

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Bc. Tomáš Písařík

**INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ OCHRANY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČESKÉ
REPUBLICĚ**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolína Žáková, Ph.D.
JUDr. Tereza Tichá, Ph.D

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce: 30. března 2009

Děkuji vedoucím diplomové práce JUDr. Karolíně Žákové, Ph.D a JUDr. Tereze Tiché, Ph.D za pomoc, bez níž by tato práce nevznikla.

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 30. března 2009

.....

Obsah

Poděkování	1
Prohlášení	2
Obsah	3
Seznam zkratk	5
Úvod	7
ČÁST I. Soustava orgánů podílejících se na ochraně životního prostředí	9
Kapitola 1. Moc zákonodárná-Parlament ČR	9
Kapitola 2. Moc výkonná	12
Oddíl 1. Vláda	13
Oddíl 2. Ústřední orgány státní správy	15
Díl 1. Ministerstvo životního prostředí	16
Díl 2. Ministerstvo zemědělství	18
Díl 3. Státní úřad pro jadernou bezpečnost	19
Oddíl 3. Jiné orgány s celostátní působností.	21
Oddíl 4. Orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy.	22
Díl 1. Orgány krajů při výkonu státní správy	22
Díl 2. Orgány obcí při výkonu státní správy	25
Díl 3. Orgány hlavního města Prahy při výkonu státní správy	27
Oddíl 5. Orgány se specificky vymezenou územní působností	29
Oddíl 6. Veřejné stráže	32
Oddíl 7. Dílčí závěr	34
Kapitola 3. Moc soudní	35
Oddíl 1. Civilní soudnictví	35
Oddíl 2. Trestní soudnictví	36
Oddíl 3. Správní soudnictví	39
Oddíl 4. Ústavní soudnictví	57
Oddíl 5. Dílčí závěr	67
Kapitola 4. Územní samospráva	68
Kapitola 5. Odborné organizace	71
Oddíl 1. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR	72
Oddíl 2. CENIA	73
Kapitola 6. Státní fond životního prostředí	74
ČÁST II. Česká inspekce životního prostředí.	77
Kapitola 1. Organizační struktura	77
Kapitola 2. Působnost a pravomoc	78
Oddíl 1. Ochrana přírody	79
Oddíl 2. Ochrana vod	82
Oddíl 3. Odpadové hospodářství	83
Oddíl 4. Ochrana lesa	84
Oddíl 5. Ochrana ovzduší	86
Oddíl 6. IPPC	87

Kapitola 3. Kontrolní činnost	87
Oddíl 1. Ochrana přírody	89
Oddíl 2. Ochrana vod	91
Oddíl 3. Odpadové hospodářství	92
Oddíl 4. Ochrana lesa	93
Oddíl 5. Ochrana ovzduší	95
Oddíl 6. IPPC	95
Oddíl 7. Dílčí závěr	96
Závěr	98
Doslov	104
Seznam použité literatury	106
Seznam ostatních pramenů	106
Název práce v anglickém jazyce	108
Resumé v anglickém jazyce	108
Klíčová slova	110

Seznam zkratk a zkratkových slov

AOPK – Agentura ochrany přírody a krajiny
ČIŽP, inspekce – Česká inspekce životního prostředí
CHKO – chráněná krajinná oblast
MZ – Ministerstvo zemědělství
MŽP – Ministerstvo životního prostředí
NP – národní park
RP – regulační plán
sp.zn. – spisová značka
SÚJB – Státní úřad pro jadernou bezpečnost
ÚP – územní plán
ÚSC – územní samosprávný celek, územní samosprávné celky
ust. – ustanovení
ZÚR – zásady územního rozvoje

Aarhuská úmluva – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod číslem 124/2004 Sb.m.s.
AtomZ – zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů
BiocidZ – zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů
CITESZ – zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů
ČIŽPZ – zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa
EIAZ – zákon č. 100/2001 Sb., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
GMOZ – zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty
HMPZ – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
ChemZ – zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů
IPPCZ – zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
KompZ – zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon)
KrajZ – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
LesZ – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

LZPS – Usnesení předsednictva české národní rady o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku české republiky (2/1993 Sb.)

