoně projevuje nejsilněji ve své dimenzi představující komplexnost a integrovanost z hlediska integrace ochrany životního prostředí do právních regulací lidských činností – v případě Stavebního zákona konkrétně do veřejnoprávního stavebního práva (do územního plánování, územního řízení a stavebního řádu). (K jednotlivým dimenzím principu komplexní a integrované ochrany v bodě 4.5.1 výše). Tato dimenze principu komplexní a integrované ochrany obecně vyžaduje zakotvení požadavků na ochranu životního prostředí do právní regulace lidských činností, jejichž výkonem může být životní prostředí ohroženo – takovými činnostmi bezesporu jsou i činnosti, jejichž výkon je regulován Stavebním zákonem, zejména umístování a provádění staveb. Požadavky na ochranu životního prostředí jsou do právní regulace obsažené ve Stavebním zákoně vtěleny: a) formou obecného požadavku na zákonnost postupu orgánů územního plánování a stavebních úřadů, který nepochybně zahrnuje i soulad jejich postupu s právními předpisy na ochranu životního prostředí<sup>108</sup>, b) formou stanovení aplikační přednosti zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů před úpravou obsaženou ve Stavebním zákoně<sup>109</sup>, c) formami ingerence orgánů ochrany životního prostředí do řízení a postupů dle Stavebního zákona, kterým je věnován samostatný bod 5.1.3 písm. a) níže, d) formou posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí a na evropsky významné lokality a ptáčích oblastech, kterému je věnován samostatný bod 5.1.3 písm. b) níže a e)

<sup>107</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 198

<sup>108</sup> Pro územní řízení výslovně stanoveno v ustanovení § 90 písm. e) Stavebního zákona.

<sup>109</sup> ustanovení § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

formou výslovného uložení povinností fyzickým a právnickým osobám, které standardně vystupují v procesech dle Stavebního zákona, zejména při přípravě a provádění staveb – mezi takové povinnosti patří například povinnost dle ustanovení § 152 odst. 1 Stavebního zákona, které stanoví, že „*stavebník je povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby*“, přitom musí mít stavebník na zřeteli mimo jiné i ochranu životního prostředí, dle ustanovení § 153 odst. 1 Stavebního zákona, které ukládá stavbyvedoucímu povinnost „*zajistit dodržování povinností k ochraně životního prostředí*“, obdobná povinnost je dle ustanovení § 160 odst. 2 uložena zhotoviteli stavby. Na tomto místě je však třeba konstatovat, že požadavky na ochranu životního prostředí jsou ve výše uvedených ustanoveních vyjádřeny natolik obecně, že nabývají spíše proklamativního vyznění. Dále ustanovení § 156 odst. 1 Stavebního zákona stanoví obecnou povinnost pro stavbu navrhnout a použít jen takové výrobky, materiály a konstrukce, které zaručují, že stavba splní požadavky (mimo jiné) na ochranu životního prostředí.

a) Ingerence orgánů ochrany životního prostředí do řízení a postupů dle Stavebního zákona - procesní aspekty principu komplexní a integrované ochrany

Procesní aspekty jednotlivých principů ochrany životního prostředí mají obecně vždy zcela zásadní význam, protože jejich prostřednictvím má docházet k praktické aplikaci těchto principů v praxi. Procesní aspekty principu komplexní a integrované ochrany jsou ve Stavebním zákoně na obecné úrovni zakotveny v jeho ustanovení § 4 odst. 2, které stanoví, že „*orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů*“<sup>110</sup>. Dotčené orgány definuje ustanovení § 136 odst. 1 Správního řádu ve spojení se zvláštními právními předpisy, protože podle ustanovení § 136 odst. 1 písm. a) Správního řádu jsou dotčenými orgány orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Dále jsou dotčenými orgány v souladu s ustanovením § 136 odst. 1 písm. b) „*správní orgány a jiné orgány veřejné moci, příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního*

<sup>110</sup> Jako zvláštní právní předpisy jsou v poznámce pod čarou uvedeny příkladmo i právní předpisy z oblasti ochrany životního prostředí: a) zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, b) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, c) zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších předpisů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, d) zákon č. 344/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, e) zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, atd.

orgánu“. Z výše uvedeného vyplývá, že mnohé z orgánů dotčených v řízeních a postupech dle Stavebního zákona budou orgány ochrany životního prostředí.

Formy ingerence orgánů ochrany životního prostředí do řízení a postupů podle Stavebního zákona závisí na procesním režimu: Stavební zákon zná a) správní řízení v užším slova smyslu<sup>111</sup> (dále jen „Správní řízení“) a b) jiné postupy probíhající mimo Správním řízení.

Správní řízení. V rámci Správních řízení zaváděných Stavebním zákonem přicházejí v úvahu následující formy ingerence orgánů ochrany životního prostředí jakožto dotčených orgánů: a) Závazné stanovisko dle ustanovení § 149 Správního řádu. Dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) Stavebního zákona vydávají dotčené orgány pro vydání rozhodnutí podle Stavebního zákona<sup>112</sup> závazná stanoviska dle Správního řádu, a to na základě zvláštních právních předpisů. Charakter závazného stanoviska je dán ustanovením § 149 odst. 1 Správního řádu, podle kterého závazné stanovisko není „*samostatným rozhodnutím ve správním řízení*“ (toto shodně uvádí i Stavební zákon), ale jeho „*obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*“. Stavební úřady jsou tedy obsahem závazného stanoviska vázány. Vydání zamítavého závazného stanoviska znamená, že stavební úřad nemůže vydat povolujícího rozhodnutí<sup>113</sup>. Z tohoto úhlu pohledu se jeví jako nelogické ustanovení § 4 odst. 7 Stavebního zákona, které stanoví, že dojde-li k rozporu mezi dotčeným orgánem (tedy i tím vydávajícím závazné stanovisko) a stavebním úřadem, bude postupováno dle ustanovení § 136 odst. 6 Správního řádu.<sup>114</sup> Ze znění ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) Stavebního zákona, které stanoví, že dotčené orgány vydávají „*pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní předpisy jinak*“ není jasné, zda cílem dovětky „*nestanoví-li zvláštní předpisy jinak*“ je vyjádření skutečnosti, že i) dotčené orgány mohou vydávat, stanoví-li tak zvláštní předpisy, i jiné úkony než závazná stanoviska dle Správního řádu nebo že ii) závazná

<sup>111</sup> Správním řízením v užším slova smyslu je míněno správní řízení upravené v části druhé a třetí Správního řádu, tedy postupy, jejichž cílem je vydání rozhodnutí o právech a povinnostech jmenovitě určených osob v určité věci a správní exekuce – blíže viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 6. Vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 345 a následující.

<sup>112</sup> Tedy pro rozhodnutí vydávaná ve Správním řízení.

<sup>113</sup> Ustanovení § 149 odst. 3 Správního řádu, shodně Drobňák, J.: Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 21 a Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 124

<sup>114</sup> Ustanovení § 149 odst. 3 Správního řádu, shodně Černý, P., Dohnal, V., Korbel, Fr., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Praha, Linde Praha, a. s., 2006, str. 87

stanoviska dle Správního řádu mohou být samostatnými rozhodnutími ve Správním řízení, stanoví-li tak zvláštní předpisy. Vzhledem k tomu, že z výše uvedeného ustanovení § 149 Správního řádu vyplývá, že pojmovým znakem závazného stanoviska je, že se nejedná o samostatné rozhodnutí ve Správním řízení, varianta uvedená pod bodem ii) nepřipadá v úvahu, neboť závazné stanovisko, které by bylo samostatným rozhodnutím ve Správním řízení, by pojmově nemohlo být závazným stanoviskem dle Správního řádu. Vzhledem k tomu, že charakter úkonu dotčeného orgánu vyplývá přímo ze zvláštního právního předpisu (povahu závazného stanoviska dle Správního řádu mají jen ty úkony dotčeného orgánu, pro které ze zvláštního právního předpisu vyplývá jejich závaznost pro správní orgán rozhodující v navazujícím Správním řízení) lze přijmout variantu uvedenou pod bodem i) výše. Úkony dotčených orgánů by teoreticky ve Správních řízeních dle Stavebního zákona mohly mít kromě podoby závazného stanoviska dle Správního řádu podobu b) vyjádření dle ustanovení § 154 a následujících Správního řádu - podobu „prostého“ vyjádření dle Správního řádu by měly takové úkony dotčeného orgánu, pro které ze zvláštního právního předpisu nevyplývá, že by jejich obsah byl závazný pro výrokovou část rozhodnutí vydávaného ve Správním řízení dle Stavebního zákona, jehož jsou podkladem nebo podobu c) samostatného správního rozhodnutí dle ustanovení § 67 a následujících Správního řádu - podobu rozhodnutí dle Správního řádu by měly takové úkony dotčeného orgánu, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis.<sup>115</sup> Výše uvedené úvahy lze nicméně uzavřít s tím, že Změnový zákon novelizoval mimo jiné i předpisy práva životního prostředí tak, aby příslušné orgány ochrany životního prostředí pro Správní řízení dle Stavebního zákona vydávaly vždy „jen“ závazná stanoviska dle Správního řádu<sup>116</sup>.

Jiné postupy probíhající mimo Správní řízení. V rámci jiných postupů zaváděných Stavebním zákonem, které nejsou Správním řízením, přicházejí v úvahu následující formy ingerence orgánů ochrany životního prostředí jakožto orgánů dotčených: a) Stanovisko podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) Stavebního zákona - dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) Stavebního zákona

<sup>115</sup> K právní povaze podkladů správních rozhodnutí blíže v Černý, P., Dohnal, V., Korbel, Fr., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Praha, Linde Praha, a. s., 2006, str. 216 a následující

<sup>116</sup> Za výjimku by mohlo být považováno rozhodnutí o udělení výjimky podle ustanovení §§ 43 a 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a dále následující ustanovení zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů – a) ustanovení jeho § 79 odst. 4 písm. b), podle kterého obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává vyjádření v územním a stavebním řízení – vzhledem k tomu, že z ustanovení výše uvedeného zákona nevyplývá, že by vyjádření mělo být pro stavební úřad závazné, bude se zřejmě jednat „jen“ o prosté vyjádření dle § 154 a následujících Správního řádu a dále b) ustanovení jeho § 14 odst. 4, které k vydání kolaudačního souhlasu pro stavby určené k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů vyžaduje rozhodnutí - souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle ustanovení § 14 odst. 1 výše uvedeného zákona. V případě kolaudačního souhlasu se sice nejedná o správní rozhodnutí, nicméně i pro jeho vydání je v souladu s ustanovením § 122 odst. 1 Stavebního zákona třeba opatřit „závazná stanoviska dotčených orgánů“.

dotčené orgány vydávají stanoviska, a to pro postupy podle Stavebního zákona, které nejsou Správním řízením. Charakter stanoviska je dán pouze samotným Stavebním zákonem (stanovisko není samostatným rozhodnutím ve Správním řízení a je pro orgán územního plánování závazné). Protože Stavební zákon stanoví, že stanovisko je závazné, je úprava ustanovení § 4 odst. 7 Stavebního zákona nelogická i ve vztahu k rozporům mezi orgánem územního plánování a dotčenými orgány vydávajícími stanovisko. Na rozdíl od znění ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) není uvedeno, že dotčené orgány stanoviska vydávají na základě zvláštních právních předpisů, i když tomu tak bezesporu je<sup>117</sup>. Vzhledem k tomu, že pojem „stanoviska“ není na rozdíl od pojmu „závazného stanoviska“ definován ve Správním řádu, ale pouze ve Stavebním zákoně, bylo by možné přijmout obě dvě výše uvedené varianty významu dovětku „*nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak*“ – v případě varianty ii) by stanovisko mohlo být, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, i b) samostatným správním rozhodnutím dle ustanovení § 67 a následujících Správního řádu, v případě varianty i) by kromě podoby samostatného správního rozhodnutí přicházela v úvahu i podoba c) vyjádření podle ustanovení § 154 a následujících Správního řádu, které by postrádalo rys závaznosti. I zde však platí, že Změnový zákon novelizoval předpisy práva životního prostředí tak, aby stanoviska dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) Stavebního zákona nebyla dle zvláštních právních předpisů samostatná správní rozhodnutí ani „prostá“ vyjádření.

Omezení při uplatňování stanovisek a závazných stanovisek. Uplatňování stanovisek a závazných stanovisek dotčenými orgány je z procesního hlediska omezeno v důsledku uplatňování zásady koncentrace řízení, která je nově zakotvena v řízeních a postupech dle Stavebního zákona – omezení spočívají v následujících procesních pravidlech: a) Stanovení lhůty pro uplatnění stanovisek v postupech při schvalování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace<sup>118</sup> a závazných stanovisek v územním řízení<sup>119</sup> a řízeních podle stavebního řádu<sup>120</sup>, ve které musí být stanoviska nebo závazná stanoviska uplatněna, aby k nim orgán územního plánování nebo stavební úřad přihlížel. Pokud budou stanoviska nebo závazná stanoviska uplatněna po uplynutí této lhůty, je orgán územního plánování nebo

<sup>117</sup> Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 121

<sup>118</sup> Například ustanovení § 33 odst. 3 Stavebního zákona pro politiku územního rozvoje.

<sup>119</sup> Ustanovení § 89 odst. 1 Stavebního zákona.

<sup>120</sup> Například pro stavební řízení ustanovení § 112 odst. 1 Stavebního zákona.

stavební úřad povinen k takovým stanoviskům nebo závazným stanoviskům nepřihlížet<sup>121</sup>. b) Stanovení pravidel pro nepřihlížení k některým dalším stanoviskům a závazným stanoviskům – v postupech při schvalování územně plánovací dokumentace obecně platí, že v pozdějších etapách územního plánování se nepřihlíží k stanoviskům ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schvalování předchozích etap<sup>122</sup>, v územním řízení se nepřihlíží k závazným stanoviskům k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu<sup>123</sup> a v řízeních podle stavebního řádu se nepřihlíží k závazným stanoviskům ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto ve vydaném regulačním plánu, v územním rozhodnutí nebo v územním opatření o stavební uzávěře anebo v územním opatření o asanaci území<sup>124</sup>. Výjimku z výše uvedených pravidel stanoví ustanovení § 4 odst. 3 Stavebního zákona, které připouští uplatňování tzv. navazujícího stanoviska nebo navazujícího závazného stanoviska v téže věci, a to jen na základě nově zjištěných a doložených skutečností nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu.

Koordinované stanovisko/závazné stanovisko. Na tomto místě je vhodně ve stručnosti zmínit nový institut Stavebního zákona upravený v ustanovení jeho § 4 odst. 6, který má k principu komplexní a integrované ochrany vztah v tom smyslu, že umožňuje správnímu orgánu, který je dotčeným orgánem podle několika zvláštních právních předpisů, vydat jediné koordinované stanovisko, popřípadě koordinované závazné stanovisko, za předpokladu, že požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů nejsou v rozporu. Institut koordinovaného stanoviska/závazného stanoviska tak umožňuje orgánu ochrany životního prostředí, který je dotčeným orgánem podle několika právních předpisů na ochranu životního prostředí, vydat jediné stanovisko/závazné stanovisko, ve kterém budou zohledněny a optimálně skloubeny požadavky na ochranu všech složek životního prostředí v rámci jeho kompetence<sup>125</sup>.

b) Posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí a na evropsky významné lokality a ptačí oblasti

<sup>121</sup> Orgán územního plánování nebo stavební úřad tedy nemá možnost k pozdě uplatněnému závaznému stanovisku nebo stanovisku nepřihlížet, nýbrž povinnost nepřihlížet - Drobník, J.: Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 20

<sup>122</sup> Například ustanovení § 39 odst. 3 Stavebního zákona pro zásady územního rozvoje.

<sup>123</sup> Ustanovení § 89 odst. 2 Stavebního zákona.

<sup>124</sup> Ustanovení § 4 odst. 4 Stavebního zákona.

<sup>125</sup> Blíže k tomu Drobník, J.: Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 22

Požadavky na ochranu životního prostředí jsou do řízení a postupů podle Stavebního zákona dále vtěleny cestou a) posuzování vlivů koncepcí nebo záměrů na životní prostředí podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a dále cestou b) posuzování vlivů koncepcí nebo záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Posuzování vlivů koncepcí nebo záměrů na životní prostředí. Posuzování vlivů a) koncepcí na životní prostředí podléhá politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a, v závislosti na výsledku tzv. zjišťovacího řízení též, územní plány, a to prostřednictvím vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k Stavebnímu zákonu součástí<sup>126</sup>. Proces posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí a schvalování výše uvedených nástrojů územního plánování je Stavebním zákonem sloučen v složitý procesní postup, ve kterém mají orgány podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí postavení dotčených orgánů (viz bod 5.1.3 písm. a) výše). Posuzování vlivů b) záměrů na životní prostředí podléhá regulační plán, který stanoví podmínky pro provedení záměru, který podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí posouzení vlivů na životní prostředí vyžaduje, nebo sám takový záměr v rámci územního řízení. Proces posuzování vlivů regulačního plánu na životní prostředí a jeho pořizování může být spojeno pouze za předpokladu, že je dle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí příslušný krajský úřad (ustanovení § 72 Stavebního zákona). Proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí a územní řízení může být spojeno pouze za předpokladu, že je dle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí příslušný krajský úřad a nezpracovávají se varianty řešení záměru z hlediska umístění (ustanovení § 91 odst. 1 Stavebního zákona).

Posuzování vlivů koncepcí nebo záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti.

K posuzování vlivů koncepcí nebo záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti dochází pouze za předpokladu, že se jedná o koncepci nebo záměr dle ustanovení § 45h odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a že orgán

---

<sup>126</sup> Ustanovení § 19 odst. 2 Stavebního zákona.

ochrany přírody svým stanoviskem konstatoval nemožnost vyloučení významného vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (bližší viz bod 5.3.3 písm. e) níže).<sup>127</sup>

c) Zhodnocení vyjádření principu komplexní a integrované ochrany ve Stavebním zákoně

Z výše uvedeného vyplývá, že princip komplexní a integrované ochrany je ve Stavebním zákoně do určité míry oslaben novou koncepcí uplatňování veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů v řízeních a postupech podle Stavebního zákona, která je (mimo jiné) založena na principu koncentrace. Důvody pro zavedení principu koncentrace do řízení a postupů podle Stavebního zákona jsou pochopitelné – zejména snaha o jejich zrychlení, zjednodušení a zhospodárnění. Na druhou stranu však některé aspekty zásady koncentrace kladou na dotčené orgány zvýšené nároky – v této souvislosti lze zmínit zejména již výše uvedená pravidla: a) Stanovení lhůty pro uplatnění stanovisek nebo závazných stanovisek, po jejímž uplynutí jsou orgány územního plánování a stavební úřady povinny ke stanoviskům nebo závazným stanoviskům nepřihlížet. Problematická je v tomto ohledu zejména úprava územního řízení – podle ustanovení § 89 odst. 1 Stavebního zákona musí být závazná stanoviska uplatněna nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nebude přihlížet. Pokud si žadatel o územní rozhodnutí neobstará příslušná závazná stanoviska předem a nepředloží je tedy stavebnímu úřadu společně se svou žádostí o územní rozhodnutí, lhůta pro uplatnění závazného stanoviska se fakticky zkracuje – dotčený orgán se může při přípravě závazného stanoviska dostat do časové tísně, která se může odrazit na kvalitě závazného stanoviska. b) Stanovení pravidel pro nepřihlížení k některým dalším stanoviskům a závazným stanoviskům (viz bod 5.1.3 písm. a) výše), která mají za následek, že dotčený orgán musí svá stanoviska, popřípadě závazná stanoviska důsledně uplatňovat již v počátečních etapách územního plánování, popřípadě povolování určitého záměru. Jak již bylo uvedeno, výjimku z výše uvedených pravidel sice stanoví ustanovení § 4 odst. 3 Stavebního zákona – toto ustanovení je však problematické v tom smyslu, že o existenci nově zjištěných a doložených skutečností autoritativně rozhoduje příslušný orgán územního plánování nebo stavební úřad<sup>128</sup>. V případě, že bude orgán územního plánování nebo stavební úřad názoru, že žádné takové

<sup>127</sup> Podrobný popis procesního postupu při schvalování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a při vydávání územního rozhodnutí s ohledem na posuzování vlivů na životní prostředí a na evropsky významné lokality a ptačí oblasti – Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 132-147

<sup>128</sup> Drobnič, J.: Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 19 a 22



skutečnosti nenastaly, dotčený orgán nemá, kromě možnosti podání podnětu k přezkumnému řízení, žádnou obranu<sup>129</sup>.

#### 5.1.4 Princip prevence ve Stavebním zákoně

Důsledné uplatňování principu prevence obecně předpokládá vysokou míru kontroly ze strany správních orgánů. Lze proto konstatovat, že Stavební zákon, který v zájmu rychlosti a hospodárnosti výrazně zjednodušil jím se řídicí řízení a postupy, přinesl oproti Předchozímu stavebnímu zákonu spíše oslabení principu prevence, a to zejména v oblasti stavebního řádu. I přesto lze princip prevence považovat za vůdčí princip právní úpravy Stavebního zákona – Stavební zákon k zajištění prevence vytváří prostředky (nástroje), za které se považují zejména: a) koncepční nástroje – nástroje územního plánování, b) vázání vybraných činností na rozhodnutí nebo jiný úkon stavebního úřadu, c) speciální pravomoci stavebních úřadů a d) ukládání povinností osobám, které chtějí provádět činnosti, jejichž regulace spadá do rámce Stavebního zákona.

##### a) Koncepční nástroje – nástroje územního plánování

Koncepční nástroje Stavebního zákona jsou koncentrovaným projevem principu prevence - uplatňují se v oblasti územního plánování, jehož cílem, jak již bylo uvedeno výše, je dle ustanovení § 18 odst. 1 Stavebního zákona kromě vytváření předpokladů pro výstavbu také vytváření předpokladů „pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“. Koncepčními nástroji Stavebního zákona jsou míněny již výše zmiňované nástroje územního plánování - a) územně plánovací podklady (územně analytické podklady a územní studie), b) politika územního rozvoje a c) územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán). Požadavky na ochranu životního prostředí se do koncepčních nástrojů dostávají v procesu jejich přípravy, a to cestou a) ingerence orgánů ochrany životního prostředí jakožto orgánů dotčených do postupů dle Stavebního zákona, které nejsou Správním řízením (forma stanoviska - viz bod 5.1.3 písm. a)

<sup>129</sup> Drobník, J.: Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 20 – otázkou je, zda by v případě vzniku rozporů týkajících se existence nově zjištěných a doložených skutečností nemělo být postupováno podle ustanovení § 136 odst. 6 Správního řádu.

výše) a cestou b) posuzování vlivů koncepcí, popřípadě záměrů<sup>130</sup> na životní prostředí nebo na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (viz bod 5.1.3 písm. b) výše). Význam koncepčních nástrojů spočívá v tom, že veškerá další rozhodnutí v území s nimi musí být v souladu. K limitům uplatňování požadavků na ochranu životního prostředí v koncepčních nástrojích Stavebního zákona viz bod 5.1.3 písm. a) a c) výše.

b) Vázání vybraných činností na rozhodnutí nebo jiný úkon stavebního úřadu

V oblasti vázání vybraných činností<sup>131</sup> na rozhodnutí nebo jiný úkon<sup>132</sup> stavebního úřadu, se princip prevence projevuje zohledněním požadavků na ochranu životního prostředí v řízeních/postupech, která vydání takých rozhodnutí/úkonů předcházejí, a to zejména cestou a) ingerence orgánů ochrany životního prostředí jakožto orgánů dotčených formou závazného stanoviska - viz bod 5.1.3 písm. a) výše)<sup>133</sup> a cestou b) posuzování vlivů záměrů na životní prostředí nebo na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (jen územní řízení – viz bod 5.1.3 písm. b) výše). Princip prevence v oblasti vázání vybraných činností na rozhodnutí/úkony stavebního úřadu působí v tom smyslu, že umožňuje orgánům ochrany životního prostředí analyzovat možné dopady činností na životní prostředí ještě před započítím jejich provádění a v závislosti na výsledku této analýzy jim umožňuje zabránit vydání povolujícího rozhodnutí/úkonu, popřípadě stanovit podmínky pro provádění činnosti, které musí být do povolujícího rozhodnutí/úkonu promítnuty<sup>134</sup>. K limitům uplatňování požadavků na ochranu životního prostředí orgány ochrany životního prostředí jakožto orgány dotčenými formou závazného stanoviska viz bod 5.1.3 písm. a) a c) výše.

c) Speciální pravomoci stavebního úřadu

<sup>130</sup> V případě regulačního plánu, který stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 k Zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, se bude jednat o posuzování vlivů záměru na životní prostředí nebo na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

<sup>131</sup> Zejména umístování, provádění a užívání staveb.