MyslZ – zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

ObalZ – zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)

ObecZ – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

OdpZ – zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů

OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

OvZ – zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)

OVZZ – zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

PrevZ – zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií)

RosZ – zákon č. 326/2004 Sb., Zákon o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů

RybZ – zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

StavZ – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

TŘ – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

TZ – zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

VetZ – zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)

VodZ – zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

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

ZOPŘK – zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

ÚVOD

Téma naší diplomové práce se nazývá Institucionální zajištění ochrany životního prostředí v České republice a jak z názvu vyplývá, práce pojednává o institucích podílejících se na zajišťování ochrany životního prostředí. V úvodu je nezbytné si vymezit, co pro potřeby diplomové práce považujeme za instituci. V zájmu tématické ucelenosti jsme se rozhodli pro pojímání instituce jakožto orgánu veřejné moci, který nemusí nutně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, avšak musí být přímo financován z veřejných rozpočtů a být zřízen buď právním předpisem nebo rozhodnutím státního orgánu. Nebudeme se tudíž zvlášť zabývat problematikou občanských sdružení, která jsou pro ochranu životního prostředí nepostradatelná, ale zmíníme se o nich například v rámci kapitoly o moci soudní. Současně je nutné předeslat, že se omezíme pouze na soustavu institucí České republiky, přestože vliv na ochranu životního prostředí samozřejmě mají též orgány Evropské unie, ale také různé mezinárodní organizace.

Práce je členěna na dvě hlavní části, a sice na *ČÁST I.* nazývající se *Soustava orgánů podílejících se na ochraně životního prostředí* a *ČÁST II.* nesoucí název *Česká inspekce životního prostředí*.

ČÁST I. se skládá z šesti kapitol, jež se nazývají *Moc zákonodárná, Moc výkonná, Moc soudní, Územní samospráva, Odborné organizace, Státní fond životního prostředí*, z nichž některé se dále dělí na oddíly, popřípadě díly. Konečné členění, stejně jako názvy kapitol, vzešly z poměrně dlouhých úvah. Zejména kapitola o moci výkonné může vyvolávat dojem, že se

člení na zbytečně mnoho úrovní. Ovšem v zájmu zachování přehlednosti a věrnosti skutečné podobě soustavy orgánů moci výkonné nebylo dle našeho názoru jiné řešení vhodné. Rozdělení do výše zmíněných kapitol představuje současně námi použitou kategorizaci orgánů podílejících se na ochraně životního prostředí. Poměrně velký prostor jsme věnovali judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, neboť se domníváme, že na právnické fakultě to má své opodstatnění.

ČÁST II. nazvaná *Česká inspekce životního prostředí* pojednává pouze o České inspekci životního prostředí a člení se na tři kapitoly (*Organizační struktura, Působnost a pravomoc, Kontrolní činnost*). Rozhodnutí vybrat právě tento orgán pro účely podrobnějšího výkladu bylo zpočátku spíše intuitivní, ovšem v průběhu studia dostupných materiálů, zejména výročních zpráv, jsme se přesvědčili o správnosti této volby. Současně nám studium výročních zpráv ČIŽP umožnilo získat poznatky z praxe, byť zprostředkovaně, bez nichž by naše práce byla silně ochuzena a nebylo by možné dostatečně fundovaně (alespoň na poměry někoho, kdo v žádné instituci vykonávající působnost na úseku ochrany životního prostředí nepracuje) pojednat o problémech, které se v praxi v této oblasti vyskytují. A také nám tyto materiály pomohly částečně překonat nepříznivou situaci, která panuje na poli literárního zpracování tématu naší práce.