<sup>132</sup> Například územní souhlas a souhlas s provedením ohlášené stavby, které jsou sdělením podle ustanovení § 154 a následující Správního řádu, nebo kolaudační souhlas, který není dle výslovného ustanovení § 122 odst. 3 Stavebního zákona správním rozhodnutím.

<sup>133</sup> U územního souhlasu, souhlasu s provedením ohlášené stavby a kolaudačního souhlasu je situace poněkud zmatená – jak bylo již uvedeno v poznámce pod čarou č. 132 výše, nejsou tyto úkony správním rozhodnutím, avšak pro jejich vydání je třeba si opatřit závazná stanoviska dotčených orgánů, přičemž v souladu s ustanovením § 149 odst. 1 Správního řádu jsou závazná stanoviska úkony správního orgánu sloužící jako podklad správního rozhodnutí. Závazná stanoviska dotčených orgánů jsou zde v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2 písm. a) Stavebního zákona vydávána pro jiný úkon než správní rozhodnutí.

<sup>134</sup> Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 124

Jasně prevenční charakter má pravomoc stavebního úřadu uvedená v ustanovení § 129 odst. 1 písm. a) Stavebního zákona umožňující stavebnímu úřadu nařídít odstranění stavby, která svým závadným stavem ohrožuje (mimo jiné) životní prostředí ve spojení s navazujícím ustanovením § 130 odst. 1 Stavebního zákona, podle kterého stavební úřad může uložit povinnost předložit „návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby“. Prevenční povahy jsou i pravomoci podle ustanovení § 132 odst. 2 Stavebního zákona opravňující stavební úřad ve veřejném zájmu k a) provádění kontrolních prohlídek stavby, b) nařizování neodkladného odstranění stavby, c) nařizování nutných zabezpečovacích prací na stavbě, d) nařizování nezbytných úprav na stavbě, stavebním pozemku nebo na zastavěném stavebním pozemku, e) nařizování provedení udržovacích prací, f) nařizování vyklizení stavby a g) ukládání opatření na sousedním pozemku nebo stavbě. Veřejným zájmem se přitom v souladu s ustanovením § 132 odst. 3 písm. c) Stavebního zákona rozumí (mimo jiné) požadavek, aby stavba neohrožovala životní prostředí. Jako prevenčně působící lze označit i pravomoc stavebního úřadu podle ustanovení § 120 odst. 2 Stavebního zákona umožňující stavebnímu úřadu vydat rozhodnutí o zákazu užívání stavby, pokud při závěrečné kontrolní prohlídce zjistí, že nejsou splněny (mimo jiné) podmínky ochrany životního prostředí nezbytné pro její užívání – preventivní působení podtrhuje skutečnost, že odvolání proti rozhodnutí o zákazu užívání stavby nemá odkladný účinek. Obdobnou pravomoc obsahuje ustanovení § 122 odst. 4 Stavebního zákona umožňující stavebnímu úřadu vydat rozhodnutí o zákazu užívání stavby, je-li k jejímu užívání třeba kolaudační souhlas – rozhodnutí o zákazu užívání stavby stavební úřad vydá, jestliže jsou na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor se závaznými stanovisky dotčených orgánů, které si stavebník pro účely vydání kolaudačního souhlasu opatřil<sup>135</sup>. Ani odvolání proti rozhodnutí o zákazu užívání stavby dle ustanovení § 122 odst. 4 Stavebního zákona nemá odkladný účinek. Prevenčního charakteru je i ustanovení § 176 odst. 1 Stavebního zákona opravňující stavební úřad, aby v případě, kdy dojde při postupu podle Stavebního zákona nebo v souvislosti s ním k nepředvídaným nálezům (mimo jiné) chráněných částí přírody, stanovil v dohodě s příslušným dotčeným orgánem podmínky k zabezpečení ochrany přírody a krajiny, popřípadě rozhodl o přerušení prací.

<sup>135</sup> Viz poznámka pod čarou č. 133 výše.

d) Ukládání povinností osobám, které chtějí provádět činnosti, jejichž regulace spadá do rámce Stavebního zákona

Obecně prevenční význam mají povinnosti zmíněné v úvodním odstavci bodu 5.1.3 výše pod bodem e), tj. obecné povinnosti ukládané ve vztahu ke stavebníkovi, stavbyvedoucímu či zhotoviteli stavby. Konkrétní prevenční význam má dále například ustanovení § 176 odst. 1 Stavebního zákona, které pro případy, kdy dojde při postupu podle Stavebního zákona nebo v souvislosti s ním k nepředvídaným nálezům (mimo jiné) chráněných částí přírody, stanoví povinnost stavebníka, popřípadě stavebního podnikatele nebo osoby zabezpečující přípravu stavby či provádějící jiné práce podle Stavebního zákona, učinit opatření nezbytná k tomu, aby takový nález nebyl poškozen nebo zničen, a práce v místě nálezu přerušit.

e) Principy související s principem prevence – princip předběžné opatrnosti ve Stavebním zákoně

Jak bylo již uvedeno v bodě 4.6 výše, zásada prevence úzce souvisí s principem předběžné opatrnosti (blíže k tomu zejména bod 4.6.2 výše). I když Stavební zákon nebývá uváděn mezi Oblasti právní regulace, ve kterých by se princip předběžné opatrnosti typicky uplatňoval, vzhledem k jeho provázanosti s principem prevence lze jeho odraz nalézt i zde – jedná se například o zpřísněný režim odstraňování staveb obsahujících azbest podle ustanovení § 128 odst. 1 a 4 Stavebního zákona – záměr odstranit stavbu, ve které je přítomen azbest, musí být stavebnímu úřadu oznámen vždy, tj. i tehdy jednalo-li by se o stavbu, jejíž odstranění oznamovací povinnosti jinak nepodléhá. Dále platí, že vlastník stavby, ve které je přítomen azbest, je povinen zajistit při jejím odstranění dozor „*osobou, která má oprávnění pro odborné vedení provádění stavby podle zvláštního právního předpisu*“.

f) Zhodnocení vyjádření principu prevence ve Stavebním zákoně ve vztahu k zajištění ochrany životního prostředí

Současné vyjádření principu prevence ve Stavebním zákoně znamená oproti Předchozímu stavebnímu zákonu zřejmě oslabení tohoto principu, a to v důsledku tzv. liberalizace územního plánování, územního řízení a stavebního řádu. Nejsilnější oslabení principu prevence přináší právní úprava stavebního řádu, naopak právní úprava územního plánování si zachovává svůj prevenční charakter. Na orgány ochrany životního prostředí jsou v řízeních a postupech dle

Stavebního zákona při naplňování principu prevence kladeny vyšší požadavky, než tomu bylo podle Předchozího stavebního zákona. Níže je ve stručnosti uveden přehled kritických míst z hlediska naplňování principu prevence:

Územní plánování. Prevenční působení koncepčních nástrojů, k jejichž schválení směřují postupy územního plánování, může být oslabeno tím, že požadavky na ochranu životního prostředí nebudou při procesu jejich přípravy řádně zohledněny – toto riziko přináší některé aspekty zásady koncentrace řízení (blíže k tomu viz bod 5.1.3 písm. a) a c) výše) a omezená přezkoumatelnost některých nástrojů územního plánování (blíže k tomu viz bod 5.1.5 písm. c) níže).

Územní řízení. Prevenční působení územního řízení je oslabeno z hlediska a) omezení činností, jejichž uskutečňování je vázáno na územní rozhodnutí nebo územní souhlas<sup>136</sup> a b) nebezpečím, že požadavky na ochranu životního prostředí nebudou v územním řízení řádně zohledněny, a to v důsledku některých aspektů zásady koncentrace řízení (blíže k tomu viz bod 5.1.3 písm. a) a c) výše). Dále lze zmínit i c) omezenou přezkoumatelnost regulačního plánu, který v řešené ploše a ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí (blíže k tomu viz bod 5.1.5 písm. c) níže).

Stavební řád. Koncepce stavebního řádu spoléhá na preventivní působení územního plánování a územního řízení, v důsledku čehož došlo k a) omezení činností, jejichž uskutečňování je vázáno na rozhodnutí nebo jiný úkon stavebního úřadu<sup>137</sup> a dále k b) důslednému uplatňování zásady koncentrace řízení, jejíž některé aspekty mohou znamenat nebezpečí, že požadavky na ochranu životního prostředí nebudou ve stavebním řízení řádně zohledněny (blíže viz bod 5.1.3 písm. a) a c) výše).

#### 5.1.5 Princip informovanosti a účasti veřejnosti ve Stavebním zákoně

Princip informovanosti a účasti veřejnosti se ve Stavebním zákoně projevuje zejména a) pilířem týkajícím se účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, a to konkrétně prostřednictvím účasti veřejnosti na řízeních a jiných postupech dle Stavebního zákona a dále

<sup>136</sup> Ustanovení § 79 odst. 3 Stavebního zákona.

<sup>137</sup> Například ustanovení § 103 Stavebního zákona nebo ustanovení § 78 odst. 2 Stavebního zákona, podle kterého může stavební úřad u vybraných staveb a za určitých podmínek v územním rozhodnutí na žádost stanovit, že k jejich provedení nebude vyžadovat ohlášení anebo stavební povolení.

také b) pilířem týkajícím se přístupu veřejnosti k informacím (blíže k jednotlivým pilířům principu informovanosti a účasti veřejnosti viz bod 4.7 výše).

a) Přístup veřejnosti k informacím ve Stavebním zákoně

Na počátku je třeba předeslat, že přístup veřejnosti k informacím regulují především obecné předpisy - zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Stavební zákon dále pomocí některých svých institutů zajišťuje přístup veřejnosti k informacím přímo v rámci řízení a jiných postupů podle něj probíhajících, přičemž tyto informace se vždy nemusí bezprostředně týkat životního prostředí, nicméně jsou pro zajištění jeho účinné ochrany nezbytné.

Územní plánování. V rámci postupů uplatňujících se při územním plánování je přístup veřejnosti k informacím zajišťován prostřednictvím a) institutu zveřejňování písemností ve věcech územního plánování, který je obecně upraven v ustanovení § 20 Stavebního zákona, a spočívá v doručování veřejnou vyhláškou v zákonem stanovených případech. „*Nejde vždy však jen o doručování písemností ve smyslu správního řádu, ale v řadě případů o skutečné „zveřejňování“ dokumentů územního plánování.*“<sup>138</sup> Doručování veřejnou vyhláškou upravuje ustanovení § 25 Správního řádu a uskutečňuje se vyvěšením na úřední desce a současně zveřejněním způsobem umožňujícím dálkový přístup. Postup podle ustanovení § 20 Stavebního zákona umožňuje na úřední desce vyvěsit a způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejnit jen oznámení se základními údaji o obsahu písemnosti s uvedením, kdy a kde je do ní možné nahlédnout. Podle ustanovení § 67 odst. 3 Stavebního zákona se veřejnou vyhláškou doručuje (zveřejňuje) návrh regulačního plánu a zřejmě i návrh zadání územního plánu dle ustanovení § 47 odst. 2 Stavebního zákona. Na některých místech Stavební zákon ukládá pouze zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup – například ve vztahu k návrhu politiky územního rozvoje v ustanovení § 33 odst. 4 Stavebního zákona a dále ve vztahu k schválené politice územního rozvoje a zprávě o jejím uplatňování v ustanovení § 163 odst. 2 Stavebního zákona<sup>139</sup>, ve vztahu k vydaným zásadám územního rozvoje a příslušnému usnesení zastupitelstva kraje v ustanovení § 164 odst. 2 Stavebního zákona a konečně ve

<sup>138</sup> Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, Praha, 2006, str. 76

<sup>139</sup> Ve vztahu k schválené politice územního rozvoje též v ustanovení § 31 odst. 3 Stavebního zákona.

vztahu k údajům o vydaném územním plánu a regulačním plánu a ve vztahu k zprávě o uplatňování územního plánu v ustanovení § 165 odst. 2 Stavebního zákona.<sup>140</sup> Ve vztahu k návrhům územně plánovací dokumentace (zásad územního rozvoje<sup>141</sup>, územního plánu<sup>142</sup> a regulačního plánu<sup>143</sup>) Stavební zákon vyžaduje, aby byly dány k veřejnému nahlédnutí, které předchází jejich veřejnému projednání. Dále je přístup veřejnosti k informacím v rámci územního plánování zajištěn prostřednictvím b) institutu veřejného projednání, který je obecně upraven v ustanovení § 22 Stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 172 odst. 3 Správního řádu. Z hlediska přístupu veřejnosti k informacím je klíčové ustanovení § 22 odst. 5 Stavebního zákona, podle kterého pořizovatel územně plánovací dokumentace při veřejném projednání vždy zajistí výklad projednávané územně plánovací dokumentace projektantem – takový odborný výklad může nepochybně být zdrojem relevantních informací, včetně těch týkajících se ochrany životního prostředí. Veřejné projednání se koná o návrzích územně plánovací dokumentace (zásad územního rozvoje<sup>144</sup>, územního plánu<sup>145</sup> a regulačního plánu<sup>146</sup>). Informační funkci plní také c) tabule, které v souladu s ustanovením § 67 odst. 2 Stavebního zákona označují plochy dotčené návrhem regulačního plánu a které obsahují základní informace o návrhu regulačního plánu, a to ještě před jeho veřejným projednáním. V případě, že se dotčená plocha nachází mimo zastavěné území nebo je zvláště rozsáhlá, vyvěsí se informace o návrhu regulačního plánu na jiném místě určeném pořizovatelem. Zvláštní úprava zajišťující přístup veřejnosti k informacím se uplatňuje v rámci sloučeného postupu při posuzování vlivů regulačního plánu na životní prostředí a jeho pořizování, který je upraven v ustanovení § 72 - 75 Stavebního zákona.

Územní řízení - standardním územním řízením. V standardním územním řízení je přístup veřejnosti k informacím zajišťován zejména prostřednictvím a) institutu veřejného ústního jednání, které je v souladu s ustanovením § 87 odst. 1 Stavebního zákona nařízeno stavebním úřadem k projednání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Konání veřejného ústního jednání

<sup>140</sup> Spolu s těmito údaji se vždy způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejní i místo, kde lze do uvedených dokumentů a jejich dokladové dokumentace nahlížet.

<sup>141</sup> Ustanovení § 39 odst. 1 Stavebního zákona.

<sup>142</sup> Ustanovení § 47 odst. 2 Stavebního zákona – návrh zadání územního plánu, ustanovení § 48 odst. 2 Stavebního zákona – koncept územního plánu (je-li zpracováván), ustanovení § 52 odst. 1 Stavebního zákona – návrh územního plánu.

<sup>143</sup> Ustanovení § 64 odst. 2 Stavebního zákona – návrh zadání regulačního plánu, ustanovení § 67 odst. 3 Stavebního zákona – návrh regulačního plánu.

<sup>144</sup> Ustanovení § 39 Stavebního zákona.

<sup>145</sup> Ustanovení § 48 Stavebního zákona – koncept územního plánu (je-li zpracováván), ustanovení § 52 Stavebního zákona – návrh územního plánu.

<sup>146</sup> Ustanovení § 67 Stavebního zákona.

se řídí obecnou úpravou obsaženou v ustanovení § 49 Správního řádu s drobnou odchylkou stanovenou v ustanovení § 87 odst. 3 Stavebního zákona (bližší k tomu viz bod 5.1.5 písm. b) níže). Dalším nástrojem, jehož prostřednictvím se ve standardním územním řízení uskutečňuje přístup veřejnosti k informacím, je stanovení b) povinnosti žadatele o územní rozhodnutí upravené v ustanovení § 87 odst. 2 Stavebního zákona – žadatel o územní rozhodnutí je povinen zajistit, aby informace o jeho záměru a o tom, že podal žádost o územní rozhodnutí, byla bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání, vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem nebo na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to do doby veřejného ústního jednání.<sup>147</sup> Důsledkem nesplnění této povinnosti je nařízení opakovaného veřejného ústního jednání. Zvláštní úprava zajišťující přístup veřejnosti k informacím se uplatňuje v rámci sloučeného postupu při posuzování vlivů záměru na životní prostředí v územním řízení, který je upraven v ustanovení § 91 Stavebního zákona.

Územní řízení – zjednodušené územní řízení. Stavební zákon za splnění určitých podmínek umožňuje konání tzv. zjednodušeného územního řízení – v takovém případě se veřejné ústní jednání nenařizuje – přístup veřejnosti k informacím je v zjednodušeném řízení zajištěn prostřednictvím výše uvedeného a) institutu zveřejňování písemností ve věcech územního plánování, který se v souladu s ustanovením § 95 odst. 2 Stavebního zákona uplatňuje ve vztahu k návrhu výroku územního rozhodnutí, a dále prostřednictvím stanovení b) povinnosti žadatele o územní rozhodnutí upravené v ustanovení § 95 odst. 3 Stavebního zákona – žadatel je povinen zajistit, aby byl návrh výroku bezodkladně vyvěšen na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má daný záměr uskutečnit, a to po celou dobu zveřejnění návrhu výroku.<sup>148</sup> Na rozdíl od obdobné úpravy ve standardním územním řízení Stavební zákon neupravuje důsledky nesplnění výše uvedené povinnosti<sup>149</sup>.

Územní řízení – územní souhlas. Stavební zákon dále v určitých případech umožňuje, aby stavební úřad na místo územního rozhodnutí vydal „pouze“ územní souhlas – ani v tomto případě se veřejné ústní jednání nenařizuje. Přístup veřejnosti k informacím je zajištěn pouze

<sup>147</sup> Součástí této informace je i grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat na architektonickou a urbanistickou podobu záměru a jeho vliv na okolí.

<sup>148</sup> Společně s návrhem výroku územního rozhodnutí je třeba vyvěsit i grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat o architektonické nebo urbanistické podobě záměru a o jeho vlivu na okolí.

<sup>149</sup> Blíže k tomu Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, a. s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinkové a Jana Tuláčka, Praha, 2006, str. 186



stanovením a) povinnosti žadatele o územní souhlas upravené v ustanovení § 96 odst. 5 Stavebního zákona – žadatel je povinen zajistit, aby informace o jeho záměru byla bezodkladně poté, co jej oznámil, vyvěšena na veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to po dobu nejméně třiceti dnů. Stejně jako v případě zjednodušeného územního řízení nemá nesplnění informační povinnosti žádné právní důsledky<sup>150</sup>.

Stavební řád. Přístup veřejnosti k informacím není v oblasti stavebního řádu nijak speciálně upraven – k projednání žádosti o stavební povolení se v souladu s ustanovením § 112 odst. 1 Stavebního zákona nařizuje „jen“ ústní jednání, které je v zásadě neveřejné<sup>151</sup>. Výjimku představuje snad jen ustanovení § 104 odst. 1 Stavebního zákona, které ukládá stavebníkovi povinnost informovat o svém stavebním záměru vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich, a to v případech, kdy stavebník hodlá provést stavbu splňující kritéria podle tohoto ustanovení pouze na základě ohlášení bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Tato informační povinnost stavebníka však pouze částečně nahrazuje skutečnost, že o záměru neproběhlo územní řízení nebo že pro něj nebyl vydán územní souhlas.

#### b) Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí ve Stavebním zákoně

Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí se ve Stavebním zákoně projevuje cestou účasti veřejnosti na řízeních nebo jiných postupech dle Stavebního zákona, jejíž konkrétní podoba závisí na procesním režimu: Jak bylo již uvedeno v bodě 5.1.3 písm. a) výše, Stavební zákon zná a) Správní řízení a b) jiné postupy probíhající mimo Správní řízení.

Správní řízení – standardní územní řízení. V standardním územním řízení je účast veřejnosti zajištěna zejména cestou a) přiznání postavení účastníka územního řízení vybraným subjektům, jejichž výčet je stanoven v ustanovení § 85 Stavebního zákona. Z hlediska ochrany životního prostředí je klíčové zejména ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) Stavebního zákona, podle kterého jsou účastníky územního řízení také „*osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis*“, tedy zejména občanská sdružení podle ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a podle ustanovení § 23 odst. 9

<sup>150</sup> Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, a. s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, Praha, 2006, str. 190

<sup>151</sup> Ustanovení § 49 odst. 2 Správního řádu.

Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a dále ustanovení § 85 odst. 1 písm. b) Stavebního zákona, podle kterého je účastníkem územního řízení také „*obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn*“. Pro úplnost lze uvést, že i ostatní účastníci územního řízení dle ustanovení § 85 Stavebního zákona mohou zabezpečovat ochranu životního prostředí, a to v rámci hájení svých vlastních soukromých zájmů. Nutno poznamenat, že postavení účastníků územního řízení je oslabeno určitými omezeními při uplatňování jejich námitek, která vycházejí ze zásady koncentrace řízení a jsou obdobná omezením stanoveným pro uplatňování závazných stanovisek v územním řízení (viz bod 5.1.3 písm. a) a c) výše) – jedná se tedy o stanovení lhůty, ve které musí být námítky účastníků řízení uplatněny, aby k nim stavební úřad přihlížel – podle ustanovení § 89 odst. 1 Stavebního zákona musí být námítky účastníků řízení uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží<sup>152</sup>, a o stanovení dalších námitek, ke kterým stavební úřad nepřihlíží – podle ustanovení § 89 odst. 2 Stavebního zákona se nepřihlíží k námítkám k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu. Dále je postavení účastníků územního řízení do určité míry oslabeno ustanovením § 89 odst. 4 Stavebního zákona, který stanoví věcný rozsah námitek uplatňovaných jednotlivými skupinami účastníků územního řízení – v tomto ohledu lze zmínit, že účastník územního řízení dle ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) Stavebního zákona „*může v územním řízení uplatňovat námítky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá*“<sup>153</sup>. Dále je účast veřejnosti v standardním územním řízení zajišťována prostřednictvím b) práva každého dávat připomínky k záměru, který je předmětem územního řízení. Přestože připomínky veřejnosti nemají procesní postavení námitek účastníků územního řízení (zatímco o námítkách účastníků je v územním rozhodnutí rozhodnuto, připomínky veřejnosti jsou pouze vyhodnoceny v jeho odůvodnění<sup>154</sup>) mohou průběh územního řízení ovlivnit. Za zmínění stojí speciální úprava obsažená v ustanovení § 87 odst. 3 Stavebního zákona, podle které může stavební úřad, za předpokladu, že se veřejného ústního jednání účastní více osob z řad veřejnosti a tato skutečnost by mohla vést k zmaření účelu veřejného ústního jednání, vyzvat „veřejnost“, aby si zvolila tzv. společného zmocněnce. Pro úplnost lze uvést, že ve vztahu k připomínkám veřejnosti se uplatní pouze jediné omezení při jejich uplatňování spočívající v stanovení lhůty, ve které musí být uplatněny, aby k nim stavební

<sup>152</sup> K námítkám uplatněným po uplynutí stanovené lhůty stavební úřad nepřihlíží z úřední povinnosti.

<sup>153</sup> Blíže k tomu v Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, a. s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, Praha, 2006, str. 176

<sup>154</sup> Ustanovení § 92 odst. 1 Stavebního zákona.

úřad přihlížel – podle ustanovení § 89 odst. 1 Stavebního zákona musí být, stejně jako námitky účastníků územního řízení, uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Podle ustanovení § 78 odst. 3 – 5 Stavebního zákona lze některá územní rozhodnutí nahradit veřejnoprávní smlouvou, přičemž však podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je v souladu s ustanovením § 168 Správního řádu souhlas ostatních účastníků řízení. Zvláštní úprava zajišťující účast veřejnosti se uplatňuje v rámci sloučeného postupu při posuzování vlivů záměru na životní prostředí v územním řízení, který je upraven v ustanovení § 91 Stavebního zákona.