V závěru práce se pokusíme zhodnotit úroveň ochrany životního prostředí v České republice z institucionálního hlediska, hlavní problémy a nedostatky, a navrhneme opatření, jež by mohla přispět ke zlepšení stávajícího stavu.

ČÁST I. Soustava orgánů podílejících se na ochraně životního prostředí

Kapitola 1. Moc zákonodárná - Parlament ČR

Moc zákonodárná je v České republice článkem 15 Ústavy svěřena Parlamentu skládajícímu se z Poslanecké sněmovny a Senátu. Parlament je jako jediný z nejvyšších orgánů státu přímo volen lidem, který je podle Ústavy zdrojem veškeré moci ve státě. Parlament je tedy přímým reprezentantem občanů státu. Na složení jeho dolní komory, tedy Poslanecké sněmovny, potom závisí složení vlády, která je Poslanecké sněmovně odpovědna.

Parlament ČR má výlučné právo přijímat zákony, a to jak běžné, tak ústavní. Z ustanovení článku 4 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že povinnosti mohou být stanoveny pouze na základě zákona a v jeho mezích. Pouze Parlament může stanovit povinnosti fyzických i právnických osob v rámci ochrany životního prostředí formou zákona. Lze si jen stěží představit fungující systém ochrany životního prostředí bez zákonem stanovených povinností a sankcí, které porušení těchto povinností vyvolá.

Zákonem Parlament také stanoví pravomoc a působnost orgánů moci výkonné, mezi nimi i orgánů působících v rámci ochrany životního prostředí. Podle článku 2 Ústavy mohou tyto orgány uplatňovat státní moc pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Stejné postavení v právním řádu, navíc s aplikační předností, mají na základě článku 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána. Mezinárodní smlouvy hrají v ochraně

životního prostředí nezastupitelnou roli, neboť umožňují koordinaci postupu velkého množství států, která je nezbytná k řešení globálních environmentálních problémů. Nedá-li Parlament souhlas, mezinárodní smlouva nemůže být ratifikována a nestane se součástí právního řádu České republiky.

Z hlediska tématu naší práce je nutné zmínit se o ustanovení § 15 odst. 3 ZOPŘK, které stanoví, že právě zákonem se vyhláší národní parky, jejich poslání a bližší ochranné podmínky.

Od 1. dubna 2004, kdy Česká republika vstoupila do Evropské unie, se postavení českého Parlamentu změnilo v tom smyslu, že už není jediným orgánem nadaným mocí zákonodárnou, neboť sílu zákona, navíc s aplikační předností, mají nařízení Rady Evropské unie a Evropského parlamentu, jež jsou bezprostředně aplikovatelná. Druhým základním typem právního předpisu vydávaného orgánem EU je směrnice, jež sice není přímo použitelná (s výjimkou splnění určitých podmínek), avšak členský stát je zavázán ve lhůtě směrnicí stanovené vydat předpis vnitrostátního práva, kterým bude směrnice transponována do národního právního řádu. Přijetí případného transpozičního zákona je v moci Parlamentu.

Po takzvané euronovele Ústavy provedené zákonem č. 395/2001 Sb., s účinností od 1. června 2002 se změnila hierarchie právních předpisů v českém právním řádu, kdy bylo zrušeno výjimečné postavení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jež byly rovny ústavnímu zákonu, ale současně všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, byly inkorporovány do českého právního řádu a postaveny na roveň zákonu, v případě rozporu s aplikační

předností. Nálezem Ústavního soudu publikovaným ve Sbírce zákonů pod číslem 403/2002 Sb. se však mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách de facto opět staly součástí ústavního pořádku.

Z výše uvedeného, i přes změny vyvolané členstvím České republiky v EU, vyplývá jedinečná role Parlamentu v ochraně životního prostředí a také důvod, proč moc zákonodárnou uvádíme v této práci na prvním místě.

Kapitola 2. Moc výkonná

Moc výkonná v ČR je tvořena prezidentem, vládou, ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy podle KompZ, jinými orgány s celostátní působností, orgány obcí a krajů při výkonu státní správy a v rámci ochrany životního prostředí speciálními orgány, jako jsou například správy národních parků a chráněných krajinných oblastí a veřejné stráže.

Význam orgánů moci výkonné v rámci práva životního prostředí je podle našeho názoru ze všech tří větví státní moci největší, neboť „(...) zejména jejich prostřednictvím dochází k rozhodování o jednotlivých věcech a k aplikaci příslušných právních předpisů.“¹ Tyto orgány (až na výjimky) vykonávají několik základních druhů činnosti, a sice zejména provádění kontroly a dozoru, ukládání sankcí za přestupky a jiné správní delikty a rozhodování o jiných záležitostech podle jednotlivých složkových zákonů, například vydávání různých povolení atd.

Z množství ministerstev, dalších ústředních orgánů státní správy a jiných orgánů pojednáváme blíže pouze o těch, které se významně podílejí na ochraně životního prostředí, nikoliv o takových, které vykonávají pouze úzkou či méně významnou působnost.

Vliv prezidenta republiky na výkon ochrany životního prostředí je podle našeho názoru zanedbatelný a proto jsme se rozhodli nezařazovat samostatnou pasáž věnovanou tomuto tématu.

V úvodu této části práce je vhodné se zmínit o hierarchickém uspořádání orgánů moci výkonné a od něj se odvíjejícím

1 Viz Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 60

instančním postupu ve správním řízení. V závislosti na úpravě v jednotlivých složkových zákonech (pomineme-li úzce specializované orgány veterinární správy a rostlinolékařské správy, či orgány veřejného zdraví) rozhoduje v prvním stupni nejčastěji buď obecní úřad (popřípadě pověřený obecní úřad či obecní úřad obce s rozšířenou působností), krajský úřad, správa CHKO či NP, Česká inspekce životního prostředí a v určitých případech ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy.

V případě, že rozhoduje v prvním stupni obecní úřad (jakéhokoliv ze tří výše zmíněných typů), je odvolacím orgánem krajský úřad, v jehož obvodu má obecní úřad své sídlo. Pokud je prvostupňovým orgánem krajský úřad, rozhoduje o odvolání proti jeho rozhodnutí příslušné ministerstvo, popřípadě jiný příslušný ústřední orgán státní správy. Odvolacím orgánem v řízení vedeném v prvním stupni správou CHKO či NP, stejně jako ČIŽP, je Ministerstvo životního prostředí. A konečně v případech, kdy v prvním stupni rozhoduje ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy, nelze podat odvolání, nýbrž pouze rozklad, o němž rozhoduje na návrh rozkladové komise ministr či vedoucí ústředního orgánu státní správy (§ 178 odst. 1, 2 SŘ a jednotlivé zvláštní zákony).

Oddíl 1. Vláda

V článku 67 odst. 1 Ústavy ČR je stanoveno, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci a ust. § 28 odst. 1 KompZ stanoví, že vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev. Už z těchto dvou ustanovení je zřejmé speciální postavení vlády v rámci moci výkonné.

Vláda je zmocněna přímo Ústavou ČR vydávat k provedení zákona a v jeho mezích nařízení (čl. 78 Úst). Navíc mnoho návrhů zákonů vychází právě od vlády, neboť vláda je také Ústavou ČR zmocněna podávat návrhy zákonů (čl. 41 odst. 2) a jednotlivá ministerstva, která tyto návrhy připravují, jsou personálně vybavena mj. právě k této činnosti. Je tedy zřejmé, že vliv vlády na legislativní proces v širším slova smyslu je nepopiratelný.