Správní řízení – zjednodušené územní řízení a územní souhlas.<sup>155</sup> Jsou-li pro to splněny Stavebním zákonem předepsané podmínky, může se konat tzv. zjednodušené územní řízení nebo může být vydán tzv. územní souhlas – v takovém případě je možnost účasti veřejnosti omezena. Ohledně a) zjednodušeného územního řízení platí, že žádost o vydání územního rozhodnutí v zjednodušeném územním řízení musí být v souladu s ustanovením § 95 odst. 1 písm. d) Stavebního zákona doložena souhlasem toliko některých osob, které by jinak byly účastníky standardního územního řízení<sup>156</sup>. Ostatní osoby, které by jinak měly postavení účastníků standardního územního řízení, mají v souladu s ustanovením § 95 odst. 4 Stavebního zákona možnost uplatnit námitky proti zjednodušenému územnímu řízení ve lhůtě patnácti dnů ode dne zveřejnění návrhu výroku rozhodnutí. Ve stejné lhůtě může uplatnit své připomínky každý (připomínky veřejnosti), avšak pouze za předpokladu, „že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů“. Na druhou stranu pouhý fakt, že byla podána námitka nebo připomínka, znamená, že ve věci bude provedeno standardní územní řízení. V případě vydávání b) územního souhlasu je omezení účasti veřejnosti ještě markantnější. K oznámení o záměru, na základě kterého může být územní souhlas vydán, musí být v souladu s ustanovením § 96 odst. 3 písm. e) Stavebního zákona připojen souhlas toliko některých osob, které by jinak byly účastníky standardního územního řízení<sup>157</sup>. Veřejnost nemá možnost podat k záměru své připomínky vůbec. Určitou pojistku představuje podmínka

<sup>155</sup> I když se ve výše uvedených případech de facto nejedná o Správní řízení, je pro úzkou souvislost se standardním územním řízením úprava účasti veřejnosti v těchto případech vyložena na tomto místě.

<sup>156</sup> Ustanovení § 95 odst. 1 písm. d) vyžaduje souhlas „účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky, a stavbám na nich“ – z této formulace vyplývá, že například občanská sdružení podle ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, dávají svůj souhlas pouze za předpokladu, že mají k předmětným pozemkům nebo stavbám na nich výše uvedená práva.

<sup>157</sup> Okruh těchto osob je sice širší než okruh osob, jejichž souhlas je vyžadován k doložení žádosti o vydání územního rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení podle ustanovení § 95 odst. 1 písm. d) Stavebního zákona, ani sem však nepatří osoby, které by byly účastníky standardního územního řízení podle zvláštního právního předpisu.

uvedená v ustanovení § 96 odst. 4 Stavebního zákona, podle které může stavební úřad územní souhlas vydat pouze, je-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v ustanovení § 90 Stavebního zákona, tedy i s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení<sup>158</sup>.

Správní řízení – standardní stavební řízení. Vzhledem k tomu, že ve standardním stavebním řízení nemá „veřejnost“ právo dávat k záměru, který je předmětem stavebního řízení, své připomínky, je účast veřejnosti zajištěna jen cestou přiznání postavení účastníka stavebního řízení určitým subjektům vyjmenovaným v ustanovení § 109 Stavebního zákona. Okruh účastníků stavebního řízení je navíc oproti okruhu účastníků řízení územního omezený – z hlediska ochrany životního prostředí stojí za zmínění skutečnost, že ustanovení § 109 Stavebního zákona neobsahuje odkaz na účastníky podle zvláštních právních předpisů. Tato skutečnost může být ve vztahu k účastníkům podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, výkladově překonána cestou aplikační přednosti zvláštní úpravy účastenství obsažené ve výše uvedeném zákoně<sup>159</sup> před úpravou Stavebního zákona. Nicméně i vůči účastníkům podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, se uplatní významná omezení při uplatňování námitek ve stavebním řízení. Jedná se zejména o stanovení věcného rozsahu námitek, které mohou být v rámci stavebního řízení uplatňovány - podle ustanovení § 114 odst. 1 Stavebního zákona může účastník řízení uplatnit námitky proti „*projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů*“ avšak jen, pokud je jimi „*přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě*“. Dále je uplatňování námitek omezeno působením zásady koncentrace řízení, a to obdobně jako v případě řízení územního, stanovením lhůty, ve které musí být námitky účastníků řízení uplatněny, aby k nim stavební úřad přihlížel (podle ustanovení § 112 odst. 1 Stavebního zákona mohou účastníci řízení uplatnit námitky nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto), a dále stanovením námitek, ke kterým stavební úřad nepřihlíží (podle ustanovení § 114 odst. 2 Stavebního zákona se nepřihlíží k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území). Stavební povolení může být v souladu s ustanovením § 116 Stavebního zákona nahrazeno veřejnoprávní smlouvou o provedení stavby nebo terénních úprav, přičemž však o účinnosti veřejnoprávní smlouvy platí stejné

<sup>158</sup> Ustanovení § 90 písm. e) Stavebního zákona.

<sup>159</sup> Ustanovení § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

pravidlo jako pro veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí. Pro úplnost je nutno konstatovat, že Stavební zákon značně zúžil rozsah záměrů, k jejichž realizaci je třeba stavební povolení vydané ve stavebním řízení. Většina záměrů podle Stavebního zákona spadá do režimu ohlašování nebo je není třeba stavebnímu úřadu ani ohlašovat. V těchto případech je účast veřejnosti až na drobnou výjimku<sup>160</sup> zcela vyloučena.

Správní řízení – zkrácené stavební řízení<sup>161</sup>. Za splnění zákonných podmínek Stavební zákon umožňuje konání tzv. zkráceného stavebního řízení – v takovém případě jsou stavebníkem opatřována vyjádření osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení. Případné námitky obsažené ve výše uvedených vyjádřeních jsou posuzovány a vypořádávány autorizovaným inspektorem, se kterým má stavebník uzavřenu smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace. Podaří-li se autorizovanému inspektorovi odstranit z námitek plynoucí rozpory, zahrne způsob vypořádání námitek do certifikátu, který je (mimo jiné) přikládán k oznámení stavebnímu úřadu. Nepodaří-li se z námitek plynoucí rozpory autorizovanému inspektorovi odstranit, jsou námitky předloženy stavebnímu úřadu, který postupuje přiměřeně podle ustanovení § 114 odst. 3 Stavebního zákona nebo rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení.

Správní řízení – další Správní řízení podle stavebního řádu. V dalších Správních řízeních podle stavebního řádu je účast veřejnosti zajištěna taktéž cestou účastenství v daném Správním řízení – například podle ustanovení § 128 odst. 3 Stavebního zákona stavební úřad vydá povolení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení po projednání s účastníky řízení (okruh účastníků řízení je v tomto případě stanoven dle Správního řádu).

Jiné postupy probíhající mimo Správní řízení – územní plánování. V rámci jiných postupů probíhajících mimo Správní řízení je vydávána politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán). Účast veřejnosti je v této oblasti zajištěna zejména prostřednictvím a) práva každého uplatňovat své připomínky k návrhu politiky územního rozvoje nebo k návrhům územně plánovací dokumentace. Uplatňování připomínek veřejnosti je omezeno obdobně jako uplatňování stanovisek

<sup>160</sup> Podle ustanovení § 104 odst. 1 Stavebního zákona mohou vlastníci sousedních pozemků a staveb na nich oznámit své námitky proti stavbě, o které byly informováni stavebníkem, a která má být za splnění podmínek podle tohoto ustanovení provedena jen na základě ohlášení bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

<sup>161</sup> I když se v případě zkráceného stavebního řízení de facto nejedná o Správní řízení, je pro úzkou souvislost se standardním stavebním řízením úprava účasti veřejnosti v tomto případě vyložena na tomto místě.

dotčených orgánů, tedy stanovením lhůty, ve které musí být připomínky veřejnosti uplatněny<sup>162</sup> a stanovením připomínek veřejnosti, ke kterým orgán územního plánování nepřihlíží - v pozdějších etapách územního plánování se nepřihlíží k připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schvalování předchozích etap<sup>163</sup>. V souvislosti s účastí veřejnosti na postupech, ve kterých je vydávána územně plánovací dokumentace, je třeba zmínit institut upravený v ustanovení § 23 Stavebního zákona – tzv. zástupce veřejnosti<sup>164</sup>. Zástupce veřejnosti může, za předpokladu, že je k tomu zmocněn Stavebním zákonem požadovaným počtem občanů obce nebo kraje, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, zastupovat veřejnost při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti je oproti „veřejnosti“ samostatně oprávněn uplatňovat námitku (nikoli „pouhou“ připomínku), a to na základě věcně shodné připomínky k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. (Rozdíl mezi připomínkou a námitkou viz v tomto bodě níže). Dále je účast veřejnosti na postupech územního plánování zajištěna prostřednictvím b) práva vybraných osob uplatňovat své námitky k návrhům územně plánovací dokumentace (tedy k návrhu zásad územního rozvoje, k návrhu územního plánu a k jeho konceptu a k návrhu regulačního plánu, nikoliv však k návrhu politiky územního rozvoje). Okruh osob oprávněných k uplatňování námitek je pro návrh zásad územního rozvoje stanoven v ustanovení § 39 odst. 2 Stavebního zákona (tzv. dotčené obce a zástupce veřejnosti), pro koncept územního plánu v ustanovení § 48 odst. 2 Stavebního zákona (je-li zpracováván) a pro návrh územního plánu v ustanovení § 52 odst. 2 Stavebního zákona (vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti) a pro návrh regulačního plánu v ustanovení § 67 odst. 4 Stavebního zákona (osoby, které jsou v souladu s ustanovením § 85 odst. 1 a 2 Stavebního zákona účastníky územního řízení). Hlavní rozdíl mezi „prostou“ připomínkou a námitkou spočívá ve způsobu, jakým je s nimi příslušný správní orgán povinen naložit – zatímco podle ustanovení § 172 odst. 4 Správního řádu se připomínkou správní orgán zabývá

<sup>162</sup> Například a) připomínky k návrhu politiky územního rozvoje musí být v souladu s ustanovením § 33 odst. 4 Stavebního zákona uplatněny ve lhůtě stanovené Ministerstvem pro místní rozvoj, která nesmí být kratší než 90 dní, přičemž není stanoveno, že k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží, b) připomínky k návrhu zásad územního rozvoje musí být v souladu s ustanovením § 39 odst. 2 Stavebního zákona uplatněny nejpozději při veřejném projednání, přičemž k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží, c) připomínky ke konceptu územního plánu musí být v souladu s ustanovením § 48 odst. 2 Stavebního zákona uplatněny do patnácti dnů ode dne veřejného projednání, jinak se k nim nepřihlíží atd.

<sup>163</sup> Například ustanovení § 39 odst. 3 Stavebního zákona pro zásady územního rozvoje.

<sup>164</sup> Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinkové a Jana Tuláčka, Praha, 2006, str. 80 – Institut zástupce veřejnosti byl upraven „k naplnění požadavků na rozšíření účasti veřejnosti a zejména na poskytnutí podmínek pro uplatňování názorů dotčené veřejnosti“.

jakožto podkladem pro opatření obecné povahy, se kterým se vypořádá v odůvodnění opatření obecné povahy, podle ustanovení § 172 odst. 5 Správního řádu se o námitce vydává samostatné rozhodnutí s vlastním odůvodněním, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Pro úplnost je třeba uvést, že uplatňování námitek proti návrhům územně plánovací dokumentace je omezeno stejnými pravidly jako u uplatňování připomínek veřejnosti. Za prvek zajišťující účast veřejnosti v oblasti územního plánování lze považovat i c) fakultativní možnost zřízení tzv. Rady obcí pro udržitelný rozvoj území, která podle ustanovení § 9 odst. 2 Stavebního zákona projednává příslušné územně analytické podklady a vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území, ke kterým pak následně vydává své stanovisko, popřípadě vyjádření.

c) Zhodnocení vyjádření principu informovanosti a účasti veřejnosti ve Stavebním zákoně

Současné vyjádření principu informovanosti a účasti veřejnosti ve Stavebním zákoně s sebou přináší následující úskalí:

Obecně. Zúžení prostoru pro uplatňování principu informovanosti a účasti veřejnosti s sebou v obecné rovině přinesla a) nová koncepce uplatňování veřejných zájmů v řízeních a postupech podle Stavebního zákona, která nahradila původní koncepci založenou na samostatných povolovacích řízeních podle zvláštních právních předpisů vydáváním stanovisek a závazných stanovisek, a to zejména svým dopadem na participaci občanských sdružení – zatímco původní koncepce občanským sdružením umožňovala účastnit se již samostatných povolovacích řízení podle zvláštních právních předpisů, podle nové koncepce se občanská sdružení účastní až řízení podle Stavebního zákona, popřípadě jinak participují na postupech podle Stavebního zákona, v nichž budou předložena stanoviska nebo závazná stanoviska dotčených orgánů: „Teprve v této fázi budou moci namítat též nedostatečnost uplatněného stanoviska či závazného stanoviska.“<sup>165</sup> Další obecné omezení uplatnění principu informovanosti a účasti veřejnosti vyplývá z působení některých aspektů b) zásady koncentrace, které byly popsány výše – tedy stanovení lhůty pro uplatnění připomínek nebo námitek a stanovení pravidel pro nepřihlížení k některým dalším připomínkám nebo námitkám. Tyto aspekty kladou na veřejnost, popřípadě účastníky řízení (podobně jako na dotčené orgány vydávající svá

<sup>165</sup> Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 124

stanoviska, popřípadě závazná stanoviska) větší nároky a nutí je, aby své připomínky, popřípadě námitky zásadně uplatňovali v počátečních etapách územního plánování, popřípadě povolování určitého záměru.

Správní řízení – územní řízení a stavební řád. Působení principu informovanosti a účasti veřejnosti je omezeno v případě a) tzv. zjednodušených postupů (zjednodušené územní řízení, vydání územního souhlasu, zkrácené stavební řízení). Další omezení uplatnění principu informovanosti a účasti veřejnosti představuje skutečnost, že Stavební zákon značně rozšířil b) okruh záměrů, k jejichž realizaci není třeba rozhodnutí nebo jiný úkon stavebního úřadu – realizaci takových záměrů nepředchází žádné řízení ani postup, během kterého by veřejnost měla možnost získávat informace, a na kterých by veřejnost mohla participovat – tento posun je patrný zejména v oblasti stavebního řádu. Dále je princip informovanosti a účasti veřejnosti limitován některými c) omezeními uplatňujícími se vůči účastníkům řízení a jejich námitkám – kromě působení principu koncentrace, který se uplatňuje obecně ve všech řízeních podle Stavebního zákona, se jedná o omezený okruh účastníků standardního stavebního řízení a stanovení věcného rozsahu námitek, které jsou účastníci standardního územního a standardního stavebního řízení oprávněni uplatňovat. Potencionální riziko omezení principu informovanosti a účasti veřejnosti na standardním územním řízení by mohla představovat i úprava d) tzv. společného zmocnění podle ustanovení § 87 odst. 3 Stavebního zákona – vzhledem k tomu, že v případě, že si „veřejnost“ svého společného zmocnění sama nezvolí, je stavební úřad oprávněn „veřejnosti“ jejího společného zmocnění určit, je otázkou, zda se v tomto místě neotvírá prostor pro omezení účasti nejednotně vystupující veřejnosti na veřejném ústním jednání.

Jiné postupy probíhající mimo Správní řízení – územní plánování. V oblasti územního plánování je princip informovanosti a účasti veřejnosti (kromě působení principu koncentrace, který se uplatňuje obecně ve všech postupech podle Stavebního zákona) oslaben zejména a) neúčinností námitek proti návrhům územně plánovací dokumentace, která je způsobena skutečností, že proti rozhodnutí o námitce se nelze podle ustanovení § 172 odst. 5 Správního řádu odvolat ani podat rozklad. Územně plánovací dokumentace navíc nemůže být změněna ani rozhodnutím v přezkumném řízení podle ustanovení § 97 odst. 3 Správního řádu<sup>166167</sup>.

<sup>166</sup> Ustanovení § 41 odst. 5 Stavebního zákona pro zásady územního rozvoje.

Ustanovení § 54 odst. 6 Stavebního zákona pro územní plán.

Ustanovení § 69 odst. 6 Stavebního zákona pro regulační plán.



Jediným prostředkem ochrany práv osob dotčených územně plánovací dokumentací je proto ochrana prostřednictvím správního soudnictví. Popsaná procesní úprava je nevhodná zejména ve vztahu k schvalování regulačních plánů, které „v řešené ploše ve schváleném rozsahu“<sup>168</sup> nahrazují územní rozhodnutí. Dále je princip informovanosti a účasti veřejnosti limitován i b) oslabenou přezkoumatelností některých nástrojů územního plánování – vzhledem k tomu, že Stavební zákon nestanoví, že by se politika územního rozvoje vydávala formou opatření obecné povahy (jak tomu je u všech typů územně plánovací dokumentace), má formu usnesení vlády, přičemž možnosti soudní přezkoumatelnosti usnesení vlády nejsou zcela jasné – ve spojení se skutečností, že se v případě politiky územního rozvoje jedná o nástroj územního plánování nejvyššího stupně, který je závazný pro všechny nástroje územního plánování stupňů nižších a dále vzhledem ke „koncentračnímu“ pravidlu Stavebního zákona, podle kterého se v pozdějších etapách územního plánování nepřihlíží k připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schvalování předchozích etap, znamená omezená přezkoumatelnost politiky územního rozvoje značné oslabení uplatňování principu informovanosti a účasti veřejnosti. Z tohoto pohledu je problematická i skutečnost, že výše zmiňované regulační plány jsou vydávány jako opatření obecné povahy mimo Správní řízení, a to i přesto, že nahrazují územní rozhodnutí – tím je vyloučena možnost osob, které by jinak byly účastníky územního řízení, bránit se cestou opravných prostředků ve Správním řízení - jedinou možností je postup dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem je však nutno uvést, že většina opatření uváděných výše jakožto úskalí uplatňování principu informovanosti a účasti veřejnosti byla motivována pochopitelnou snahou o co největší zjednodušení řízení a postupů probíhajících podle Stavebního zákona, které by vedlo k jejich zrychlení, zefektivnění a zhospodárnění, a které by zabránilo jejich šikanóznímu protahování ze strany veřejnosti nebo účastníků řízení – tak tomu je zejména v případě zavedení nové koncepce uplatňování veřejných zájmů v řízeních a postupech podle Stavebního zákona, zavedení principu koncentrace do řízení a postupů podle Stavebního zákona, zavedení zjednodušených postupů a v případě rozšíření okruhu záměru, k jejichž realizaci není třeba rozhodnutí ani jiný úkon stavebního úřadu. Kladné vyznění výše uvedených opatření tedy v praxi zřejmě převáží. Za jednoznačně problematické lze však označit neúčinnost námitek

<sup>167</sup> Blíže k tomu Drobník, J.: Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008, str. 18 – „(...) je otázkou, zda a do jaké míry bude uplatňování námitek účinné, nebude-li jim pořizovatel dokumentace ochoten vyhovět.“

<sup>168</sup> Ustanovení § 61 odst. 2 Stavebního zákona.

podaných proti návrhu územně plánovací dokumentace, a to zejména ve vztahu k regulačnímu plánu, omezený okruh účastníků standardního stavebního řízení a omezení věcného rozsahu jejich námitek, oslabenou přezkoumatelnost politiky územního rozvoje a regulačního plánu nahrazujícího územní rozhodnutí a potenciálně též možnost omezení účasti veřejnosti na standardním územním řízení cestou zneužití institutu společného zmocnění.

## **5.2 Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o odpadech“)**

### **5.2.1 Stručný popis Zákona o odpadech**

Zákon o odpadech nahrazující předešlou právní úpravu problematiky odpadů (zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Předešlý zákon o odpadech“)) byl přijat 15. května 2001 především v důsledku potřeby harmonizace českého právního řádu s právem komunitárním. Vzhledem k následnému vývoji komunitární právní úpravy v oblasti odpadů musel být Zákon o odpadech po dobu své účinnosti mnohokrát novelizován, což zřejmě přispělo k složitosti a nepřehlednosti jeho aktuálního znění. Do budoucna si další rozsáhlou novelizaci vyžádá plánované přijetí nové Rámcové směrnice o odpadech<sup>169</sup>, která by měla nahradit stávající Rámcovou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES o odpadech ze dne 5. dubna 2006 (znovu publikovaná kodifikovaná podoba).

Předmět úpravy Zákona o odpadech. Podle ustanovení § 1 Zákona o odpadech je předmětem jeho úpravy stanovení a) pravidel pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi, b) práva a povinnosti osob v odpadovém hospodářství a c) působnost orgánů veřejné správy. Zákon o odpadech zejména definuje pojem „odpad“ (část první) a jeho kategorie (část druhá), stanovuje povinnosti pro nakládání s ním včetně zvláštních povinností pro nakládání s vybranými výrobky, odpady a zařízeními (část třetí a čtvrtá), upravuje zpětný odběr některých výrobků (část pátá), stanovuje povinnosti v oblasti evidence a ohlašování odpadů a zařízení (část šestá), reguluje plány v oblasti odpadového hospodářství (část sedmá), stanovuje ekonomické nástroje v oblasti odpadového hospodářství (část osmá), stanovuje pravidla pro přeshraniční předpravu odpadů (část devátá), ukládá sankce za porušení povinností (část

<sup>169</sup> návrh nové Rámcové směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpadech ze dne 21. prosince 2005 [COM (2005) 667 final]

desátá) a upravuje výkon veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství (část jedenáctá). V souladu se svým ustanovením § 2 Zákon o odpadech představuje obecnou právní úpravu vztahující se na všechny odpady s výjimkou a) odpadů, které jsou regulovány výlučně právní úpravou samostatnou – například právní úprava odpadních vod<sup>170</sup> a b) odpadů, které jsou kromě Zákonu o odpadech v některých aspektech upraveny i právní úpravou speciální – například právní úprava odpadů z obalů<sup>171</sup>.

Principy ochrany životního prostředí uplatňující se v Zákoně o odpadech. Kromě principů ochrany životního prostředí, které se projevují již pouhou existencí právní regulace problematiky odpadů<sup>172</sup>, se v Zákoně o odpadech typicky uplatňují zejména: a) zásada prevence a s ní související zásada předběžné opatrnosti, b) zásada odpovědnosti původce a s ní související princip znečišťovatel platí a princip nápravy škody u zdroje a c) zásada ekonomické stimulace.

### 5.2.2 Princip prevence v Zákoně o odpadech

Stěžejní a v tomto ohledu v odborné literatuře často uváděnou zásadou ochrany životního prostředí, na které je právní úprava Zákonu o odpadech založena, je zásada prevence<sup>173</sup>. Princip prevence se v Zákoně o odpadech projevuje zejména a) v podobě tzv. hierarchie odpadového hospodářství, b) v podobě ukládání obecných zákazů a konkrétních povinností, c) v podobě vázání vybraných činností na určitý úkon orgánu veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství (dále jen „orgán odpadového hospodářství“), d) v podobě speciálních pravomocí orgánů odpadového hospodářství a e) v podobě koncepčních nástrojů – plánování v odpadovém hospodářství. Za preventivně působící by mohly být považovány i některé další instituty Zákonu o odpadech, jejichž rozboru však už nebude níže věnována pozornost – mezi takové instituty patří například evidenční a informační povinnosti podle

<sup>170</sup> zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>171</sup> zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>172</sup> princip nejvyšší hodnoty (viz bod 4.1 výše), zásada trvale udržitelného rozvoje (viz bod 4.2 výše, Zákon o odpadech trvale udržitelný rozvoj výslovně zmiňuje v ustanovení svého § 1: „*Tento zákon stanoví v souladu s právem Evropských společenství a) pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi při dodržování ochrany životního prostředí, ochrany zdraví člověka a trvale udržitelného rozvoje...*“), princip odpovědnosti státu (viz bod 4.3 výše).

<sup>173</sup> například Sobotka, M.: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady, v redakce sborníku Průchová, I.: sborník Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2005, str. 139 a následující

Zákona o odpadech<sup>174</sup> nebo úprava přeshraniční přepravy odpadů (blíže k tomu v bodě 5.2.3 písm. d) níže).

a) Hierarchie odpadového hospodářství

Úvodem je nutno uvést, že v souvislosti s problematikou odpadů je třeba zásadu prevence chápat v širším pojetí jako požadavek prevence negativních vlivů odpadů na životní prostředí, nikoliv pouze jako požadavek prevence vzniku odpadů. V tomto světle se princip prevence v Zákonem o odpadech zaváděné hierarchii odpadového hospodářství uplatňuje v několika jejích úrovních (lze hovořit o několikavrstevné aplikaci zásady prevence): a) první úroveň uplatňování zásady prevence představuje první stupeň hierarchie odpadového hospodářství požadující primární předcházení vzniku odpadů (prevence vzniku odpadů), b) druhá úroveň uplatňování zásady prevence reprezentuje požadavek, aby odpady, jejichž vzniku nelze v souladu s prvním stupněm hierarchie odpadového hospodářství zabránit, byly primárně dále využity a teprve pokud je dále využít nelze, byly odstraněny (preferenci využití odpadů před jejich odstraněním), c) třetí úroveň uplatňování zásady prevence se projevuje v preferenci takových způsobů dalšího využití, popřípadě odstranění odpadů, které je nejšetrnější pro životní prostředí (ekologické způsoby využití a odstranění odpadů).

Prevence vzniku odpadů. Formální zakotvení prevence vzniku odpadů (tzv. primární prevence) se v Zákoně o odpadech omezuje na ustanovení jeho § 10, který stanoví a) obecnou povinnost všech subjektů „*při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti*“ (§ 10 odst. 1 Zákona o odpadech) a b) povinnost všech podnikatelů - výrobců „*vyrábět výrobky tak, aby omezili vznik nevyužitelných odpadů z těchto výrobků, zejména nebezpečných odpadů*“ (§ 10 odst. 2 Zákona o odpadech).<sup>175</sup> Jak vyplývá z výše uvedeného, prevence vzniku odpadů je upravena pouze na velmi obecné úrovni, kterou žádná další ustanovení Zákona o odpadech nerozvádějí - Zákon o odpadech nestanoví žádné konkrétní opatření, prostřednictvím kterého by se prevence vzniku odpadů měla realizovat a tím znemožňuje vymáhání povinností dle ustanovení svého § 10 v praxi. Z těchto důvodů má požadavek prevence vzniku odpadů v Zákoně o odpadech spíše

<sup>174</sup> Zejména povinnosti obsažené v části šesté (ustanovení § 39 a 40) Zákona o odpadech – povinnosti v oblasti evidence a ohlašování odpadů a zařízení nebo povinnosti podle ustanovení § 5 a 6 Zákona o odpadech – povinnosti zařazovat odpad podle Katalogu odpadů a podle kategorií.

<sup>175</sup> Z uvedeného znění § 10 Zákona o odpadech vyplývá, že prevence vzniku odpadů je chápána jako předcházení jejich vzniku a) z hlediska kvantitativního (prevence z hlediska množství odpadu) i b) z hlediska kvalitativního (prevence z hlediska nebezpečných vlastností odpadu).

proklamativní povahu. „I přes nesporný význam tohoto ustanovení je zvolené řešení zjevně nedostačující k zajištění vyčteného cíle – minimalizace vzniku odpadů a jejich nebezpečných vlastností. Toto ustanovení je natolik obecné a deklaratorní, že jeho normativní význam je minimální. Navíc kontrola jeho dodržování a jeho vynucení budou velmi obtížné, i když za porušení stanovených povinností lze uložit sankci (§ 66 odst. 5 zákona).“<sup>176</sup>

Preference využití odpadů před jejich odstraněním. Požadavek preference využití odpadů před jejich odstraněním je v Zákoně o odpadech zakotven v ustanovení § 11 odst. 1 obecnou povinností všech subjektů „při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti v mezích daných tímto zákonem zajistit přednostně využití odpadů před jejich odstraněním“<sup>177</sup> a je založen na zjištění, že část odpadů může být dále využita jako zdroj surovin, popřípadě energie. Povinnost přednostního využití odpadů je však oslabena tím, že její plnění je v souladu s ustanovením § 11 odst. 2 vyžadováno pouze, existují-li v daném čase a místě technické nebo ekonomické předpoklady pro její splnění<sup>178</sup> (a postupuje-li se v souladu s plány odpadového hospodářství dle Zákona o odpadech) – tímto omezením Zákon o odpadech reflektuje aktuální situaci, kdy z technických nebo ekonomických důvodů není využíván takový podíl odpadů, který by teoreticky využíván mohl být, a tím částečně rezignuje na důsledné uplatňování principu prevence v oblasti přednostního využití odpadů před jejich odstraněním.

Ekologické způsoby využití a odstranění odpadů. Princip prevence se dále projevuje v požadavku, aby při využívání a odstraňování odpadů byly voleny vždy takové varianty, které jsou z hlediska životního prostředí nejšetrnější. a) Pro oblast využívání odpadů je tento požadavek výslovně zakotven v ustanovení § 11 odst. 1 Zákona o odpadech, který upřednostňuje tzv. materiálové využití odpadů před využitím jiným, například energetickým – materiálové využití odpadů je považováno za ekologičtější variantu jejich dalšího využití. Lze se domnívat, že i ve vztahu k této části ustanovení § 11 odst. 1 Zákona o odpadech se uplatní omezení vyjádřené v jeho § 11 odst. 2, které do značné míry omezuje uplatňování principu

<sup>176</sup> Jirásková, I., Sobotka, M.: Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy, 2. aktualizované vydání podle stavu k 1.12.2005, LINDE PRAHA, a. s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, Praha, 2005, str. 30

<sup>177</sup> Požadavek přednostního využití odpadů je v Zákoně o odpadech vyjádřen i na dalších místech v rámci povinností uložených jednotlivým subjektům odpadového hospodářství – a) původcům odpadů (§ 16 odst. 1 písm. b) Zákona o odpadech), b) provozovatelům zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů (§ 18 odst. 1 písm. b) Zákona o odpadech).

<sup>178</sup> Posuzováno objektivně – blíže k tomu Jirásková, I., Sobotka, M.: Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy, 2. aktualizované vydání podle stavu k 1.12.2005, LINDE PRAHA, a. s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, Praha, 2005, str. 32

prevence v oblasti využívání odpadů – blíže viz tento bod výše „Preference využití odpadů před jejich odstraněním“. b) Pro oblast odstraňování odpadů je požadavek volby ekologicky nejšetrnějšího postupu vyjádřen v ustanovení § 11 odst. 3 Zákona o odpadech – na rozdíl od oblasti využívání odpadů není stanoven žádný konkrétní preferovaný způsob odstraňování odpadů, ale pouze obecná kritéria pro jeho volbu<sup>179</sup> a okolnosti, za kterým může být odpad odstraněn uložením na skládku<sup>180</sup>. Vzhledem k obecnosti ustanovení § 11 odst. 3 lze mít pochybnosti o jeho dopadech na každodenní praxi.

#### b) Ukládání obecných zákazů a konkrétních povinností

Kromě ustanovení zmiňovaných v bodě 5.2.2 písm. a) výše, jejichž prostřednictvím je v Zákoně o odpadech vyjádřena hierarchie odpadového hospodářství, má prevenční charakter i celá řada dalších ustanovení Zákona o odpadech, jejichž prostřednictvím jsou ukládány a) obecné zákazy nebo b) konkrétní povinnosti každému nebo určitým vybraným subjektům (v rámci jednotlivých fází nakládání s odpady nebo v rámci speciální úpravy pro nakládání s tzv. vybranými výrobky, odpady nebo zařízeními).

Obecné zákazy. Charakteristickým rysem obecného zákazů je skutečnost, že směřuje vůči blíže nespecifikovaným (tedy všem) subjektům – jako příklad preventivně působícího obecného zákazu může sloužit ustanovení § 12 odst. 5 Zákona o odpadech, které stanoví, že: „*Ředění nebo mísení odpadů za účelem splnění kritérií pro jejich přijetí na skládku a mísení nebezpečných odpadů navzájem nebo s ostatními odpady je zakázáno.*“ Nebo ustanovení § 21 odst. 4 Zákona o odpadech, které stanoví zákaz ukládání určitých odpadů na skládku, mezi které patří i „*odpady, které mohou mít při jejich smísení negativní vliv na životní prostředí*“.

Konkrétní povinnosti. Preventivně působících konkrétních povinností Zákon o odpadech ukládá celou řadu, a proto jsou na tomto místě uvedeny pouze jejich příklady: a) Vůči každému se uplatní například obecná povinnost podle ustanovení § 3 odst. 4 Zákona o odpadech, podle kterého má osoba (tedy každý) povinnost zbavit se movité věci, příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, jestliže (mimo jiné) ji

<sup>179</sup> vyšší ochrana lidského zdraví a šetrnost pro životní prostředí

<sup>180</sup> „Uložením na skládku mohou být odstraněny pouze ty odpady, u nichž jiný způsob odstranění není dostupný nebo by přinášel vyšší riziko pro životní prostředí nebo riziko pro lidské zdraví, a pokud uloženi odpadu na skládku neodporuje tomuto zákonu nebo prováděcím právním předpisům.“

nepoužívá k původnímu účelu a zároveň věc ohrožuje životní prostředí, povinnost podle ustanovení § 10 odst. 1 Zákona o odpadech využít nebo odstranit odpady, jejichž vzniku nelze zabránit, způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a životní prostředí nebo povinnost každého podle ustanovení § 12 odst. 1 Zákona o odpadech „*nakládat s odpady a zbavovat se jich pouze způsobem stanoveným tímto zákonem a ostatními právními předpisy vydanými na ochranu životního prostředí*“, přičemž v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 Zákona o odpadech lze s odpady podle Zákona o odpadech nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle Zákona o odpadech určena (není-li v samotném Zákoně o odpadech stanoveno jinak). Z povinností uplatňujících se b) vůči vybraným subjektům lze uvést například povinnost zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem, která je pro původce odpadů stanovena v ustanovení § 16 odst. 1 písm. f) Zákona o odpadech, pro provozovatele zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů v ustanovení § 18 odst. 1 písm. i) Zákona o odpadech, pro provozovatele zařízení k využívání odpadů v ustanovení § 19 odst. 1 písm. d) Zákona o odpadech, pro provozovatele zařízení k odstraňování odpadů v ustanovení § 20 odst. 1 písm. d) Zákona o odpadech, oznamovací povinnost<sup>181</sup>, která je pro provozovatele zařízení k využívání odpadů stanovena v ustanovení § 19 odst. 1 písm. h) Zákona o odpadech, pro provozovatele zařízení k odstraňování odpadů v ustanovení § 20 odst. 1 písm. i) Zákona o odpadech nebo povinnost podle ustanovení § 37 odst. 2 Zákona o odpadech zavazující vlastníka vozidla, aby vozidlo před jeho předáním osobám provozujícím zařízení ke sběru, výkupu, zpracování, využívání nebo odstraňování autovraků umístil na místo, kde nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí ani nenaruší estetický vzhled obce či přírody nebo krajiny.

c) Vázání vybraných činností na určitý úkon orgánu odpadového hospodářství

Za preventivně působící lze považovat také vázání vybraných činností na určitý úkon orgánu odpadového hospodářství, který je podmínkou pro legální provádění takové vybrané činnosti, a to z důvodu, že taková činnost může představovat potenciální ohrožení hodnot chráněných Zákonem o odpadech. Úkon orgánu odpadového hospodářství může mít formu a) ingerence orgánů odpadového hospodářství do Správních řízení, popřípadě jiných postupů probíhajících mimo Správní řízení anebo formu b) samostatného správního rozhodnutí, popřípadě jiného úkonu orgánu odpadového hospodářství mimo Správní řízení. Na tomto místě je třeba

---

<sup>181</sup> Povinnost oznámit bez zbytečného odkladu příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nepříznivé vlivy nakládání s odpady na zdraví lidí nebo životní prostředí, které jsou v rozporu s vlivy očekávanými nebo popsány v provozním řádu zařízení, nebo vlivy, které překračují stanovené limitní hodnoty.

předeslat, že některé úkony orgánu odpadového hospodářství<sup>182</sup> se v souladu s ustanovením § 82 odst. 2 Zákona o odpadech nevydávají, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle Zákona o integrované prevenci.

Ingerence orgánů odpadového hospodářství do Správních řízení, popřípadě jiných postupů probíhajících mimo Správní řízení. a) Ingerence obecního úřadu obce s rozšířenou působností do určitých Správních řízení je upravena v některých z písmen ustanovení § 79 odst. 4 Zákona o odpadech – obecní úřad obce s rozšířenou působností v nich dává tzv. vyjádření. Vzhledem k tomu, že Zákon o odpadech nepředpokládá, že by tato vyjádření měla být pro správní orgán, který v daném Správním řízení bude vydávat rozhodnutí, závazná, jedná se o vyjádření ve smyslu § 154 a následujících Správního řádu (tedy nikoli o závazné stanovisko podle ustanovení § 149 Správního řádu)<sup>183</sup>. Ve vztahu k Stavebnímu zákonu (v souladu s ustanovením § 79 odst. 4 písm. b) Zákona o odpadech obecní úřad obce s rozšířenou působností dává své vyjádření i v územním a stavebním řízení) se zřejmě jedná o výjimku z ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) Stavebního zákona, podle kterého dotčené orgány vydávají pro rozhodnutí podle Stavebního zákona závazná stanoviska podle Správního řádu (viz poznámka pod čarou č. 116 výše). Dále v souladu s ustanovením § 75 písm. a) Zákona o odpadech jsou orgány ochrany veřejného zdraví dotčenými orgány, a to „*při rozhodování ve věcech, které se dotýkají zájmů chráněných podle tohoto zákona v oblasti ochrany lidského zdraví*“ – vzhledem k tomu, že Zákon o odpadech nepředpokládá, že by úkon orgánu ochrany veřejného zdraví jakožto dotčeného orgánu měl být pro správní orgán, který v daném Správním řízení rozhoduje, závazný, bude orgán ochrany veřejného zdraví jakožto dotčený orgán vydávat vyjádření dle ustanovení § 154 a následujících Správního řádu. b) Ingerence orgánů odpadového hospodářství do jiných postupů probíhajících mimo Správní řízení jsou představovány stanovisky dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) Stavebního zákona, které jednotlivé orgány odpadového hospodářství uplatňují k politice územního rozvoje a k jednotlivým druhům územně plánovací dokumentace<sup>184</sup>.

<sup>182</sup> Jedná se o souhlas podle ustanovení §§ 14 odst. 1, 16 odst. 2 a 3, 12 odst. 5, 51 odst. 1, stanovení doby trvání a podmínek péče podle ustanovení § 52 a vyjádření podle ustanovení § 79 odst. 4 písm. a) až d) Zákona o odpadech.

<sup>183</sup> Černý, P., Dohnal, V., Korbel, Fr., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Praha, Linde Praha, a. s., 2006, str. 217

<sup>184</sup> Ustanovení § 72 odst. 1 písm. r) Zákona o odpadech – stanovisko Ministerstva životního prostředí k politice územního rozvoje.

Ustanovení § 78 odst. 2 písm. u) Zákona o odpadech – stanovisko krajského úřadu k zásadám územního rozvoje.

Ustanovení § 79 odst. 1 písm. j) Zákona o odpadech – stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností k územním plánům a regulačním plánům.



Samostatné správní rozhodnutí, popřípadě jiný úkon orgánu odpadového hospodářství mimo Správní řízení. Vzhledem k absenci výslovné úpravy Zákona o odpadech je někdy obtížné rozlišit, zda se v konkrétním případě jedná o samostatné správní rozhodnutí nebo o jiný úkon orgánu odpadového hospodářství vydávaný mimo Správní řízení. Charakter samostatného správního rozhodnutí má nepochybně souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle ustanovení § 14 odst. 1 Zákona o odpadech, naopak vyjádření podle ustanovení § 79 odst. 4 písm. e) ve spojení s ustanovením § 33b odst. 1 písm. b) Zákona o odpadech bude zřejmě vydáno formou vyjádření podle ustanovení § 154 a následujících Správního řádu (nebude se tedy jednat o samostatné správní rozhodnutí ve smyslu § 67 a následujících Správního řádu). Nejasného charakteru jsou například souhlasy podle ustanovení §§ 37n odst. 2, 50 odst. 2 nebo 51 odst. 1 Zákona o odpadech.

d) Speciální pravomoci orgánu odpadového hospodářství

Zřetelně preventivní charakter mají veškeré kontrolní pravomoci orgánů odpadového hospodářství a dále: a) možnost zakázat provoz zařízení k odstraňování odpadů, nespĺňuje-li provozovatel tohoto zařízení podmínky stanovené zvláštními právními předpisy pro nakládání s odpady a mohlo-li by v důsledku toho dojít k závažné ekologické újmě<sup>185</sup>, b) možnost omezit nebo zakázat provoz zařízení k nakládání s odpady z výroby oxidu titaničitého, pokud monitorování složek životního prostředí prokáže akutní toxicitu přesahující mezní hodnoty stanovené prováděcím právním předpisem nebo jiné, stejně závažné zhoršení stavu životního prostředí<sup>186</sup>, c) možnost pozastavení platnosti osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů vydaného pověřenou osobou, a to na dobu nejvýše 60 dnů, pokud vzniknou „*pochybnosti o dodržení správných metod nebo postupu stanovených pro hodnocení nebezpečných vlastností odpadu nebo způsobu a četnosti kontrol nebezpečných vlastností nebo pochybnosti o výsledku hodnocení nebezpečných vlastností odpadu*“ – preventivní působení je podtrženo procesním aspektem spočívajícím v tom, že odvolání proti rozhodnutí o pozastavení platnosti osvědčení nemá odkladný účinek<sup>187</sup>, d) možnost odejmout osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů vydaného pověřenou osobou, a to „*jestliže nebyly dodrženy metody nebo postup stanovený pro hodnocení nebezpečných vlastností odpadu nebo*

<sup>185</sup> Ustanovení § 78 odst. 2 písm. m) Zákona o odpadech.

<sup>186</sup> Ustanovení § 78 odst. 2 písm. n) Zákona o odpadech.

<sup>187</sup> Ustanovení § 76 odst. 1 písm. d) nebo § 78 odst. 2 písm. o) ve spojení s ustanovením § 9 odst. 3 Zákona o odpadech.

nebezpečné vlastnosti nebyly vyhodnoceny správně“ – ani v tomto případě nemá odvolání proti rozhodnutí o odejmutí osvědčení odkladný účinek<sup>188</sup>, e) možnost zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí na náklady odpovědné osoby, hrozí-li poškození lidského zdraví nebo životního prostředí (nebo i pokud k nim již došlo)<sup>189</sup>, f) povinnost v mimořádných případech uložit provozovateli zařízení k odstraňování odpadů povinnost odstranit odpad, a to je-li to nezbytné z hlediska ochrany životního prostředí, avšak za podmínky, že je to pro provozovatele technicky možné<sup>190</sup> a g) možnost zakázat původci odpadů činnost, která způsobuje vznik odpadů, a to pokud původce nemá zajištěno využití nebo odstranění odpadů a pokud by odpady vzniklé v důsledku pokračování této činnosti mohly způsobit škodu na životním prostředí<sup>191</sup>.

e) Koncepční nástroje - plánování v odpadovém hospodářství

Princip prevence se v Zákoně o odpadech teoreticky projevuje také v institutu odpadového plánování upraveném v ustanoveních jeho §§ 41 – 44 - koncepční přístupy v oblasti odpadového hospodářství by měly napomáhat prosazování principu prevence v praxi. Do jaké míry se daří tento cíl odpadového plánování naplňovat, je otázkou.

f) Principy související s principem prevence - princip předběžné opatrnosti v Zákoně o odpadech

Ani právní úprava nakládání s odpady není obvykle uváděna mezi typické příklady, kde se princip předběžné opatrnosti uplatňuje. Přesto se však lze domnívat, že principem předběžné opatrnosti je v určitém rozsahu motivována podrobnější a přísnější úprava týkající se určitých druhů odpadů, zejména odpadů nebezpečných.

Nebezpečný odpad. Nebezpečným odpadem se v souladu s ustanovením § 4 písm. a) Zákona o odpadech rozumí „odpad uvedený v Seznamu nebezpečných odpadů uvedeném v prováděcím

<sup>188</sup> Ustanovení § 76 odst. 1 písm. d) nebo § 78 odst. 2 písm. o) ve spojení s ustanovením § 9 odst. 4 Zákona o odpadech.

<sup>189</sup> Ustanovení § 79 odst. 1 písm. f) Zákona o odpadech.

<sup>190</sup> Ustanovení § 79 odst. 1 písm. g) Zákona o odpadech.

<sup>191</sup> Ustanovení § 79 odst. 1 písm. i) Zákona o odpadech.

právním předpise<sup>192</sup> a jakýkoliv jiný odpad vykazující jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu.“ Dále však platí, že do kategorie „nebezpečný odpad“ se v souladu s ustanovením § 6 Zákona o odpadech řadí i odpad, který je „smíšen nebo znečištěn některou ze složek uvedených v Seznamu složek, které činí odpad nebezpečným, uvedeným v příloze č. 5 k tomuto zákonu“ nebo odpad, který je „smíšen nebo znečištěn některým z odpadů uvedených v Seznamu nebezpečných odpadů uvedeném v prováděcím právním předpise“ – tyto odpady nemusí být řazeny do kategorie „nebezpečný odpad“, pokud je pro ně pověřenou osobou vystaveno osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadu. Speciální ustanovení Zákona o odpadech platící pro nebezpečný odpad upravují například: a) balení a označování nebezpečných odpadů (§ 13 Zákona o odpadech), b) zvláštní režim pro souhlas k provozování skládek nebezpečných odpadů (§ 14 odst. 1 Zákona o odpadech), c) povinnost ustanovit odpadového hospodáře (§ 15 Zákona o odpadech), d) nakládání s nebezpečnými odpady jejich původcem jen na základě souhlasu orgánu státní správy (§ 16 odst. 3 Zákona o odpadech) atd. Pro nakládání s nebezpečnými odpady dále Zákon o odpadech zavádí subsidiární působnost zvláštních právních předpisů, platných pro výrobky, látky a přípravky, které mají stejnou nebezpečnou vlastnost jako daný nebezpečný odpad<sup>193</sup>.

Vybrané výrobky, odpady a zařízení. Dále se princip předběžné opatrnosti projevuje v čtvrté části Zákona o odpadech stanovící zvláštní povinnosti při nakládání s vybranými výrobky, vybranými odpady a vybranými zařízeními. Obecně řečeno se jedná o takové výrobky, odpady a zařízení, nesprávné nakládání s nimiž by mělo za následek zvýšené negativní dopady na životní prostředí – jedná se například o a) odpady perzistentních organických znečišťujících látek a PCB<sup>194</sup>, b) odpadní oleje, c) baterie a akumulátory, d) elektrická a elektronická zařízení, e) autovraky atd. Jako konkrétní příklad uplatnění principu předběžné opatrnosti lze uvést ustanovení § 27 odst. 7 Zákona o odpadech, podle kterého se za zařízení obsahující PCB považují i zařízení, která mohou obsahovat PCB, a to za předpokladu, že jejich vlastníci, popřípadě provozovatelé předepsaným způsobem a ve stanovené lhůtě Ministerstvu životního prostředí neprokážou, že PCB neobsahují.

<sup>192</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>193</sup> Ustanovení § 12 odst. 1 věta druhá Zákona o odpadech.