Vláda přijímá formou usnesení Státní politiku životního prostředí ČR (SPŽP) vždy na období několika let. Současná SPŽP pro období let 2004-2010 má stanoveny čtyři skupiny cílů: 1. ochrana přírody, krajiny a biologické rozmanitosti, 2. udržitelné využívání přírodních zdrojů, materiálové toky a nakládání s odpady, 3. životní prostředí a kvalita života, 4. ochrana klimatického systému Země a omezení dálkového znečištění (tyto cíle jsou zcela v souladu s prioritami Šestého akčního programu EU). Jako nástroje realizace SPŽP mají sloužit například právní, ekonomické, informační nástroje, strategické plánování, mezinárodní spolupráce, výzkum a vývoj a zapojování veřejnosti. SPŽP je pak třeba uplatňovat také v rámci sektorových politik, a to v oblasti energetiky, zemědělství, průmyslu, dopravy atd.² „*Státní politika životního prostředí je v současné době hlavním dlouhodobým politickým dokumentem, který by nejen měl ovlivňovat přijímání, změny a provádění ostatních (sektorových) politik, ale zejména by měl být prostřednictvím svých jednotlivých nástrojů uplatňován v praxi.*“³

Z hlediska tématu naší práce je třeba zmínit působnost vlády

2 Tamtéž, s. 23-24

3 Tamtéž, s. 24

založenou v ZOPŘK. Předně je v ust. § 25 odst. 3 zakotveno, že vláda vyhláší nařízením chráněné krajinné oblasti, jejich poslání a bližší ochranné podmínky a podle ust. § 45e stanovuje vláda nařízením ptačí oblasti. Na základě ust. § 43 vláda povoluje svým rozhodnutím výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Toto ustanovení není příliš šťastné, neboť není zcela zřejmé, zda lze takové rozhodnutí napadnout žalobou ve správním soudnictví, a zejména není stanoven žádný zákonný postup a pravidla, podle nichž takové rozhodnutí vláda přijímá. Bylo by mnohem vhodnější, pokud by takové výjimky, když už mají být někdy povolovány, byly v kompetenci orgánů ochrany přírody a vydávaly se v klasickém správním řízení se všemi právními důsledky.

Oddíl 2. Ústřední orgány státní správy

Ústřední orgány státní správy jsou vyjmenovány v ust. § 1 a § 2 KompZ a jsou to jednak ministerstva a jednak další ústřední orgány státní správy. Nejrozsáhlejší působnost v oblasti životního prostředí má Ministerstvo životního prostředí, ale určitou dílčí působnost vykonávají také například Ministerstvo zemědělství (vodní hospodářství; zemědělství; lesy, rybářství a myslivost mimo území národních parků), Ministerstvo pro místní rozvoj (územní plánování a stavební řízení), Ministerstvo zdravotnictví (hygienická ochrana, ochrana veřejného zdraví, lázeňství a léčivé zdroje), Ministerstvo průmyslu a obchodu (zejména tvorba jednotné surovinové politiky, využívání nerostného bohatství), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (environmentální výchova, osvěta a vzdělávání),

Ministerstvo kultury (státní památková péče), Ministerstvo financí (jemuž podléhají celní orgány, jež hrají významnou roli například v boji proti nedovolenému přeshraničnímu obchodu s chráněnými druhy rostlin a živočichů či odpady).⁴

Z dalších ústředních orgánů státní správy, jejichž činnost se dotýká ochrany životního prostředí, je nutné jmenovat Český báňský úřad a Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

Nyní pojednáme blíže o některých z výše jmenovaných orgánů, jež vykonávají v oblasti ochrany životního prostředí nejvýznamnější působnost a pravomoc, a sice o Ministerstvu životního prostředí, Ministerstvu zemědělství a Státním úřadu pro jadernou bezpečnost.

Díl 1. Ministerstvo životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí (§ 19 odst. 1 KompZ).