<sup>194</sup> Polychlorované bifenyly, polychlorované terfenyly, monomethyltetrachloridifenylnmethan, monomethyldichloridifenylnmethan, monomethyldibromifenylnmethan a veškeré směsi obsahující jednu nebo více z uvedených látek v celkové koncentraci vyšší než 50 mg/kg.

g) Zhodnocení vyjádření principu prevence v Zákoně o odpadech ve vztahu k zajištění ochrany životního prostředí

S ohledem na výše uvedené je nutno konstatovat, že princip prevence není v Zákoně o odpadech uplatňován důsledně - rezervy lze spatřovat především v prvním a druhém stupni hierarchie odpadového hospodářství, tj. a) v prevenci vzniku odpadů a b) v preferenci využití odpadů před jejich odstraněním, které jsou zřejmé již ze zanedbatelného prostoru, který jim Zákon o odpadech věnuje v porovnání s vlastním nakládáním (v případě prevence vzniku odpadů), popřípadě jinými způsoby nakládání, zejména odstraňováním odpadů (v případě preference využití odpadů před jejich odstraněním). Navíc jsou oba výše zmíněné stupně hierarchie odpadového hospodářství upraveny nejen stručně ale také na obecné úrovni (pouze uložení generálních povinností), Zákon o odpadech nestanoví žádná konkrétní opatření, kterými by mohly být naplňovány, v důsledku čehož je prakticky znemožněno jejich praktické vymáhání. „Na jedné straně se nedaří významněji předcházet vzniku odpadů, tedy alespoň po kvantitativní stránce, na druhé straně současná právní úprava vytváří předpoklady pro ekologické nakládání s vyprodukovanými odpady a minimalizuje tak přímé negativní dopady na životní prostředí.“<sup>195</sup> Ve vztahu k prevenci vzniku odpadů je však nutno přiznat, že samotná regulace problematiky odpadů by pro její účinné uplatňování stejně nikdy nepostačovala – požadavky na ni je třeba zakotvit do dalších souvisejících právních předpisů, například právních předpisů upravujících potencionální zdroje odpadů - výroby<sup>196</sup>.

### 5.2.3 Princip odpovědnosti původce v Zákoně o odpadech

Další stěžejní zásadou obvykle citovanou v odborné literatuře<sup>197</sup>, na které se Zákon o odpadech, resp. celá právní regulace problematiky odpadů, zakládá, je princip odpovědnosti původce (odpadů), který požaduje, aby osobou primárně odpovědnou za ztráty na životním prostředí, které vznikly v příčinné souvislosti s odpady, byl jejich původce. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že v terminologii Zákona o odpadech pojem „původce odpadů“ nezahrnuje všechny faktické producenty odpadů – v souladu s ustanovením § 4 písm. p) Zákona o

<sup>195</sup> Sobotka, M.: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady, v redakce sborníku Průchová, I.: sborník Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2005, str. 141

<sup>196</sup> například úprava technických požadavků na výroby. Bližší k tomu též Sobotka, M.: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady, v redakce sborníku Průchová, I.: sborník Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2005, str. 143

<sup>197</sup> Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 404

odpadech se za původce odpadů považuje pouze „*právníká osoba, při jejíž činnosti vznikají odpady, nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejíž podnikatelské činnosti vznikají odpady*“. Z kategorie původců odpadů dle Zákona o odpadech jsou tedy vyloučeny a) všechny fyzické osoby, které nejsou oprávněny k podnikání a b) fyzické osoby oprávněné k podnikání, ve vztahu k odpadům vznikajícím mimo jejich podnikatelskou činnost – prakticky se zúžení zaváděné zákonnou definicí původců odpadů vztahuje na domácnosti jakožto producenty tzv. komunálního odpadu a je motivováno především zefektivněním regulace vysokého počtu faktických producentů odpadů – v souladu s ustanovením § 4 písm. p) Zákona o odpadech se za původce komunálního odpadu vznikajícího na území obce, který má původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, považuje obec. Jak vyplývá z výše uvedeného, princip odpovědnosti původce se v odpadovém hospodářství uplatňuje a) v širším slova smyslu jakožto odpovědnost původců odpadů bez ohledu na zákonnou (užší) definici původce odpadů a b) v užším slova smyslu jakožto odpovědnost původců odpadů dle zákonné definice původce odpadů.

a) Odpovědnost původce v širším slova smyslu

V tomto ohledu se princip odpovědnosti původce projevuje zejména a) ukládáním generálních povinností při nakládání s odpady působících vůči každému – tedy i vůči faktickým producentům odpadů, kteří nesplňují zákonnou definici původce odpadu a dále b) stanovením skutkových podstat přestupků a trestných činů na úseku odpadového hospodářství.

Generální povinnosti každého při nakládání s odpady. Kromě povinností podle ustanovení §§ 10 odst. 1 a 12 odst. 1 Zákona o odpadech, které byly zmíněny v bodě 5.2.2 písm. b) výše, lze zmínit zejména ustanovení § 12 odst. 4 Zákona o odpadech, podle kterého je každý „*povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněna*“. Tato povinnost navazuje na úpravu obsaženou v ustanovení § 12 odst. 3 Zákona o odpadech, podle kterého jsou k převzetí odpadu oprávněny pouze určité osoby<sup>198</sup> - „*Předávající si musí ověřit, zda přebírající (nehledě na uzavřené smluvní vztahy a doložená živnostenská*

<sup>198</sup> V souladu s ustanovením § 12 odst. 3 Zákona o odpadech jsou k převzetí odpadu do svého vlastnictví oprávněny pouze právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání, které jsou provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle ustanovení § 14 odst. 2 Zákona o odpadech (zařízení, která nejsou podle Zákona o odpadech určena k nakládání s odpady, ve kterých jsou využívány odpady splňující požadavky stanovené pro vstupní suroviny) nebo provozovatelem zařízení podle ustanovení § 33b odst. 1 písm. b) Zákona o odpadech (tzv. malá zařízení ke sběru, výkupu nebo využívání biologicky rozložitelných odpadů) nebo obec, a to za podmínek ustanovení § 17 Zákona o odpadech.

oprávnění) má souhlas krajského úřadu k provozu zařízení dle odstavce 3, který opravňuje k nakládání s daným druhem odpadu v dotčeném zařízení.“<sup>199</sup> Obdobnou úpravu obsahuje speciální ustanovení § 37 odst. 1 Zákona o odpadech: „Každý, kdo se zbavuje autovraku, je povinen autovrak předat pouze osobám, které jsou provozovateli zařízení ke sběru, výkupu, zpracování, využívání nebo odstraňování autovraků.“

Skutkové podstaty přestupků a trestných činů na úseku odpadového hospodářství. Skutkové podstaty přestupků na úseku odpadového hospodářství stanoví a) Zákon o odpadech ve svém ustanovení § 69 a dále i b) zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Přestupkový zákon“) zejména ve svém ustanovení § 47 upravujícím přestupky proti veřejnému pořádku, a to konkrétně ve svém odst. 1 písm. d) a h), ve svém ustanovení § 47b odst. 1 písm. d) a ve svém ustanovení § 45 upravujícím obecně přestupky na úseku ochrany životního prostředí. Kromě obecné skutkové podstaty trestného činu dle ustanovení § 181a a 181b Trestního zákona „*Ohrožení a poškození životního prostředí*“ lze na úseku odpadového hospodářství použít i zvláštní skutkovou podstatu podle ustanovení § 181e Trestního zákona „*Nakládání s odpady*“. Pro úplnost lze uvést, že přestupku nebo trestného činu se obecně může dopustit každá fyzická osoba, tudíž i faktický producent odpadu, na kterého nedopadá zákonná definice původce odpadů – z tohoto úhlu pohledu se uplatňuje princip odpovědnosti původce v širším slova smyslu.

#### b) Odpovědnost původce v užším slova smyslu

V tomto smyslu se princip odpovědnosti původce projevuje zejména a) ukládáním povinností původcům odpadů a b) stanovením určitých skutkových podstat správních deliktů právnických a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti, přestupků a trestných činů na úseku odpadového hospodářství.

Povinnosti původců odpadů. Obecné povinnosti původců odpadů jsou souhrnně vyjmenovány v ustanovení § 16 Zákona o odpadech. Další povinnosti původců odpadů jsou stanoveny například v jeho ustanovení § 13 (balení a označování nebezpečných odpadů). V části čtvrté

<sup>199</sup> Jirásková, I., Sobotka, M.: Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy, 2. Aktualizované vydání podle stavu k 1.12.2005, LINDE PRAHA, a. s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinkové a Jana Tuláčka, Praha, 2005, str. 35

Zákona o odpadech jsou upraveny speciální povinnosti původců určitých odpadů, například v ustanovení § 29 povinnosti původce odpadních olejů atd.

Skutkové podstaty správních deliktů právnických a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti, přestupků a trestných činů na úseku odpadového hospodářství. Skutkové podstaty správních deliktů právnických a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti Zákon o odpadech stanoví ve svých ustanoveních § 66 a následujících, které ve většině případů sankcionují právě původce odpadů za neplnění jejich povinností<sup>200</sup>. Výše uvedené skutkové podstaty přestupků a trestných činů na úseku odpadového hospodářství se vůči fyzickým osobám jakožto původcům odpadů dle Zákona o odpadech uplatní taktéž (viz bod 5.2.3 písm. a) výše).

c) Principy související s principem odpovědnosti původce – princip znečišťovatel platí v Zákoně o odpadech

Jak bylo již rozebráno v bodě 4.4 výše, princip znečišťovatel platí bývá považován za odraz principu odpovědnosti původce do ekonomické roviny (blíže k tomu zejména bod 4.4.2 písm. a) výše) a v pozitivní právní úpravě se projevuje zejména zaváděním ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Přestože Zákon o odpadech ve své části osmé jako ekonomické nástroje výslovně uvádí pouze poplatky za uložení odpadů a finanční rezervu pro rekultivace a asanace skládek, princip znečišťovatel platí se uplatňuje i v jeho dalších (ekonomických) instrumentech - projevuje se a) přímo – v takovém případě jsou ekonomické nástroje namířeny přímo proti původci odpadů (v širším nebo užším slova smyslu) i b) nepřímo – v takovém případě ekonomické nástroje působí na původce odpadů (v širším nebo užším slova smyslu) zprostředkovaně.

Přímé ekonomické nástroje. Charakter přímého působení má a) poplatek za uložení odpadů na skládku dle ustanovení § 45 a následujících Zákona o odpadech, který hradí původce odpadů a b) fakultativní poplatek za komunální odpad upravený v ustanovení § 17a Zákona o odpadech, který nesou, je-li obcí stanoven, skuteční producenti komunálního odpadu, kterými jsou domácnosti, byť po formálně-právní stránce je původcem komunálního odpadu obec.

<sup>200</sup> Výjimkou je například skutková podstata dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. c) Zákona o odpadech, která může být naplněna jednáním fyzické osoby oprávněné k podnikání nebo právnické osoby, která nejedná jakožto původce odpadů.

Nepřímé ekonomické nástroje. Charakter nepřímého působení mají a) finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek podle ustanovení § 49 a následujících Zákona o odpadech, kterou skládá provozovatel skládky, b) finanční záruka nebo odpovídající pojištění při přepravě odpadů podle § 57 Zákona o odpadech, které je povinen poskytnout tzv. „oznamovatel“<sup>201</sup> nebo jiná fyzická nebo právnická osob jeho jménem, c) záruka formou účelově vázaného bankovního účtu nebo předepsaného pojištění za správné nakládání s elektrošrotem z domácností dle ustanovení § 37n odst. 2 Zákona o odpadech, které je povinen poskytnout výrobce a d) poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků podle ustanovení § 37e Zákona o odpadech, který hradí tzv. „akreditovaní a individuální dovozci“. Ač všechny výše uvedené náklady primárně nesou jiné subjekty, v konečném efektu zatěžují původce odpadů, na které jsou přenášeny formou jejich promítnutí do plateb za služby poskytované ze strany primárních plátců původcům odpadů.

Účelové vázání. Důležitým aspektem principu znečišťovatel platí podtrhujícím jeho efektivní působení je další použití vybraných finančních prostředků, popřípadě účelové vázání finančních rezerv/záruk nebo pojistného plnění na provádění opatření směřujících k ochraně životního prostředí. V tomto ohledu lze například uvést a) ustanovení § 48 odst. 3 Zákona o odpadech, podle kterého je tzv. riziková složka poplatku za uložení odpadů na skládku příjmem Státního fondu životního prostředí, b) ustanovení § 37e odst. 3 Zákona o odpadech, které stanoví, že poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků je příjmem Státního fondu životního prostředí a použití z něj získaných finančních prostředků je přísně účelově vázáno a dále c) přísný režim nakládání s finanční rezervou pro rekultivace a asanace skládek upravený v ustanovení § 51 Zákona o odpadech. Na druhou stranu tzv. základní složka poplatku za uložení odpadů na skládku je v souladu s ustanovením § 48 odst. 1 Zákona o odpadech příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží, přičemž obec není žádným způsobem vázána, aby takto získané finanční prostředky použila na opatření k ochraně životního prostředí potřebná z důvodu existence skládky, popřípadě z jiných důvodů. Stejně není obec vázána ani ve vztahu k finančním prostředkům získaným z poplatku za komunální odpad, je-li obcí zaveden, které jsou dle ustanovení § 17a odst. 5 Zákona o odpadech taktéž příjmem obce.

---

<sup>201</sup> Oznamovatel dle ustanovení čl. 2 odst. 15 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1013/2006 o přepravě odpadů ze dne 14. června 2006.



d) Principy související s principem odpovědnosti původce – princip nápravy škody u zdroje v Zákoně o odpadech

Na vzájemnou souvislost principu odpovědnosti původce a principu nápravy škody u zdroje bylo již poukázáno v bodě 4.4 výše (bližší k tomu zejména v bodě 4.4.2 písm. b) výše). V oblasti odpadového hospodářství se v širší rovině hovoří o principu odstraňování u zdroje,<sup>202</sup> a to z důvodu, že samotná existence odpadu nemusí vždy znamenat škodu na životním prostředí, přesto se však vyžaduje jeho odstranění co nejbližší u jeho zdroje. V mezinárodní rovině bývá dále zmiňován princip soběstačnosti<sup>203</sup> požadující odstraňování odpadu pokud možno v rámci státu, který je jeho producentem. Oba výše uvedené principy se uplatňují zejména ve vztahu k nebezpečnému odpadu. V Zákoně o odpadech se princip odstraňování u zdroje a princip soběstačnosti nejsilněji projevují cestou rozsáhlých omezení pohybu odpadů přes hranice České republiky, která jsou obsažena v regulaci přeshraniční přepravy odpadů v části deváté Zákona o odpadech. Výchozí obecná pravidla přeshraniční předpravy stanoví ustanovení § 54 Zákona o odpadech – odpad vzniklý v České republice by měl být přednostně na jejím území využit, nejedná-li se o jeho využití v jiném členském státu, popřípadě na jejím území přednostně odstraněn. Dovoz odpadů do České republiky za účelem jeho odstranění je zakázán, s výjimkou odpadů vzniklých v sousedních státech při živelných pohromách nebo stavu nouze. Úprava přeshraniční přepravy odpadů v Zákoně o odpadech však pouze navazuje a v nezbytném rozsahu pro Českou republiku provádí přímo aplikovatelné Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1013/2006 o přepravě odpadů ze dne 14. června 2006, účinné od 12. července 2007 (dále jen „Nařízení o přepravě odpadů“). Nařízení o přepravě odpadů zavádí značně složitý režim a) pro přepravu mezi členskými státy (včetně případů tranzitu přes nečlenský(é) stát(y)), b) vývozu z členského státu do nečlenského státu, c) dovozu do členského státu z nečlenského státu a d) přepravy přes členský stát z a do nečlenského státu (tranzit přes členský stát).

Přeprava odpadů mezi členskými státy. Přeprava odpadů mezi členskými státy (včetně případů tranzitu přes nečlenský(é) stát(y)) je založena na a) systému předchozího písemného oznámení a souhlasu příslušných orgánů místa odeslání, místa určení, popřípadě místa tranzitu, který se uplatňuje vůči veškerému odpadu přepravovanému za účelem odstranění a vybraným druhům

<sup>202</sup> Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 400

<sup>203</sup> Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 400

odpadů přepravovaných pro účely jejich dalšího využití (zjednodušeně řečeno nebezpečný odpad) a dále na b) systému provázení přepravy určitými informacemi, který se uplatňuje vůči vybraným druhům odpadů přepravovaných pro účely jejich dalšího využití (zjednodušeně řečeno nikoli nebezpečný odpad).

Vývoz z členského státu do nečlenského státu. Vývoz z členského státu do nečlenského státu vychází z a) obecného zákazu vývozu odpadů určených k odstranění s výjimkou vývozu do zemí ESVO<sup>204</sup>, které jsou současně členy Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování a z b) obecného zákazu vývozu vybraných druhů odpadů určených k využití (zjednodušeně řečeno nebezpečný odpad) s výjimkou vývozu do zemí, na které se vztahuje rozhodnutí OECD<sup>205</sup>.

Dovoz do členského státu z nečlenského státu. Dovoz do členského státu z nečlenského státu vychází ze stejných pravidel, která se uplatňují pro vývoz z členského státu do nečlenského státu.

Přeprava přes členský stát. Ohledně přepravy odpadů v rámci členského státu Nařízení o přepravě odpadů ve svém článku 33 požaduje zavedení vnitrostátních systémů pro dozor nad přepravami odpadů a pro jejich kontrolu, přičemž i na vnitrostátní úrovni lze použít pravidla pro přepravu odpadů mezi členskými státy dle Nařízení o přepravě odpadů. Zákon o odpadech se však problematice vnitrostátní přepravy odpadů věnuje pouze ve svém stručném ustanovení § 24 (a v návaznosti na toto ustanovení též ve svém ustanovení § 40).

e) Zhodnocení vyjádření principu odpovědnosti původce v Zákoně o odpadech ve vztahu k zajištění ochrany životního prostředí

Až na určité v praxi nepřekonatelné limity<sup>206</sup> se princip odpovědnosti původce v Zákoně o odpadech uplatňuje důsledně, a to i v ekonomické oblasti, kde se projevuje jako princip znečišťovatel platí. Otázkou vyvstávající v souvislosti s uplatňováním principu odpovědnosti původce při praktické aplikaci Zákonu o odpadech však je, zda-li samotná odpovědnost původce odpadů je dostatečně efektivním nástrojem k ochraně životního prostředí v oblasti

<sup>204</sup> Evropské sdružení volného obchodu

<sup>205</sup> rozhodnutí Rady OECD C(2001)107 o kontrole přeshraničního pohybu odpadů určených k využití

<sup>206</sup> Presumpce původcovství obce ve vztahu ke komunálnímu odpadu (viz úvodní odstavec bodů 5.2.3 výše).

odpadového hospodářství, a to zejména ve vztahu k a) předcházení vzniku odpadů a ve vztahu k b) případům, kdy původce (popřípadě jiná odpovědná osoba, na kterou povinnosti původce přešly<sup>207</sup>) není znám.

Předcházení vzniku odpadů. Problémem je skutečnost, že samotní původci odpadů často nemohou jejich vznik vůbec ovlivnit, protože jsou odkázáni na podobu produktu – zdroje odpadu, který při své činnosti využívají a mnohdy ani objektivně nemají možnosti zajistit požadované ekologické nakládání s nimi. Zejména v zájmu lepšího předcházení vzniku odpadů a zajištění ekologického nakládání s nimi se proto jeví jako efektivní přesunout odpovědnost na výrobce, popřípadě dovozce výrobků jakožto potencionálních zdrojů budoucích odpadů – v této souvislosti lze hovořit o principu odpovědnosti výrobce, popřípadě dovozce, který je postaven na požadavku odpovědnosti výrobce/dovozce za výrobek během celé doby jeho existence, tj. od jeho výroby/uvedení na trh, po jeho likvidaci. Princip odpovědnosti výrobce/dovozce principu odpovědnosti původce odpadů neodporuje (je pravděpodobné, že výrobci/dovozci promítnou náklady spojené s opatřeními, která jsou založena na principu odpovědnosti výrobce/dovozce, do ceny svých výrobků, takže je v konečném efektu ponese opět původce odpadu), ale umožňuje efektivnější předcházení vzniku odpadů a spolehlivěji zajišťuje ekologické nakládání s již existujícími odpady. Proto lze očekávat, že princip odpovědnosti výrobce/dovozce bude v budoucí normotvorbě oproti principu odpovědnosti původce odpadů prosazován důrazněji. V Zákoně o odpadech se princip odpovědnosti výrobce/dovozce projevuje v ukládání povinností výrobcům, popřípadě dovozcům, a to zejména v a) jeho části čtvrté upravující povinnosti při nakládání s vybranými výrobky, vybranými odpady a vybranými zařízeními a v b) jeho části páté upravující zpětný odběr některých výrobků. V části čtvrté Zákona o odpadech jsou specifické povinnosti výrobcům/dovozcům ukládány například v ustanovení § 37a, kde jsou stanoveny povinnosti výrobce vozidel při využití odpadů z vybraných autovraků (zejména povinnost zajistit sběr, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků), a v ustanovení § 37f a následujících, kde jsou stanoveny povinnosti výrobce, distributora a dovozce elektrozařízení (zejména povinnosti pro výrobu, oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení). V části páté Zákona o odpadech jsou výrobcům/dovozcům stanoveny povinnosti pro zpětný odběr určitých typů olejů, elektrických akumulátorů, galvanických článků a baterií, výbojek a zářivek, pneumatik a elektrozařízení pocházejícího z domácností.

<sup>207</sup> Podle ustanovení § 16 odst. 4 Zákona o odpadech přecházejí povinnosti původce (až na dvě výjimky) na oprávněnou osobu, když odpady od původce převezme do svého vlastnictví.

Případy, kdy původce (popřípadě jiná odpovědná osoba, na kterou povinnosti původce přešly) není znám. Tyto situace dopadají zejména na případy tzv. černých skládek – vycházíme-li čistě z principu odpovědnosti původce, odpovědnost za černé skládky by ve skutečnosti nedopadala na nikoho. Nabízí se proto otázka, zda by v takových případech neměl nést určitou odpovědnost i vlastník nemovitosti, na které se černá skládka nachází<sup>208</sup>. Na rozdíl od Předchozího zákona o odpadech Zákon o odpadech nezná obecnou subsidiární odpovědnost vlastníka nemovitosti spočívající v jeho povinnosti zajistit zneškodnění odpadu nacházejícího se protiprávně na jeho nemovitosti<sup>209</sup>. Možnosti postihu vlastníka nemovitosti, které Zákon o odpadech pro výše popsané situace nabízí, jsou následující: a) potrestání fyzické osoby, která není podnikatelem, za přestupek podle ustanovení § 69 odst. 2 písm. c) Zákona o odpadech spočívající v pronajmutí místa nebo objektu, které nejsou podle Zákona o odpadech zařízeními určenými k nakládání s odpady, jiné osobě, a to za účelem soustředování nebo jiného nakládání s odpady. V takovém případě je orgán odpadového hospodářství oprávněn v souladu s ustanovením § 80 odst. 1 písm. b) Zákona o odpadech uložit i opatření pro zjednání nápravy. Ustanovení však dopadá pouze na vlastníka – fyzickou osobu, která není podnikatelem. Další úskalí spočívá v prokazování skutečnosti, že místo či objekt byly pronajmuty právě za účelem soustředování nebo jiného nakládání s odpady. b) potrestání fyzické osoby oprávněné k podnikání nebo právnické osoby za správní delikt podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. d) Zákona o odpadech spočívající v neoprávněném provozování zařízení k odstraňování odpadů. V takovém případě je orgán odpadového hospodářství oprávněn v souladu s ustanoveními §§ 76 odst. 1 písm. c) nebo 79 odst. 1 písm. h) Zákona o odpadech uložit opatření pro zjednání nápravy. Ustanovení by však zřejmě dopadalo jen na takové případy, kdy by jednání vlastníka nemovitosti bylo vědomého a soustavného charakteru. Je zřejmé, že ustanovení uvedená v bodech a) a b) výše dopadají jen na některé případy, přičemž jejich aplikovatelnost se neobejde bez potíží. Orgán odpadového hospodářství zřejmě nemá možnost uložit opatření pro zjednání nápravy samostatně, tj. aniž by současně uložil pokutu za přestupek nebo správní delikt za ně odpovědným osobám. Proto v případě, kdy odpovědná osoba není známa, nelze opatření pro zjednání nápravy uložit jiné osobě, tj. zejména vlastníku dotčené nemovitosti. Povinnost odstranit závadný stav lze však vlastníku nemovitosti uložit zřejmě na základě

<sup>208</sup> Zásada „vlastnictví zavazuje“

<sup>209</sup> Podle ustanovení § 3 odst. 7 Předchozího zákona o odpadech totiž platilo, že nepodařilo-li se zjistit fyzickou nebo právnickou osobu, která odpad umístila na nemovitost, která není k odkládání odpadů určena, „přechází povinnost zajistit zneškodnění odpadu na vlastníka nemovitosti, na níž je odpad umístěn, a to na jeho vlastní náklady“.

jiných právních předpisů -- možnost poskytuje zejména Stavební zákon<sup>210</sup>, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů<sup>211</sup>, popřípadě zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů<sup>212</sup> nebo také zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů<sup>213</sup>. Nelze však vyloučit případy černých skládek, na které ustanovení výše uvedených právních předpisů nebude možno aplikovat. Lze tedy uvažovat, zda by nebylo žádoucí subsidiární odpovědnost vlastníka nemovitosti do Zákona o odpadech opět začlenit.

#### 5.2.4 Princip ekonomické stimulace v Zákoně o odpadech

Cílem uplatňování principu ekonomické stimulace v odpadovém hospodářství je motivovat jeho subjekty k ekologickému chování cestou a) ekonomického znevýhodňování neekologického chování, popřípadě činností sice nezbytných, ale zároveň představujících potenciální ohrožení životního prostředí a b) ekonomického zvýhodňování chování ekologického - princip ekonomické stimulace se v odpadovém hospodářství projevuje zaváděním nástrojů negativní a pozitivní ekonomické stimulace.

##### a) Nástroje negativní ekonomické stimulace

Ohledně nástrojů negativní ekonomické stimulace lze odkázat na výklad v bodě 5.2.3 c) výše týkající se uplatňování principu znečišťovatel platí v Zákoně o odpadech. Specifikem nástrojů negativní stimulace, které se uplatňují v odpadovém hospodářství, je fakt, že postihují nejen chování zatěžující životní prostředí (například poplatky za uložení odpadů na skládku dle ustanovení § 45 a následujících Zákona o odpadech), ale i chování, které „pouze“ představuje jeho potenciální ohrožení (například finanční záruka nebo odpovídající pojištění při přepravě odpadů podle § 57 Zákona o odpadech).

##### b) Nástroje pozitivní ekonomické stimulace

<sup>210</sup> Ustanovení § 129 Stavebního zákona – nařízení odstranění stavby nebo terénních úprav

<sup>211</sup> Ustanovení § 29 odst. 6 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů – povinnost odstranit závadný stav

<sup>212</sup> Ustanovení § 59 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů – povinnost odstranit závadný stav

<sup>213</sup> Ustanovení § 42 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů – opatření k nápravě

Nástroje pozitivní ekonomické stimulace Zákon o odpadech ani žádný jiný právní předpis pro oblast odpadového hospodářství neupravuje. Z minulosti lze jako příklad uvést sníženou sazbu daně z přidané hodnoty pro výrobky z recyklovaného papíru<sup>214</sup>.

c) Zhodnocení vyjádření principu ekonomické stimulace v Zákoně o odpadech

Zákon o odpadech sice zavádí určité typy nástrojů negativní ekonomické stimulace, problematickým bodem při posuzování důsledků jejich praktické aplikace však je, zda v dostatečné míře odrazují subjekty odpadového hospodářství od chování představujícího zátěž pro životní prostředí, popřípadě v dostatečné míře garantují nápravu případných ztrát na životním prostředí. Další úskalí, které může být předmětem kritiky, představuje nevyužití možností nabízejících se uplatněním nástrojů pozitivní ekonomické stimulace.

**5.3 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů**  
**(dále jen „Zákon o ochraně přírody a krajiny“)**

**5.3.1 Stručný popis Zákona o ochraně přírody a krajiny**

Zákon o ochraně přírody a krajiny přijatý dne 19. února 1992 zcela nahradil původní zastaralou úpravu obsaženou v zákoně č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ve znění pozdějších předpisů a de facto představuje dílčí kodifikaci práva životního prostředí. Stejně jako Zákon o odpadech byl během doby své účinnosti poměrně často novelizován, a to opět zejména v souvislosti s potřebou harmonizace českého právního řádu s komunitárním právem (tzv. euronovela uskutečněná zákonem č. 218/2004 Sb.). Další výraznou novelizaci Zákona o ochraně přírody a krajiny přineslo přijetí Stavebního zákona. Charakteristickým rysem Zákona o ochraně přírody a krajiny je také existence velkého množství právních předpisů, které provádějí jeho jednotlivá ustanovení nebo na jeho právní úpravu navazují<sup>215</sup>, což lze s ohledem na negativní dopady na přehlednost normy považovat za nežádoucí.

Předmět úpravy Zákona o ochraně přírody a krajiny. Předmětem úpravy Zákona o ochraně přírody a krajiny je zajistit a) obecnou (základní) ochranu veškeré přírody a krajiny, b) zvláštní

<sup>214</sup> viz poznámka pod čarou č. 87 výše

<sup>215</sup> Například Zákon o ochraně přírody a krajiny počítá se zřizováním jednotlivých zvláště chráněných území formou určitého druhu obecně závazného právního předpisu (v závislosti na kategorii zvláště chráněného území).

(zvýšenou) ochranu vybraných částí přírody a krajiny a c) tzv. evropskou ochranu – specifickou ochranu vybraných částí přírody a krajiny, kterou s ohledem na celoevropský přístup požadují komunitární předpisy<sup>216</sup>. Obecná (základní) ochrana je v Zákoně o ochraně přírody a krajiny zajištěna pomocí následujících institutů: a) vytváření a ochrana územních systémů ekologické stability (ustanovení §§ 2 odst. 2 písm. a) a 4 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny), b) ochrana významných krajinných prvků (ustanovení § 4 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny), c) obecná ochrana rostlin a živočichů (ustanovení § 5 Zákona o ochraně přírody a krajiny), d) obecná ochrana ptáků (ustanovení § 5a Zákona o ochraně přírody a krajiny), e) ochrana dřevin rostoucích mimo les (ustanovení §§ 2 odst. 2 písm. d) a 7 – 9 Zákona o ochraně přírody a krajiny), f) ochrana neživé přírody - jeskyní a paleontologických nálezů (ustanovení §§ 10 a 11 Zákona o ochraně přírody a krajiny), g) ochrana krajinného rázu (ustanovení § 12 Zákona o ochraně přírody a krajiny) a h) přechodně chráněná plocha (ustanovení § 13 Zákona o ochraně přírody a krajiny). Zvláštní (zvýšená) ochrana se v Zákoně o ochraně přírody a krajiny projevuje jako a) zvláštní ochrana územní zajišťující ochranu jednotlivým kategoriím zvláště chráněných území dle ustanovení § 14 Zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>217</sup> a jako b) zvláštní ochrana druhová zajišťující ochranu jednotlivým kategoriím zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle ustanovení § 48 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>218</sup>, ochranu památných stromů dle ustanovení § 46 Zákona o ochraně přírody a krajiny a ochranu zvláště chráněných druhů nerostů dle ustanovení § 51 Zákona o ochraně přírody a krajiny. Tzv. evropská ochrana je v Zákoně o ochraně přírody a krajiny zakotvena zejména jako paralelní ochrana územní spočívající ve vytvoření a ochraně tzv. soustavy NATURA 2000.<sup>219</sup> Dále je třeba poznamenat, že Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou v souladu s ustanovením § 90 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny zvláštními právními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a o rybářství, tudíž právní úprava obsažená v Zákoně o ochraně přírody a krajiny a v předpisech vydaných k jeho provedení má vždy před výše vyjmenovanými normami přednost.

<sup>216</sup> Damohorský, M.: Zákon o ochraně přírody a krajiny po patnácti letech, v Ochrana přírody, roč. 2007 (č. 3), Praha, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ve spolupráci se Správou jeskyní ČR, 2007, str. 12 a následující

<sup>217</sup> Dle ustanovení § 14 Zákona o ochraně přírody a krajiny jsou zvláště chráněnými územími: národní park, chráněná krajinná oblast, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní památka.

<sup>218</sup> Dle ustanovení § 48 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny se zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů dělí na druhy: kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené.

<sup>219</sup> V souladu s ustanovením § 3 odst. 1 písm. p) Zákona o ochraně přírody a krajiny je soustava NATURA 2000 v České republice tvořena: a) ptačími oblastmi a b) evropsky významnými lokalitami.

Principy ochrany životního prostředí uplatňující se v Zákoně o ochraně přírody a krajiny. I prostřednictvím pouhé existence Zákona o ochraně přírody a krajiny se projevují určité zásady ochrany životního prostředí<sup>220</sup>, avšak za pro něj typické principy ochrany životního prostředí lze považovat především: a) zásadu komplexní a integrované ochrany, b) zásadu prevence a s ní související zásadu předběžné opatrnosti, c) zásadu odpovědnosti původce s ní související princip znečišťovatel platí a d) zásadu informovanosti a účasti veřejnosti.

### 5.3.2 Princip komplexní a integrované ochrany v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Princip komplexní a integrované ochrany se v Zákoně o ochraně přírody a krajiny nejsilněji projevuje zejména ve své dimenzi představující komplexnost a integrovanost z hlediska a) objektu ochrany životního prostředí a z hlediska b) integrace ochrany životního prostředí do právních regulací lidských činností (k jednotlivým dimenzím principu komplexní a integrované ochrany v bodě 4.5.1 výše).

#### a) Objekt ochrany životního prostředí

Komplexnost a integrovanost z hlediska objektu ochrany požaduje nahrazení složkové ochrany jejím nadsložkovým pojetím. Snaha o nadsložkové pojetí ochrany se v Zákoně o ochraně přírody a krajiny projevuje poskytnutím ochrany přírodě a krajině jako celku, přičemž v souladu s jeho ustanovením § 2 odst. 1 se ochranou přírody a krajiny rozumí péče vyjmenovaných subjektů o „*volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny*“. Již z této definice objektu ochrany je zřejmé, že ochrana přírody a krajiny v sobě zahrnuje i speciální ochranu určitých základních složek životního prostředí, která je zaměřena zejména na jejich vzájemnou provázanost v přírodě a krajině (zejména ochrana půdy, vody a lesa) – v tomto smyslu hovoří i výše zmíněné ustanovení § 90 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanoví, že Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o

<sup>220</sup> Jedná se zejména o princip nejvyšší hodnoty (viz bod 4.1 výše) a princip odpovědnosti státu (viz bod 4.3 výše). Zajímavostí je, že žádné ustanovení Zákona o ochraně přírody a krajiny neodkazuje na koncept (princip) trvale udržitelného rozvoje, což lze v právních předpisech práva životního prostředí pokládat za výjimečné.



ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství. Jednotlivé složky životního prostředí jsou v Zákoně o ochraně přírody a krajiny chráněny zejména pomocí institutů tzv. obecné ochrany – jako typický příklad lze uvést institut významného krajinného prvku, kterým v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 písm. b) Zákona o ochraně přírody a krajiny a) ex lege jsou lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy a b) ex actu mohou být mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy, popřípadě i cenné plochy porostů sídelních útvarů včetně historických zahrad a parků. Jako další příklady lze uvést institut územního systému ekologické stability<sup>221</sup> a institut krajinného rázu<sup>222</sup>. Dále jsou jednotlivé složky životního prostředí v Zákoně o ochraně přírody a krajiny chráněny i instituty zvláštní ochrany - vytvářením sítě zvláště chráněných území a péče o ně<sup>223</sup>.

#### b) Integrace ochrany životního prostředí do právních regulací lidských činností

Jak bylo již uvedeno v úvodním odstavci bodů 5.1.3 výše, tato dimenze principu komplexní a integrované ochrany vyžaduje zakotvení požadavků na ochranu životního prostředí do právní regulace lidských činností, jejichž výkonem může být životní prostředí ohroženo. Naplnění tohoto požadavku je v Zákoně o ochraně přírody a krajiny dosaženo a) obecně formou stanovení aplikační přednosti Zákona o ochraně přírody a krajiny před určitými právními předpisy upravujícími výkon některých lidských aktivit, a to prostřednictvím výše uvedeného ustanovení § 90 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>224</sup> a b) konkrétně formou uložení povinností při provádění určitých lidských činností<sup>225</sup>. Na určité lidské činnosti je odkazováno i ve výčtu prostředků, kterými je zajišťována ochrana přírody a krajiny – dle ustanovení § 2 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny zajišťuje zejména i i) účastí na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů<sup>226</sup>, ii) spoluúčastí v procesu

<sup>221</sup> Ustanovení §§ 2 odst. 2 písm. a) a 4 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>222</sup> Ustanovení § 12 Zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>223</sup> Ustanovení §§ 2 odst. 2 písm. f) a části třetí (§§ 14 až 45) Zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>224</sup> V důsledku ustanovení § 90 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny by požadavky na ochranu přírody a krajiny měly být zakotveny do lidských činností dle a) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, c) Stavebního zákona, d) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, e) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, f) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů a g) zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>225</sup> Například ustanovení § 5 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanoví obecnou povinnost při provádění zemědělských, lesnických a stavebních prací, při vodohospodářských úpravách, v dopravě a energetice.

<sup>226</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 písm. f) Zákona o ochraně přírody a krajiny.

územního plánování a stavebního řízení<sup>227</sup>, iii) účasti na ochraně zemědělského půdního fondu, zejména při pozemkových úpravách<sup>228</sup> a iv) ovlivňování vodního hospodaření v krajině<sup>229</sup>. Konkrétní formy těchto prostředků ochrany přírody a krajiny jsou stanoveny v dalších ustanoveních Zákona o ochraně přírody a krajiny a lze je považovat za procesní aspekty principu komplexní a integrované ochrany. Požadavky na ochranu přírody a krajiny jsou však do ostatních právních odvětví inkorporovány zejména cestou c) ingerence orgánů ochrany přírody do řízení a postupů podle zvláštních právních předpisů, kterým je věnován samostatný bod 5.3.2 písm. c) níže.

c) Ingerence orgánů ochrany přírody do řízení a postupů dle zvláštních právních předpisů - procesní aspekty principu komplexní a integrované ochrany

Jak bylo již uvedeno v bodě 5.1.3 písm. a) výše, procesní aspekty principů ochrany životního prostředí obecně mají z důvodu tam uvedeného vždy zcela zásadní význam. Procesní aspekty principu komplexní a integrované ochrany se v Zákoně o ochraně přírody a krajiny nejzřetelněji projevují v následujících formách ingerence orgánů ochrany přírody do řízení a postupů dle zvláštních právních předpisů:

Závazné stanovisko dle ustanovení § 149 Správního řádu. Dle ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny totiž platí, že „*souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu*“<sup>230</sup> – charakter závazného stanoviska podle Správního řádu mají tedy takové souhlasy a stanoviska orgánu ochrany přírody dle Zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>231</sup> týkající se zásahů, k nimž je zapotřebí povolující rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, popřípadě územní souhlas nebo ohlášení stavby dle Stavebního zákona. Ohledně charakteru závazného stanoviska dle Správního řádu viz bod 5.1.3 písm. a) výše. Povolující orgán vydávající rozhodnutí dle

<sup>227</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 písm. g) Zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>228</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 písm. h) Zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>229</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 písm. i) Zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>230</sup> Ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny ve své výše uvedené části ve vztahu k územnímu souhlasu a ohlášení stavby (zřejmě míněn souhlas s provedením ohlášené stavby dle ustanovení § 106 Stavebního zákona) nekoresponduje s definicí závazného stanoviska dle ustanovení § 149 odst. 1 Správního řádu, podle které je závazné stanovisko úkon správního úřadu, který slouží jako podklad pro správní rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v souladu s ustanovením § 122 odst. 3 Stavebního zákona není správním rozhodnutím ani kolaudační souhlas, měl by být zřejmě ve výčtu ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny uveden také.

<sup>231</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny však používá nejen termíny „souhlas“ a „stanovisko“, ale také „závazné stanovisko“, „předchozí stanovisko“, „předchozí souhlas“.

zvláštních právních předpisů je tedy obsahem závazného stanoviska vázán. Jako příklad lze uvést a) ustanovení § 4 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny požadující „závazné stanovisko“ orgánu ochrany přírody k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce - za takové zásahy Zákon o ochraně přírody a krajiny považuje zejména umístování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžbu nerostů. Uskutečnění většiny z výše uvedených zásahů vyžaduje rozhodnutí dalšího správního úřadu<sup>232</sup> a závazné stanovisko orgánu ochrany přírody mu poslouží jako podklad. Proto má v těchto případech „závazné stanovisko“ orgánu ochrany přírody charakter závazného stanoviska dle Správního řádu. Některé z výše uvedených zásahů však rozhodnutí dalšího správního úřadu nevyžadují<sup>233</sup> - v takových případech vydá orgán ochrany přírody „závazné stanovisko“ jako samostatné správní rozhodnutí. Dalším příkladem může být b) ustanovení § 12 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadující „souhlas“ orgánu ochrany přírody pro umístování a povolování staveb, jakož i pro jiné činnosti, kterými by mohl být snížen nebo změněn krajinný ráz. Podobně jako v případě ustanovení § 4 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny i zde bude k některým činnostem, například k výslovně uvedenému umístování a povolování staveb, zapotřebí vydání rozhodnutí dalšího správního orgánu - „souhlas“ orgánu ochrany přírody pak bude vydán jako závazné stanovisko dle Správního řádu. Ve vztahu k činnostem, ke kterým se rozhodnutí dalšího správního orgánu nevyžaduje, bude „souhlas“ orgánu ochrany přírody vydán jako samostatné správní rozhodnutí.

Stanovisko podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) Stavebního zákona. Zvláštního charakteru je stanovisko podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) Stavebního zákona, které jednotlivé orgány ochrany přírody v souladu se Zákonem o ochraně přírody a krajiny<sup>234</sup> uplatňují vůči návrhům politiky územního rozvoje a jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace - vzhledem k tomu, že výše uvedené nástroje územního plánování nejsou správními rozhodnutími, nejedná se pojmově o závazné stanovisko podle ustanovení § 149 Správního řádu, nicméně svými rysy se mu značně blíží, protože v souladu se Stavebním zákonem není sice samostatným

<sup>232</sup> Například rozhodnutí o umístění a povolení stavby, povolení hornické činnosti k těžbě nerostů, povolení k nakládání s vodami atd.

<sup>233</sup> Například zásah spočívající v údržbě vodních toků

<sup>234</sup> Ustanovení §§ 77 odst. 2 písm. j), 77a odst. 3 písm. y) a 79 odst. 3 písm. u) Zákona o ochraně přírody a krajiny.

rozhodnutím ve Správním řízení (nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak<sup>235</sup>), avšak závazným podkladem pro vydání politiky územního rozvoje a jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace.

Vyjádření dle ustanovení § 154 a následujících Správního řádu. Ustanovení § 65 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyžaduje, aby vydání rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů<sup>236</sup>, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné Zákonem o ochraně přírody a krajiny, vždy předcházela dohoda mezi orgánem státní správy, který takové rozhodnutí vydává, a orgánem ochrany přírody. Tento režim se uplatní tehdy, není-li v Zákoně o ochraně přírody a krajiny předepsán jiný postup – dle autorů komentáře k Zákonu o ochraně přírody a krajiny<sup>237</sup> tedy zejména v případě, neuplatní-li se postup vyžadující v souladu s ustanovením § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody dle Správního řádu. Dle jejich názoru orgán ochrany přírody vydává při uskutečňování ustanovení § 65 Zákona o ochraně přírody a krajiny „prosté“ vyjádření dle § 154 a následujících Správního řádu, na jehož podkladě má být dosaženo dohody.<sup>238</sup> Poněkud odlišný názor zastávají autoři komentáře ke Správnímu řádu<sup>239</sup>, kteří uvádějí, že i v případě ustanovení § 65 Zákona o ochraně přírody a krajiny orgán ochrany přírody vydává závazné stanovisko dle Správního řádu<sup>240</sup>. Vzhledem k tomu, že z ustanovení § 65 Zákona o ochraně přírody a krajiny nelze dovozovat, že by orgán ochrany přírody při jeho uskutečňování činil úkon, jehož obsah by byl pro rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů závazný a dále vzhledem k tomu, že dle ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny jsou závaznými stanovisky pouze „souhlas a stanoviska“, lze se přiklonit k názoru autorů komentáře k Zákonu o ochraně přírody a krajiny<sup>241</sup>.

<sup>235</sup> Podle poslední věty ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny nejsou stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci správním rozhodnutím – Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy jako zvláštní právní předpis jinak nestanoví.

<sup>236</sup> V poznámce pod čarou Zákon o ochraně přírody a krajiny jako zvláštní právní předpisy příkladmo uvádí a) zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, b) zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů a c) Stavební zákon.

<sup>237</sup> Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007.

<sup>238</sup> Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 268

<sup>239</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád, Komentář, 1. Vydání, Praha, C.H.Beck, 2008.

<sup>240</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád, Komentář, 1. Vydání, Praha, C.H.Beck, 2008, str. 467

<sup>241</sup> K právní povaze podkladů správních rozhodnutí blíže v Černý, P., Dohnal, V., Korbek, Fr., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Praha, Linde Praha, a. s., 2006, str. 216 a následující

Postavení orgánů ochrany přírody jako dotčených orgánů. Pro úplnost je třeba uvést, že jak v případě vydávání závazného stanoviska dle Správního řádu (a v souladu se Stavebním zákonem i stanoviska podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) Stavebního zákona), tak vyjádření dle Správního řádu mají orgány ochrany přírody postavení dotčených orgánů dle ustanovení § 136 Správního řádu – v případě vydávání závazného stanoviska dle Správního řádu (ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny) to vyplývá z ustanovení § 136 odst. 1 písm. b) Správního řádu, v případě vydávání vyjádření dle Správního řádu (ustanovení § 65 Zákona o ochraně přírody a krajiny) z ustanovení § 136 odst. 1 písm. a) Správního řádu. Na tomto místě je však nutno zmínit, že v případě vzniku rozporů mezi orgánem ochrany přírody jakožto dotčeným orgánem a správním orgánem, který vede řízení dle zvláštních právních předpisů, se situace výrazně liší právě podle toho, jakého charakteru je úkon orgánu ochrany přírody – a) vydává-li orgán ochrany přírody závazné stanovisko dle Správního řádu, zamítavé závazné stanovisko znamená pro správní orgán, který vede řízení dle zvláštních právních předpisů, nemožnost vydání povolujícího rozhodnutí<sup>242</sup> (neuplatní se tedy níže uvedený režim dle ustanovení § 136 odst. 6 Správního řádu), b) vydává-li orgán ochrany přírody vyjádření dle Správního řádu, nastupuje v případě rozporů režim ustanovení § 136 odst. 6 Správního řádu.

Vzájemná spolupráce orgánů ochrany přírody a dalších správních orgánů. Zvláštní povahu má zřejmě požadavek vzájemné spolupráce orgánů ochrany přírody a dalších správních orgánů (nejedná se o ingerenci orgánu ochrany přírody do řízení či postupů dle zvláštních právních předpisů) - je zmiňován v ustanovení § 4 odst. 1 Zákona o ochraně přírody krajiny, který vyžaduje spolupráci orgánů ochrany přírody s orgány územního plánování, orgány vodohospodářskými, orgány ochrany zemědělského půdního fondu a orgány státní správy lesního hospodářství při vymezení a hodnocení systému ekologické stability.

d) Zhodnocení vyjádření principu komplexní a integrované ochrany v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Jak vyplývá z výše uvedeného, princip komplexní a integrované ochrany se v Zákoně o ochraně přírody a krajiny uplatňuje důsledně, a to jak z hlediska objektu ochrany, tak z hlediska integrace ochrany životního prostředí do ostatních právních odvětví. Za zřejmé

<sup>242</sup> Viz ustanovení § 149 odst. 3 Správního řádu a Černý, P., Dohnal, V., Korbel, Fr., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Praha, Linde Praha, a. s., 2006, str. 87

nejúčinnější nástroj principu komplexní a integrované ochrany Zákona o ochraně přírody a krajiny lze označit jeho aplikační přednost před právními předpisy uvedenými v ustanovení § 90 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny a dále výše uvedené formy ingerence orgánů ochrany přírody do řízení a postupů dle zvláštních právních předpisů.

### 5.3.3 Princip prevence v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Princip prevence jistě patří mezi stěžejní principy právní regulace ochrany přírody a krajiny - uskutečňování účinné prevence je jejím primárním cílem. V aktuálním znění Zákona o ochraně přírody a krajiny se princip prevence projevuje zejména a) formou ukládání obecných zákazů nebo konkrétních povinností, b) formou vázání vybraných činností na určitý úkon orgánu ochrany přírody, c) formou speciálních pravomocí orgánu ochrany přírody, d) formou koncepčních nástrojů a e) formou hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti.