MŽP je ústředním orgánem státní správy pro (§ 19 odst. 2 KompZ):

- ochranu přirozené akumulace vod,
- ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti podzemních a povrchových vod,
- ochranu ovzduší,
- ochranu přírody a krajiny,
- ochranu zemědělského půdního fondu,
- výkon státní geologické služby,
- ochranu horninového prostředí včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod,

4 Tamtéž s. 62

- geologické práce a ekologický dohled nad těžbou,
- odpadové hospodářství,
- posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí včetně těch, které přesahují státní hranice,
- myslivost a rybářství (na území národních parků)
- lesní hospodářství v národních parcích,
- pro státní ekologickou politiku,
- systém značení ekologicky šetrných výrobků a služeb,
- program podporující dobrovolnou účast v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí.

K zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády MŽP koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy. (§ 19 odst. 3 KompZ). Působnost MŽP je založena ve většině složkových zákonů odpovídajících výše uvedenému výčtu oblastí vyjmenovaných v KompZ.

Podle ustanovení § 79 ZOPŘK ministerstvo životního prostředí dále například:

- zpracovává ve spolupráci s kraji v samostatné působnosti prognózy a koncepce strategie ochrany přírody v ČR,
- zabezpečuje mezinárodní spolupráci ČR v oboru ochrany přírody a krajiny,
- podává Komisi EU zprávy a informace požadované právními předpisy Evropských společenství v oblasti ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich stanovišť,
- vydává prováděcí právní předpisy, kterými se vyhláší národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů a bližší podmínky jejich ochrany (§ 79 odst. 3 písm. b) ZOPŘK),

➤ vymezuje zóny ochrany přírody v národních parcích a chráněných krajinných oblastech (§ 79 odst. 3 písm. c) ZOPŘK),

➤ zajišťuje záchranné programy kriticky ohrožených a silně ohrožených druhů rostlin a živočichů (§ 79 odst. 3 písm. e) ZOPŘK),

➤ je odvolacím orgánem proti rozhodnutím vydaným orgánem kraje v přenesené působnosti nebo správou národního parku či chráněné krajinné oblasti (z tohoto důvodu je také poměrně často účastníkem řízení před správními soudy),

➤ uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje,

➤ ruší opatření správy národního parku a chráněné krajinné oblasti, jsou-li v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem vydaným na základě zákona a v jeho mezích, usnesením vlády nebo směrnicemi ústředních správních úřadů a nejde-li o rozhodování ve správním řízení.

Uvedený přehled činnosti MŽP není vyčerpávající a přesto je z něj patrné, že MŽP má velice širokou oblast působnosti a je v rámci moci výkonné jedním z nejvýznamnějších orgánů. Jeho činnost má spíše koncepční a strategický charakter, nicméně jako odvolací orgán také často rozhoduje ve správním řízení a ovlivňuje tak konkrétní případy.

Díl 2. Ministerstvo zemědělství

Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy pro zemědělství, s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu, pro vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, a pro potravinářský průmysl. Je rovněž orgánem státní správy lesů, myslivosti a rybářství, s

výjimkou území národních parků, ve věcech veterinární péče, rostlinolékařské péče a péče o ochranu zvířat proti týrání (§ 15 odst. 1, 2 KompZ).

Ministerstvu zemědělství podléhá Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Státní veterinární správa, Rostlinolékařská správa a Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský.⁵

Díl 3. Státní úřad pro jadernou bezpečnost

Státní úřad pro jadernou bezpečnost je ústředním orgánem státní správy, který vykonává státní správu a dozor při využívání jaderné energie a ionizujícího záření a v oblasti radiační ochrany (§ 3 odst. 1 AtomZ.). Význam SÚJB je značný z toho důvodu, že vliv jaderných zařízení, jaderných materiálů a radioaktivních odpadů na životní prostředí je potenciálně velice destruktivní, a v této oblasti je proto nezbytné přísné dodržování právních předpisů a bezpečnostních a technických norem, na což mimo jiné dohlíží právě SÚJB.