#### a) Ukládání obecných zákazů nebo konkrétních povinností

Na úvod je třeba uvést, že obecnou povinnost všech fyzických a právnických osob chovat se tak, aby nedocházelo ke ztrátám na hodnotách jím chráněných nebo absolutně obecný zákaz chovat se tak, aby k takovým ztrátám docházelo, Zákon o ochraně přírody a krajiny nezná.

Obecné zákazy. Obecné zákazy dle Zákona o ochraně přírody a krajiny spočívají zejména v zákazu ničení a poškozování jednotlivých předmětů ochrany a směřují vůči blíže nespecifikovaným (tedy všem) subjektům. Jak vyplývá z jejich povahy a jednotlivých formulací, mají výrazně prevenční charakter – bývají vyjádřeny a) formou deklarace ochrany - například ustanovení § 5 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů stanoví, že: „*Všechny druhy rostlin a živočichů jsou chráněny před zničením, poškozením, sběrem či odchytem, který vede nebo by mohl vést k ohrožení těchto druhů na bytí nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku populace druhů nebo zničení ekosystému, jehož jsou součástí.*“ nebo b) formou přímého zákazu – například ustanovení §§ 16, 26, 29, 34 Zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví základní ochranné podmínky národního parku, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a přírodní rezervace.

Konkrétní povinnosti. Dále Zákon o ochraně přírody a krajiny ukládá určité konkrétní povinnosti, které směřují k předcházení ztrátám na přírodě a krajině. Z formálního hlediska lze tyto povinnosti rozčlenit do následujících kategorií: a) Povinnosti něco konat (nějakým způsobem postupovat) – mezi takové povinnosti se řadí povinnosti obecného charakteru, například ustanovení § 4 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající povinnost ochrany systému ekologické stability všem vlastníkům a uživatelům pozemků tvořících jeho základ, ustanovení § 5 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů všem fyzickým a právnickým osobám, aby „*při provádění zemědělských, lesnických a stavebních prací, při vodohospodářských úpravách, v dopravě a energetice postupovali tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů*“, avšak pouze za předpokladu, že takovým negativním následkům lze zabránit technicky i ekonomicky dostupnými prostředky (tímto dovětkem je praktický dopad povinnosti dle ustanovení § 5 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny značně omezen) nebo ustanovení § 7 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající povinnost péče o dřeviny, zejména jejich ošetřování a udržování, a to jejich vlastníkům. Obecnou prevenční roli hraje ustanovení § 67 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající povinnost tzv. „*investorům*“ pro závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle části druhé, třetí a čtvrté Zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>243</sup>, předem zajistit provedení přírodovědného průzkumu a tzv. biologického hodnocení, pokud o jeho nezbytnosti rozhodne orgán ochrany přírody - výsledek přírodovědného průzkumu a biologického hodnocení tvoří podklad pro rozhodování orgánu ochrany přírody. Povinnosti konkrétnějšího charakteru stanoví například ustanovení § 5a odst. 6 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které v rámci obecné ochrany ptáků stanoví, že: „*Každý, kdo buduje nebo rekonstruuje nadzemní vedení vysokého napětí, je povinen opatřit je ochrannými prostředky, které účinně zabrání usmrcování ptáků elektrickým proudem.*“ b) Povinnosti něčeho se zdržet - mezi takové povinnosti se taktéž řadí povinnosti obecného charakteru, například ustanovení § 40 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající v rámci postupu při vyhlášení zvláště chráněných území každému povinnost zdržet se „*zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území navrhovaného ke zvláštní ochraně*“, i povinnosti konkrétnějšího charakteru, například ustanovení § 10 odst. 5 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající v rámci ochrany jeskyní povinnost osobě oprávněné k dobývání za splnění určitých podmínek „*zastavit dobývací činnosti, které by mohly poškodit zjištěnou jeskyni*“ nebo

<sup>243</sup> Část druhá Zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje obecnou ochranu přírody a krajiny, jeho část třetí upravuje ochranu zvláště chráněných území a jeho část čtvrtá se věnuje ochraně soustavy NATURA 2000.

ustanovení § 11 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající v rámci ochrany paleontologických nálezů vlastníku pozemku, na kterém byl paleontologický nález učiněn, nebo osobě, která vykonává činnosti, při nichž k takovému nálezu došlo, aby se po určitou dobu zdrželi „na místě nálezu činnosti, kteřá by mohla vést k jeho zničení nebo poškození“.

b) Vázání vybraných činností na určitý úkon orgánu ochrany přírody

Výrazně prevenční charakter má také vázání vybraných činností na určitý úkon orgánu ochrany přírody – bez úkonu orgánu ochrany přírody nelze vybrané činnosti, které představují potenciální ohrožení hodnot chráněných Zákonem o ochraně přírody a krajiny, legálně uskutečňovat. Úkon orgánu ochrany přírody může mít formu a) ingerence orgánů ochrany přírody do Správních řízení, popřípadě jiných postupů probíhajících mimo Správní řízení dle zvláštních právních předpisů, b) samostatného správního rozhodnutí orgánu ochrany přírody dle Zákona o ochraně přírody a krajiny nebo formu c) samostatného úkonu orgánu ochrany přírody mimo Správní řízení dle Zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ingerence orgánů ochrany přírody do Správních řízení, popřípadě jiných postupů probíhajících mimo Správní řízení dle zvláštních právních předpisů. a) Případy ingerence orgánů ochrany přírody do Správních řízení dle zvláštních právních předpisů dopadají na situace, kdy je k legálnímu uskutečňování vybrané činnosti zapotřebí vydání rozhodnutí jiného správního orgánu dle zvláštních právních předpisů. Orgány ochrany přírody mají ve Správních řízeních, ve kterých mají být vydána takováto rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů, postavení dotčených orgánů a vydávají ve vztahu k nim i) závazná stanoviska dle Správního řádu, jsou-li splněny podmínky ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny nebo ii) vyjádření dle Správního řádu, jsou-li splněny podmínky ustanovení § 65 Zákona o ochraně přírody a krajiny (blíže k tomu viz bod 5.3.2 písm. c) výše). Výrazně prevenční charakter má například výše zmíněné ustanovení § 4 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadující „závazné stanovisko“ orgánu ochrany přírody pro zásahy, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, ustanovení § 12 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadující „souhlas“ orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb a k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz<sup>244</sup> nebo ustanovení § 44 odst. 1 Zákona o

<sup>244</sup> Posuzování krajinného rázu dle ustanovení § 12 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny je omezeno výjimkou stanovenou v ustanovení § 12 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého se krajinný ráz



ochraně přírody a krajiny vyžadující „závazné stanovisko“ k vyjmenovaným činnostem, které mají být uskutečněny na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti<sup>245</sup>. b) Případy ingerencí orgánů ochrany přírody do jiných postupů probíhajících mimo Správní řízení dle zvláštních právních předpisů jsou míněny situace, kdy orgán ochrany přírody zasahuje do jiných postupů dle zvláštních právních předpisů, které nemají formu Správního řízení – jako příklad lze použít postupy při schvalování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace podle Stavebního zákona, ve kterých orgán ochrany přírody vydává tzv. stanoviska<sup>246</sup>, jejichž charakter je popsán v ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) Stavebního zákona.

Samostatné správní rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Tento případ se uplatní, pokud vydání samostatného správního rozhodnutí vyžaduje Zákon o ochraně přírody a krajiny nebo pokud k legálnímu uskutečňování vybrané činnosti není třeba žádné další rozhodnutí jiného správního orgánu dle zvláštních právních předpisů – jako příklad lze uvést ustanovení § 43 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadující k povolení výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích rozhodnutí vlády (blíže viz bod 5.3.3 písm. g) níže a poznámka pod čarou č. 251 níže), ustanovení § 56 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které k povolení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů vyžaduje rozhodnutí orgánu ochrany přírody (blíže viz poznámka pod čarou č. 252 níže) a dále také ustanovení § 30 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadující k výkonu rybářského a mysliveckého práva v národních přírodních rezervacích „souhlas“ orgánu ochrany přírody. „Protože tento souhlas není podkladem pro rozhodnutí orgánu státní správy na úseku myslivosti nebo rybářství, bude mít formu rozhodnutí ve správním řízení.“<sup>247</sup>

Samostatný úkon orgánu ochrany přírody mimo Správní řízení. Ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny vylučuje v něm taxativně vyjmenovaná řízení z působnosti Správního řádu – jako příklad preventivně působícího samostatného úkonu orgánu ochrany

---

neposuzuje v „zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody“.

<sup>245</sup> Výjimku z režimu ustanovení § 44 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví odst. 2 téhož ustanovení, podle kterého není závazné stanovisko orgánu ochrany přírody třeba pro stavby v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti za předpokladu, že má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zapracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody – formulace ustanovení § 44 odst. 2 je značně problematická – blíže k tomu viz Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 199 a 200.

<sup>246</sup> Ustanovení §§ 77 odst. 2 písm. j), 77a odst. 3 písm. y) a 79 odst. 3 písm. u) Zákona o ochraně přírody a krajiny

<sup>247</sup> Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 172

přírody učiněného mimo Správní řízení z důvodu vyloučení působnosti Správního řádu dle ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny lze uvést jeho ustanovení § 46 odst. 2 vyžadující, aby ošetřování památných stromů bylo prováděno pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody, který ochranu vyhlásil. Navíc některá řízení, která sice nejsou výslovně z působnosti Správního řádu vyloučena, se Správním řádem taktéž neřídí, a to z důvodu, že nejsou dány předpoklady pro jeho uplatnění<sup>248</sup> – jako příklad preventivně působícího samostatného úkonu orgánu ochrany přírody učiněného mimo Správní řízení z důvodu nesplnění předpokladů pro uplatnění Správního řádu lze uvést ustanovení § 33 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které vyžaduje souhlas ministerstva životního prostředí pro zcizení nezastavěných pozemků nacházejících se na území přírodních rezervací, které byly ke dni nabytí účinnosti Zákona o ochraně přírody a krajiny ve vlastnictví státu.

c) Speciální pravomoci orgánu ochrany přírody

Pravomoci orgánu ochrany přírody mající výrazně prevenční charakter upravují následující ustanovení: a) ustanovení § 64 Zákona o ochraně přírody a krajiny opravňující orgán ochrany přírody omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do vyjmenovaných území<sup>249</sup>, hrozí-li poškození takových území zejména nadměrnou návštěvností, a to po projednání s dotčenými obcemi, b) ustanovení § 66 Zákona o ochraně přírody a krajiny opravňující orgán ochrany přírody „stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat“ - preventivní charakter ještě podtrhuje procesní aspekt uvedený v ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého je u odvolání proti rozhodnutí o omezení a zastavení činnosti podle ustanovení § 66 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyloučen odkladný účinek.

d) Koncepční nástroje

Podobně jako v Zákoně o odpadech se i v Zákoně o ochraně přírody a krajiny princip prevence teoreticky projevuje v podobě koncepčních nástrojů, které by měly usnadnit jeho praktické

<sup>248</sup> Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 338

<sup>249</sup> Ustanovení § 64 Zákona o ochraně přírody a krajiny hovoří o územích v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách, v první zóně chráněných krajinných oblastí a o jeskyních.

naplňování – koncepčními nástroji upravenými v Zákoně o ochraně přírody a krajiny jsou: a) plány územních systémů ekologické stability dle jeho ustanovení § 4 odst. 1, b) plány péče o zvláště chráněná území dle jeho ustanovení § 38, c) opatření k zachování příznivého stavu populací ptačích druhů v ptačích oblastech dle jeho ustanovení § 45e odst. 6, d) záchranné programy zvláště chráněných druhů dle jeho ustanovení § 52 a e) prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody dle jeho ustanovení §§ 77a a 79.

e) Hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti

Prevenční charakter má bezesporu i institut hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti upravený v ustanovení §§ 45h a 45i Zákona o ochraně přírody a krajiny – tato ustanovení vyžadují, aby koncepce nebo záměry, u nichž orgán ochrany přírody svým stanoviskem konstatoval nemožnost vyloučení významného vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, byly předmětem posouzení podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, s tím, že pro řízení podle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se uplatní určité výjimky obsažené v ustanovení § 45i Zákona na ochranu přírody a krajiny<sup>250</sup>. S výjimkami uvedenými v ustanovení § 45i odst. 9 nebo 10 nelze posuzovanou koncepcí nebo záměr schválit, pokud na základě stanoviska vydaného dle Zákona o posuzování vlivů na životním prostředí bude mít negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

f) Principy související s principem prevence - princip předběžné opatrnosti v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Podobně jako v případě Stavebního zákona a Zákona o odpadech, ani Zákon o ochraně přírody a krajiny nebývá v literatuře uváděn mezi normami, ve kterých by se princip předběžné opatrnosti typicky uplatňoval. Přesto lze jako příklady ustanovení Zákona o ochraně přírody a krajiny, jejichž právní úprava je principem předběžné opatrnosti motivována, uvést zejména a) ustanovení § 5 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny vážící záměrné rozšíření geograficky nepůvodního druhu rostliny nebo živočicha do krajiny na povolení orgánu ochrany přírody, b) ustanovení § 5 odst. 5 Zákona o ochraně přírody a krajiny vážící záměrné rozšiřování křížence rostlin nebo živočichů do krajiny na povolení orgánu ochrany přírody, c)

<sup>250</sup> Mezi výjimky obsažené v ustanovení § 45i Zákona o ochraně přírody a krajiny patří zejména skutečnost, že hodnocení důsledků koncepcí a záměrů mohou provádět jen osoby, které jsou držitelé zvláštní autorizace.

ustanovení § 45b Zákona o ochraně přírody a krajiny upravující předběžnou ochranu evropsky významných lokalit zařazených do tzv. národního seznamu do doby účinnosti vzniku jejich smluvní ochrany nebo jejich zákonné ochrany nebo do zveřejnění, že nebyly zařazeny do tzv. evropského seznamu a d) ustanovení § 54 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadující k vypouštění zvláště chráněných živočichů narozených nebo odchovaných v zajetí do volné přírody a k vysévání či vysazování zvláště chráněných rostlin uměle vypěstovaných do volné přírody souhlas orgánu ochrany přírody.

g) Zhodnocení vyjádření principu prevence v Zákoně o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k zajištění ochrany životního prostředí

Ačkoliv není princip prevence v Zákoně o ochraně přírody a krajiny vyjádřen výslovně, uplatňuje se, jak bylo demonstrováno v tomto bodě 5.3.3 výše, průřezově v celém jeho obsahu. Na některých místech je však princip prevence samotným Zákonem o ochraně přírody a krajiny prolomen, a to zejména a) institutem možnosti udělování výjimek z přísného preventivně působícího režimu ochrany. Jako příklad lze uvést zejména ustanovení § 43 Zákona o ochraně přírody a krajiny opravňující vládu<sup>251</sup> k udělení výjimek z širokého výčtu zákazů obsažených v základních ochranných podmínkách národních parků (ustanovení § 16 Zákona o ochraně přírody a krajiny), chráněných krajinných oblastí (ustanovení § 26 Zákona o ochraně přírody a krajiny), národních přírodních rezervací (ustanovení § 29 Zákona o ochraně přírody a krajiny), přírodních rezervací (ustanovení § 34 Zákona o ochraně přírody a krajiny), ze zákazu změny a poškozování národních přírodních památek (ustanovení § 35 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny), ze zákazu změny a poškozování přírodních památek (ustanovení § 36 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny), z režimu hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (ustanovení §§ 45h a 45i Zákona o ochraně přírody a krajiny), a to vše v případech, kdy „*veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody*“.<sup>252</sup> Je zřejmé, že takto obecně formulované oprávnění

<sup>251</sup> I když ustanovení § 43 Zákona o ochraně přírody a krajiny hovoří o oprávnění vlády, kompetenční ustanovení v části sedmé Zákona o ochraně přírody a krajiny toto oprávnění svěžují krajským úřadům a Ministerstvu životního prostředí – důvodem je skutečnost, že jednotná pravomoc vlády byla zavedena až zákonem č. 218/2004 Sb., který kompetenční ustanovení nerefletovala. Dle zásady přednosti pozdější normy před normou dřívější má zřejmě aplikační přednost ustanovení § 43 Zákona o ochraně přírody a krajiny, jedná se tedy o kompetenci vlády. Zákonem č. 218/2004 Sb. byla dále zavedena kompetence dle ustanovení § 43 Zákona o ochraně přírody a krajiny i ve prospěch Ministerstva obrany. Tento rozpor jde zřejmě ve prospěch vlády vyřešit cestou logického a systematického výkladu – blíže k tomu Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 196 – 197.

<sup>252</sup> Obdobou ustanovení § 43 Zákona o ochraně přírody a krajiny je pro výjimky ze zákazů týkajících se památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů ustanovení § 56 Zákona o ochraně

může znamenat značné oslabení ochrany založené Zákonem o ochraně přírody a krajiny. Další oslabení principu prevence mohou znamenat b) příliš obecné formulace, jejichž důsledkem je praktická nevynutitelnost ustanovení, ve kterých byly použity. Příkladem může být výše uvedené ustanovení § 4 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající povinnost ochrany systému ekologické stability všem vlastníkům a uživatelům pozemků tvořících jeho základ. Navíc ani ustanovení upravující skutkové podstaty přestupků (ustanovení § 87 Zákona o ochraně přírody a krajiny) a jiných správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti (ustanovení § 88 Zákona o ochraně přírody a krajiny) porušení povinnosti uvedené v ustanovení § 4 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny nesankcionují.

#### 5.3.4 Princip odpovědnosti původce v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

V samotném Zákoně o ochraně přírody a krajiny se princip odpovědnosti původce projevuje v následujících podobách: a) uložením obecné povinnosti k odstranění následků protiprávního jednání (ustanovení § 86 Zákona o ochraně přírody a krajiny), b) stanovením určitých skutkových podstat přestupků a správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti (ustanovení §§ 87 a 88 Zákona o ochraně přírody a krajiny) a c) uložením speciálních povinností ke zmírnění následků povoleného jednání, které však (v povoleném rozsahu) poškozují chráněné hodnoty (například ustanovení §§ 9, 67 odst. 4, 45i odst. 9, 10 a 11 Zákona o ochraně přírody a krajiny). Mimo Zákon o ochraně přírody a krajiny se princip odpovědnosti původce na úseku ochrany přírody a krajiny dále projevuje a) stanovením určitých skutkových podstat přestupků v Přestupkovém zákoně a b) stanovením určitých skutkových podstat trestných činů v Trestním zákoně.

##### a) Princip odpovědnosti původce v samotném Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Obecná povinnost k odstranění následků protiprávního jednání. Podle ustanovení § 86 Zákona o ochraně přírody a krajiny je každý, kdo svým neoprávněným zásahem (protiprávním jednáním) způsobí újmu na přírodě a krajině, povinen tuto újmu odstranit, přičemž, je-li to možné a účelné, je přímo ze zákona povinen tak učinit navrácením přírody a krajiny do původního stavu – o možnosti a účelnosti uvedení přírody a krajiny do původního stavu a o jeho podmínkách rozhoduje orgán ochrany přírody. Teprve pokud uvedení přírody a krajiny do

---

přírody a krajiny, s tím, že pro udělení výjimky ve vztahu k zvláště chráněným druhům rostlin a živočichů musí být splněny ještě další podmínky uvedené v ustanovení § 56 odst. 3.

původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody svým správním rozhodnutím uložit provedení přiměřených náhradních opatření k (byť částečné) nápravě újmy na přírodě a krajině. Náhrada újmy na přírodě a krajině v penězích zřejmě není přípustná, stejně jako kombinování uvedení do původního stavu s náhradním opatřením.<sup>253</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody dle svého ustanovení § 86 nestanoví žádnou lhůtu a ani je neváže na trvání deliktní odpovědnosti. Naopak splněním povinností dle ustanovení § 86 Zákona o ochraně přírody a krajiny nezaniká deliktní odpovědnost za přestupek, správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti nebo trestný čin, popřípadě odpovědnost za škodu podle Občanského zákoníku.

Skutkové podstaty přestupků a správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Většina skutkových podstat přestupků dle ustanovení § 87 Zákona o ochraně přírody a krajiny a správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti dle ustanovení § 88 Zákona o ochraně přírody a krajiny směřuje k postihu původce újmy na přírodě a krajině, ke které došlo v důsledku porušení jednotlivých ustanovení Zákona o ochraně přírody a krajiny. Zbývající skutkové podstaty přestupků a správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti směřují k postihu neplnění určitých povinností uložených Zákonem o ochraně přírody a krajiny, které nutně nemusí mít za následek vznik újmy na přírodě a krajině – jako příklad takové skutkové podstaty lze uvést přestupek dle ustanovení § 87 odst. 1 písm. e) Zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v nesplnění ohlašovací povinnosti uložené Zákonem o ochraně přírody a krajiny a jeho protějšek v oblasti správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti uvedený v ustanovení § 88 odst. 1 písm. h) Zákona o ochraně přírody a krajiny.

Speciální povinnosti ke zmírnění následků povoleného jednání. Na rozdíl od předchozích kategorií není tento typ povinností Zákonem o ochraně přírody a krajiny ukládán ve spojitosti s protiprávním jednáním, nýbrž ve spojitosti s jednáním povoleným, které, ač povolené, znamená poškození chráněných hodnot. Za příklad můžou posloužit následující ustanovení: a) ustanovení § 9 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny zakládající možnost orgánu ochrany přírody uložit žadateli o povolení ke kácení dřevin (původci újmy spočívající ve vykácení

<sup>253</sup> Blíže k tomu Míko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 323

dřevin) povinnost provést přiměřenou náhradní výsadbu, popřípadě i uskutečňovat následnou péči o nově vysázené dřeviny<sup>254</sup>. b) ustanovení § 67 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny ukládající tzv. „investorovi“ (tj. „osobě, která v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle části druhé, třetí a čtvrté Zákona o ochraně přírody a krajiny“ - potencionálním původci újmy), aby na svůj náklad realizoval přiměřená náhradní opatření k ochraně přírody<sup>255</sup>, a to vyplýne-li jejich potřeba „z tohoto zákona nebo z jiných právních předpisů nebo z výsledků biologického hodnocení podle odstavce 1 či 2“, přičemž o jejich rozsahu a nezbytnosti rozhoduje orgán ochrany přírody. c) Ustanovení § 45i odst. 9, 10, 11 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které je k jeho výše uvedenému ustanovení § 67 odst. 4 ve vztahu speciality, a které upravuje podmínky, za kterých může být k tomu příslušným orgánem schválena koncepce nebo záměr, které mají podle hodnocení dle ustanovení § 45i odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny negativní vliv na území NATURA 2000 a neexistuje pro ně variantní řešení s žádným nebo alespoň menším negativním vlivem – jednou z těchto podmínek je uložení „kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území NATURA 2000“, a to tomu, kdo takovou koncepci nebo záměr hodlá realizovat (původci negativního vlivu na území NATURA 2000)<sup>256</sup>. d) Ustanovení § 49 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které orgánu ochrany přírody umožňuje uložit tomu, kdo žádá o jeho stanovisko ke způsobu běžného obhospodařování ploch s výskytem kriticky nebo silně ohrožených druhů rostlin, náhradní ochranné opatření<sup>257</sup> a e) ustanovení § 50 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které orgánu ochrany přírody umožňuje tomu, kdo žádá o jeho stanovisko ohledně způsobu a doby zásahu do přirozeného vývoje ohroženého druhu živočicha, který je prokazatelně nezbytný v důsledku běžného obhospodařování nemovitostí nebo jiného majetku nebo z důvodů hygienických, uložit náhradní ochranné opatření<sup>258</sup>.

<sup>254</sup> Tato povinnost může být uložena jen v rozhodnutí orgánu ochrany přírody o povolení kácení dřevin.

<sup>255</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny příkladmo vypočítává vybudování technických zábran a přemístění živočichů a rostlin.

<sup>256</sup> Ustanovení § 45i odst. 9 Zákona o ochraně přírody a krajiny se týká koncepcí a záměrů, které mají negativní vliv na území NATURA 2000, ustanovení § 45i odst. 10 Zákona o ochraně přírody a krajiny se týká koncepcí a záměrů, které mají negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy a ustanovení § 45i odst. 11 Zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví postup ukládání kompenzačních opatření.

<sup>257</sup> Jako příklad takového náhradního ochranného opatření Zákon o ochraně přírody a krajiny uvádí záchranný přenos rostlin.

<sup>258</sup> Jako příklad takového náhradního ochranného opatření Zákon o ochraně přírody a krajiny uvádí záchranný přenos živočichů.

b) Princip odpovědnosti původce na úseku ochrany přírody a krajiny mimo Zákon o ochraně přírody a krajiny

Skutkové podstaty přešupků v Přesupkovém zákoně. Pro účely postihu poškozování hodnot chráněných Zákonem o ochraně přírody a krajiny lze použít zbytkovou skutkovou podstatu obsaženou v ustanovení § 45 Přesupkového zákona – přešupky na úseku ochrany životního prostředí.

Skutkové podstaty trestných činů v Trestním zákoně. Kromě obecné skutkové podstaty dle ustanovení § 181a a 181b Trestního zákona „*Ohrožení a poškozování životního prostředí*“ lze na úseku ochrany přírody a krajiny použít i zvláštní skutkovou podstatu podle ustanovení §§ 181f, 181g, 181h Trestního zákona „*Neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami*“.

c) Principy související s principem odpovědnosti původce - princip znečišřovatel platí v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Pojem „*znečišřovatel*“ je při rozboru uplatňování principu znečišřovatel platí v Zákoně o ochraně přírody a krajiny třeba chápat v širším slova smyslu jako osobu, důsledkem jejíž (byť povolené) činnosti jsou určité negativní vlivy na hodnoty chráněné Zákonem o ochraně přírody a krajiny. Z tohoto širšího úhlu pohledu se princip znečišřovatel platí v Zákoně o ochraně přírody a krajiny projevuje ve dvou základních podobách: a) v podobě povinnosti platit poplatky anebo odvody a b) v podobě povinnosti hradit náklady v souvislosti s plněním speciálních povinností ke zmírnění následků povoleného jednání.

Povinnosti platit poplatky anebo odvody. Povinnost platit poplatky anebo odvody je v Zákoně o ochraně přírody a krajiny stanovena v a) jeho ustanovení § 24, které umožňuje orgánu ochrany přírody vybírat poplatek „*za vjezd a setrvání<sup>259</sup> motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do jeho vybraných míst mimo zastavěná území obcí*“ a jednorázový poplatek „*za jízdu na území národního parku motorovým vozidlem*“, jehož vjezd podléhá prvně uvedenému poplatku a dále v b) jeho ustanovení § 9 odst. 3, které pro případy, kdy orgán ochrany přírody neuloží povinnost k náhradní výsadbě, stanoví povinnost tomu, kdo

<sup>259</sup> „*Setrvání*“ má na tomto místě pouze význam „parkování“, protože pro jízdu na území národního parku lze vybírat tzv. jednorázový poplatek – viz níže.



dřeviny kácí, zaplatit odvod, a to do rozpočtu obce, jedná-li se o kácení dřevin z důvodů výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody nebo do Státního fondu životního prostředí, jedná-li se o protiprávní kácení dřevin. Ustanovení § 9 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny je však s ohledem na absenci zvláštního zákona, na který toto ustanovení odkazuje, a který by měl odvody při kácení dřevin blíže upravit, v praxi nepoužitelné.

Povinnost hradit náklady v souvislosti s plněním speciálních povinností ke zmírnění následků povoleného jednání. Speciální povinnosti ke zmírnění následků povoleného jednání jsou uvedeny v bodě 5.3.4 písm. a) výše.

Účelové vázání. Ohledně dalšího použití finančních prostředků vybraných jako poplatky anebo odvody a jejich účelového vázání na provádění opatření směřujících k ochraně životního prostředí lze uvést ustanovení § 24 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého jsou poplatky v národních parcích příjmem příslušné správy národního parku, a v současné době obsoletní ustanovení § 9 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého jsou odvody za kácení dřevin příjmem obce, jedná-li se o kácení dřevin z důvodu výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody, přičemž je výslovně stanoveno, že obec tyto finanční prostředky musí použít na zlepšení životního prostředí. Jedná-li se o nepovolené kácení dřevin, je odvod příjmem Státního fondu životního prostředí.

d) Zhodnocení vyjádření principu odpovědnosti původce v Zákoně o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k zajištění ochrany životního prostředí

Po formální stránce je princip odpovědnosti původce v Zákoně o ochraně přírody a krajiny zakotven, až na určité výjimky<sup>260</sup>, důsledně. Otázkou zůstává, daří-li se jej dodržovat i při praktické aplikaci Zákona o ochraně přírody a krajiny a dalších předpisů uplatňujících se na úseku ochrany přírody a krajiny<sup>261</sup>.

### 5.3.5 Princip informovanosti a účasti veřejnosti v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

<sup>260</sup> Zejména absence zvláštního zákona dle ustanovení § 9 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny stanovícího vyšší odvody za kácení dřevin, podmínky pro jejich ukládání a jejich případné prominutí.

<sup>261</sup> Zejména relevantní ustanovení Trestního zákona.

Princip informovanosti a účasti veřejnosti se v Zákoně o ochraně přírody a krajiny projevuje ve svých dvou pilířích: a) přístup veřejnosti k informacím a b) účast veřejnosti na ochraně přírody a krajiny (blíže k jednotlivým pilířům principu informovanosti a účasti veřejnosti viz bod 4.7 výše).

a) Přístup veřejnosti k informacím v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Úvodem je třeba zdůraznit, že i ve vztahu k materií Zákona o ochraně přírody a krajiny se přístup k informacím řídí zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů - Zákon o ochraně přírody a krajiny však navíc obsahuje následující ustanovení mající bezprostřední vztah k problematice přístupu veřejnosti k informacím: a) Ustanovení § 70 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které zakládá právo občanského sdružení, jehož hlavním posláním je dle stanov ochrana přírody a krajiny, popřípadě jeho organizační jednotky disponující právní subjektivitou, požadovat, aby bylo orgánem státní správy předem informováno o „*všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“. Poskytnutí informace o zahájeném správním řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, má zásadní význam pro možnost občanského sdružení dle ustanovení § 70 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny stát se účastníkem takového správního řízení – blíže k tomu v bodě 5.3.5 písm. b) níže. b) Ustanovení § 71 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které ukládá povinnost „*orgánům státní ochrany přírody*“<sup>262</sup> překládat obcím jimi požadované podklady a informace a poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany. c) Ustanovení § 72 Zákona o ochraně přírody a krajiny (přímo nadepsané „*právo na informace v ochraně přírody a krajiny*“), které však pouze stanoví povinnost orgánů ochrany přírody vést přehled demonstrativně vypočtených informací a dokumentů. d) Dále Zákon o ochraně přírody a krajiny na několika místech ukládá orgánům ochrany přírody povinnost zveřejňovat určitá oznámení nebo dokumenty – například v ustanovení § 38 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny je stanovena povinnost orgánu ochrany přírody před schválením plánu péče vydat a zveřejnit, popřípadě zaslat oznámení o možnosti seznámit se s návrhem plánu péče,

<sup>262</sup> Na tomto místě má Zákon o ochraně přírody a krajiny zřejmě na mysli orgány ochrany přírody, pokud jimi nejsou obecní úřady. Blíže k tomu Míko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 280.

v ustanovení § 40 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny povinnost zveřejnit, popřípadě zaslat návrh na vyhlášení národního parku, chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma nebo na vymezení zón národního parku nebo zón chráněné krajinné oblasti.

b) Účast veřejnosti na ochraně přírody a krajiny v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Problematiku účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny lze chápat v a) širším slova smyslu jako jakékoliv formy účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny a v b) užším slova smyslu jako účast veřejnosti na řízeních a jiných postupech ve věcech ochrany přírody a krajiny.

Účast veřejnosti na ochraně přírody a krajiny v užším slova smyslu. Úprava účasti veřejnosti na řízeních a jiných postupech dle Zákona o ochraně přírody a krajiny se liší v závislosti na procesním režimu: Zákon o ochraně přírody a krajiny zná a) Správním řízení a b) jiné postupy probíhající mimo Správním řízení.

Správní řízení. Ve Správním řízení je účast veřejnosti zajištěna cestou přiznání postavení účastníka Správního řízení dalším vybraným subjektům (kromě subjektů, kteří jsou účastníky Správního řízení dle Správního řádu). Obecná úprava úcastenství ve Správním řízení je v Zákoně o ochraně přírody a krajiny obsažena v jeho ustanoveních §§ 70 odst. 3 a 71 odst. 3. Ustanovení § 70 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny přiznává občanskému sdružení, jehož hlavním posláním je dle stanov ochrana přírody a krajiny, popřípadě jeho organizační jednotce disponující právní subjektivitou, postavení účastníka, avšak pouze ve Správních řízeních, jimiž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a za předpokladu, že „oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno“<sup>263</sup>. Pro úplnost je třeba dodat, že nezbytným předpokladem pro vznik práva na účast ve Správním řízení dle ustanovení § 70 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny není využití práva na informace dle ustanovení § 70 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny. Účastníkem Správního řízení se tedy může stát i občanské sdružení, které nepodalo žádost o poskytování informací o zahajovaných Správních řízeních – v takovém případě ale počíná lhůta pro přihlášení do Správního řízení běžet již ode dne zahájení řízení.<sup>264</sup> Ustanovení § 71 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny přiznává postavení účastníka Správního řízení

<sup>263</sup> Oznámení zahájení správního řízení dle ustanovení § 70 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny může být příslušným správním orgánem provedeno a) písemně nebo b) zveřejněním na jeho úřední desce a na internetu.

<sup>264</sup> Blíže k tomu Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 279

těž obci, a to ve všech Správních řízeních probíhajících podle Zákona o ochraně přírody a krajiny v její územní působnosti, pokud „v téže věci nerozhoduje jako orgán ochrany přírody“. Dále Zákon o ochraně přírody a krajiny na několika místech obsahuje speciální úpravu účastenství ve Správním řízení, která má přednost před obecnou úpravou podle ustanovení §§ 70 odst. 3 a 71 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 40 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje speciální úpravu účastenství v Správním řízení o námitkách v rámci vyhlášení zvláště chráněných území nebo vymezení zón národních parků a chráněných krajinných oblastí. Účastníkem Správního řízení o námitkách jsou fyzické a právnické osoby, které proti návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území nebo vymezení zón národního parku či chráněné krajinné oblasti uplatnily námitky, přičemž uplatnit námitky mohou pouze vlastníci nemovitostí dotčených navrhovanou ochranou a dotčené obce a kraje – „občanská sdružení a obce tedy mohou být účastníky řízení o námitkách pouze v případě, že uplatnily k výše uvedenému návrhu na vyhlášení námitky, přičemž občanské sdružení musí navíc splňovat podmínku, že je vlastníkem dotčeného pozemku“<sup>265</sup>. Ustanovení § 45c odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje speciální úpravu účastenství ve Správním řízení o námitkách v rámci vyhlášení evropsky významných lokalit zvláště chráněnými územími – ustanovení § 45c odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny sice odkazuje na postup dle ustanovení § 40 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>266</sup>, nicméně z ustanovení § 45c odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že účastníky Správního řízení o námitkách v rámci vyhlášení evropsky významné lokality za zvláště chráněné území jsou i nájemci dotčených pozemků, kteří proti návrhu na vyhlášení evropsky významné lokality za zvláště chráněné území vznesli připomínky. Ustanovení § 55 Zákona o ochraně přírody a krajiny upravující postup při projednávání záměrů na vyhlášení památných stromů výslovně odkazuje na postup podle ustanovení § 40 Zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy i na speciální úpravu účastenství dle ustanovení § 40 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>267</sup>. Zvláštní postavení z hlediska úpravy účastenství má ustanovení § 6 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a

<sup>265</sup> Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 191

<sup>266</sup> Evropsky významná lokality bude „vyhlášena jako zvláště chráněné území v kategorii ochrany stanovené národním seznamem, a to postupem stanoveným tímto zákonem pro vyhlášení zvláště chráněného území příslušné kategorie“. Postupem stanoveným Zákonem o ochraně přírody a krajiny pro vyhlášení zvláště chráněného území je míněn postup dle ustanovení § 40 Zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>267</sup> Protože památné stromy jsou vyhlášeny rozhodnutím ve Správním řízení, osoby, které podají námitky proti záměru na vyhlášení památného stromu, budou účastníky takového Správního řízení (nikoli pouze Správního řízení o námitkách jako je tomu v případě vyhlášení zvláště chráněného území nebo vymezení zón národních parků a chráněných krajinných oblastí (postup dle ustanovení § 40 Zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo v případě vyhlášení evropsky významných lokalit zvláště chráněnými územími (postup dle ustanovení § 45c Zákona o ochraně přírody a krajiny).

krajiny upravující proces registrace významných krajinných prvků, které stanoví, že „účastníkem řízení je vlastník dotčeného pozemku“ – vzhledem k tomu, že není výslovně stanoveno, že by vlastník dotčeného pozemku byl jediným účastníkem Správního řízení, lze se domnívat, že ve vztahu k Správnímu řízení dle ustanovení § 6 Zákona o ochraně přírody a krajiny se uplatní i obecná úprava účastenství dle ustanovení §§ 70 odst. 3 a 71 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jiné postupy probíhající mimo Správní řízení. V rámci jiných postupů probíhajících mimo Správní řízení je účast veřejnosti zajištěna jinými způsoby, například stanovením povinnosti orgánu ochrany přírody projednat určité záměry s vybranými subjekty a vypořádat se s jejich připomínkami. Ustanovení § 38 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny upravující postup při schvalování plánu péče zvláště chráněného území zakládá povinnost orgánu ochrany přírody projednat návrh plánu péče s dotčenými obcemi a kraji a vypořádat se s jejich připomínkami, popřípadě s připomínkami vlastníků dotčených pozemků. Ustanovení § 45e odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny upravující proces předcházející vymezení ptačích oblastí, jedná-li se o oblasti, které nejsou dosud vyhlášeny za zvláště chráněné území, stanoví povinnost vlády (Ministerstva životního prostředí) projednat návrh na vymezení takových území za ptačí oblasti s dotčenými kraji a obcemi a vypořádat se s jejich připomínkami.

Účast veřejnosti na ochraně přírody a krajiny v širším slova smyslu. Kromě účasti veřejnosti na řízeních a jiných postupech dle Zákona o ochraně přírody a krajiny se účast veřejnosti na ochraně přírody a krajiny projevuje i v dalších formách. a) Obecně je účast veřejnosti na ochraně přírody a krajiny proklamována v ustanovení § 70 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny, a to ve vztahu k občanům, a v ustanovení § 71 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny, a to ve vztahu k obcím. Vyjádřením účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny v širším slova smyslu je i b) možnost uzavírání různých druhů veřejnoprávních smluv. Ustanovení § 39 Zákona o ochraně přírody a krajiny umožňuje, aby evropsky významné lokality byly za předpokladu, že ještě nejsou zvláště chráněny podle Zákona o ochraně přírody a krajiny, namísto svého vyhlášení za určitá zvláště chráněná území<sup>268</sup> chráněny smluvní cestou, tedy uzavřením písemné smlouvy mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku. Dále ustanovení § 39 Zákona o ochraně přírody a krajiny umožňuje

<sup>268</sup> Národní přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní rezervace, přírodní památka. Dále je ve výčtu v ustanovení § 39 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny uveden i památný strom – vzhledem k tomu, že památný strom nemůže být evropsky významnou lokalitou, smluvní ochrana památného stromu jako evropsky významné lokality není možná.

smluvně chránit i „stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti nebo stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin“, a to opět za předpokladu, že ještě nejsou zvláště chráněny podle Zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále lze mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem, popřípadě nájemcem dotčeného pozemku uzavřít smlouvu o způsobu hospodaření v ptáčích oblastech a ve zvláště chráněných územích dle ustanovení §§ 45e odst. 4 a 68 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny a dohodu o provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody dle ustanovení § 68 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny. Za specifickou formu účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny je možno považovat i c) členství v Radě národního parku - podle ustanovení § 20 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny jsou členy Rady národního parku („*iniciativního a konzultačního orgánu pro záležitosti národního parku*“<sup>269</sup>) delegovaní zástupci obcí, na jejichž území se národní park a jeho ochranné pásmo nalézá a dále orgánem ochrany přírody jmenované osoby, které se rekrutují z „*nejvýznamnějších právnických a fyzických osob s podnikatelskou činností na území národního parku*“.

c) Zhodnocení vyjádření principu informovanosti a účasti veřejnosti v Zákoně o ochraně přírody a krajiny

Jak vyplývá z výše uvedeného, je princip informovanosti a účasti veřejnosti v Zákoně o ochraně přírody a krajiny zakotven poměrně důsledně s níže uvedenými připomínkami: Co se a) oblasti přístupu veřejnosti k informacím týče, je třeba znovu zdůraznit, že se těžiště právní úpravy nachází ve výše uvedeném zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů ve spojení se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. b) V oblasti účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny v užším slova smyslu lze Zákonu o ochraně přírody a krajiny v několika případech vytknout poněkud matoucí úpravu způsobující interpretační problémy v praxi: i) Ačkoliv se podle ustanovení § 40 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny návrh na vyhlášení zvláště chráněného území nebo vymezení zón národního parku či chráněné krajinné oblasti oznamuje kromě známých vlastníků dotčených nemovitostí i jejich známým nájemcům, nedává Zákon o ochraně přírody a krajiny těmto nájemcům možnost stát se účastníky Správního řízení o námitkách proti tomuto návrhu, protože jim neposkytuje právo takové

<sup>269</sup> Ustanovení § 20 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny.

námítky u příslušného orgánu ochrany přírody uplatnit (na rozdíl od ustanovení § 45c odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny, které obsahuje speciální úpravu vyhlášení zvláště chráněných území pro evropsky významné lokality). Navíc v praxi nepanuje ani jednotný názor, zda je o námitkách proti návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území nebo vymezení zón národního parku či chráněné krajinné oblasti rozhodováno ve Správním řízení či nikoliv, což vnáší do postavení osob, které takové námitky podaly, značnou nejistotu<sup>270</sup>. Dále ii) ustanovení § 45c Zákona o ochraně přírody a krajiny sice ve svém odstavci 2 odkazuje na proceduru dle ustanovení § 40 Zákona o ochraně přírody a krajiny, ale ve svém odstavci 3 upravuje proceduru poněkud odlišně - dává právo uplatnit námitky proti návrhu na vyhlášení evropsky významné lokality za zvláště chráněné území i nájemcům dotčených nemovitostí, čímž vzbuzuje mylný dojem, že se procedura dle ustanovení § 40 Zákona o ochraně přírody a krajiny přece jenom neuplatní. iii) Z ustanovení § 6 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny není zcela zřejmý jeho vztah k ustanovením §§ 70 odst. 3 a 71 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny (viz bod 5.3.5 písm. b) výše). c) V oblasti účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny v širším slova smyslu by bylo možné Zákonu o ochraně přírody a krajiny vytknout proklamativnost jeho ustanovení §§ 70 odst. 1 a 71 odst. 1, která nicméně plní funkci obecného vyjádření principu účasti veřejnosti na věcech ochrany přírody a krajiny, jenž následně slouží jako vodítko při výkladu a aplikaci Zákona o ochraně přírody a krajiny. Celkově je tedy možno shrnout, že až na nedostatky, které je však zpravidla možno překlenout výkladem, způsob vyjádření principu informovanosti a účasti veřejnosti v Zákoně o ochraně přírody a krajiny nebrání jeho důslednému uplatňování v praxi.

<sup>270</sup> Ve prospěch rozhodování ve Správním řízení svědčí terminologie, kterou ustanovení § 40 odst. 2 Zákona o ochraně přírody a krajiny používá („účastníci řízení“, „pravomocné rozhodnutí“) a dále fakt, že toto ustanovení není uvedeno v taxativním výčtu v ustanovení § 90 odst. 1 Zákona o ochraně přírody a krajiny jako řízení, na které se Správní řád nevztahuje.

## 6. ZÁVĚR

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

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

## **7. SEZNAM LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ**

### **7.1 Použitá zahraniční literatura**

1. Bell, S., McGillivray, D.: Environmental Law, Sixth Edition, Oxford University Press, Oxford, UK, 2005;
2. Hughes, D., Jewell, T., Lowther, J., Parpworth N., de Prez, P.: Environmental Law, Fourth Edition, Butterworths LexisNexis, London, UK, 2002;
3. Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, UK, 2003;
4. Pearce, D.: Economics and Environment, Essays on Ecological Economics and Sustainable Development, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1999;
5. Revesz, R., Sands, P., Stewart, R.: Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2000;
6. Sunkin, M., Ong, D., Wight, R.: Sourcebook on Environmental Law, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London, UK, 2001.

### **7.2 Použitá česká literatura**

1. Boguszak, J., Čapek, J.: Teorie práva, Codex Bohemia, Praha, 1997;
2. Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999;
3. Černý, P., Dohnal, V., Korběl, Fr., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Praha, Linde Praha, a. s., 2006;
4. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, Praha, 2007;
5. Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999;
6. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, Praha, 2006;
7. Drobník, J., Damohorský, M.: Zákony k ochraně životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1995;
8. Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 6. Vydání, Praha, C.H:Beck, 2006;
9. Jančářová, I.: Ekologická politika, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2004;
10. Jančářová, I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002;
11. Jehlička, Švestka, Škárová a kol., Občanský zákoník, komentář, 6. vydání, C.H.Beck, Praha, 2001;
12. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád, Komentář, 1. Vydání, Praha, C.H.Beck, 2008;
13. Jirásková, I., Sobotka, M.: Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy, 2. Aktualizované vydání podle stavu k 1.12.2005, LINDE PRAHA, a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, Praha, 2005;
14. Knapp, V.: Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní vědy), 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1996;
15. Kružiková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství-Praktický průvodce, Linde, Praha, 2003;

16. Kužvart, P., Pazderka, S.: Právo na informace o životním prostředí, 2. rozšířené vydání, Ekologický právní servis, Brno, 2000;
17. Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007;
18. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Karolinum, Praha, 1997;
19. editor Moldan, B.: Summit Země 92 – Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2002;
20. editor Moldan, B.: Světový summit o udržitelném rozvoji (Johannesburg 2002), Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2003;
21. Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, 2. díl – Práva a svobody, Linde, Praha, 1998, 1999;
22. Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí, I. díl, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2002;
23. Prokop, M.: Účastenství v řízeních na ochranu životního prostředí, Ekologický právní servis, Brno, 2001;
24. Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2001;
25. Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2002;
26. Tichá, T. a kol.: Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, ABF - nakladatelství ARCH, Praha 2004;
27. Tichý, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva, Linde, Praha, 2002;
28. Weinberger, O.: Norma a instituce, MU Brno, 1995.

### 7.3 Odborné články

1. Damohorský, M.: Zákon o ochraně přírody a krajiny po patnácti letech, v Ochrana přírody, roč. 2007 (č. 3), Praha, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ve spolupráci se Správou jeskyní ČR, 2007;
2. Damohorský, M.: Vznik, vývoj, systém a principy práva životního prostředí, v Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám, Linde Praha, a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, Praha, 2004;
3. Drobník, J.: Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí, v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008;
4. Sobotka, M.: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady, v redakce sborníku Průchová, I.: sborník Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2005;
5. Tichá, T.: Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování v Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 2006 (č. 2), Praha, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2008.

### 7.4 Internetové zdroje

1. [www.agroenvi.cz](http://www.agroenvi.cz)
2. [www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)
3. [www.czp.cuni.cz](http://www.czp.cuni.cz)

4. [www.ekolist.cz](http://www.ekolist.cz)
5. [www.ekoserver.cz](http://www.ekoserver.cz)
6. [www.env.cz](http://www.env.cz)
7. [www.eps.cz](http://www.eps.cz)
8. [www.europa.int.eu](http://www.europa.int.eu)
9. [www.gen.gr.jp](http://www.gen.gr.jp)
10. [www.ieep.cz](http://www.ieep.cz)
11. [www.themes.eea.int.eu](http://www.themes.eea.int.eu)
12. [www.udrzitelnYROZVOJ.cz](http://www.udrzitelnYROZVOJ.cz)
13. [www.zelenyKRUH.cz](http://www.zelenyKRUH.cz)