Podle ust. § 3 odst. 2 AtomZ. SÚJB například:

➤ vykonává státní dozor nad jadernou bezpečností, jadernými položkami, fyzickou ochranou, radiační ochranou, havarijní připraveností a technickou bezpečností vybraných zařízení a kontroluje dodržování povinností podle AtomZ,

➤ vykonává kontrolu nešíření jaderných zbraní a státní dozor nad jadernými položkami a fyzickou ochranou jaderných materiálů a jaderných zařízení,

➤ schvaluje dokumentaci, programy, seznamy, limity,

5 Tamtéž s. 62

podmínky, způsob zajištění fyzické ochrany, havarijní řády a po projednání vazeb na vnější havarijní plán s příslušným krajským úřadem a dotčenými obecními úřady obcí s rozšířenou působností vnitřní havarijní plány a jejich změny,

➤vede státní systém evidence a kontroly jaderných materiálů a údajů a informací v souladu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána a stanovuje prováděcím právním předpisem požadavky na vedení jejich evidence a způsob její kontroly,

➤zajišťuje pomocí celostátní radiační monitorovací sítě a na základě hodnocení radiační situace podklady pro rozhodování o opatřeních vedoucích ke snížení nebo odvrácení ozáření v případě radiační havárie,

➤zajišťuje mezinárodní spolupráci v oboru své působnosti,

➤uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a k územně plánovací dokumentaci z hlediska bezpečnosti a radiační ochrany při činnostech souvisejících s využíváním jaderné energie a činnostech vedoucích k ozáření.

Ve smyslu ustanovení § 9 AtomZ Státní úřad pro jadernou bezpečnost vydává povolení například k umístění jaderného zařízení nebo úložiště radioaktivních odpadů, výstavbě a provozu jaderného zařízení, nakládání s radioaktivními odpady, nakládání s jadernými materiály.

Podle věcného zaměření se SÚJB člení na Úsek jaderné bezpečnosti, Úsek radiační ochrany a Úsek řízení a technické podpory. Součástí SÚJB jsou Regionální centra v Praze, Plzni, Českých Budějovicích, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Brně a Ostravě a dvě lokální pracoviště na jaderných elektrárnách

Temelín a Dukovany.⁶

Význam činnosti Státního úřadu pro jadernou bezpečnost bude v budoucnosti pravděpodobně ještě růst, neboť v souvislosti s růstem spotřeby elektrické energie se uvažuje mj. také o rozšíření její produkce v jaderných elektrárnách a není pravděpodobné, že by byl v blízké budoucnosti objeven jiný stejně vydatný zdroj elektrické energie.

Oddíl 3. Jiné orgány s celostátní působností

Jiné orgány s celostátní působností se od ústředních orgánů státní správy liší v tom, že jsou podřízeny jednotlivým ministerstvům a nikoli vládě, nejsou zřízeny kompetenčním zákonem a není v jejich pravomoci vydávat prováděcí právní předpisy. V oblasti ochrany životního prostředí je takovým orgánem v první řadě Česká inspekce životního prostředí (blíže viz ČÁST II. diplomové práce). Mezi tyto orgány patří i Státní veterinární správa, jež vykonává působnost v oblasti veterinární péče zejména podle VetZ, a také Rostlinolékařská správa, jejíž působnost na úseku rostlinolékařské péče je upravena primárně v RosZ.

⁶ [Viz www.sujb.cz](http://www.sujb.cz)

Oddíl 4. Orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy

Díl 1. Orgány krajů při výkonu státní správy

V ust. § 67 odst. 1 KrajZ je stanoveno, že přenesenou působnost (státní správu) vykonává krajský úřad s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu, radě nebo zvláštnímu orgánu. Krajské úřady mají v oblasti práva životního prostředí stanovenu velmi širokou působnost a význam a dopad jejich činnosti je proto značný. K výkonu působnosti v oblasti ochrany životního prostředí bývají na krajských úřadech zřizovány odbory či oddělení ochrany životního prostředí. Konkrétní příklady z působnosti krajských úřadů uvádíme pro ilustraci níže.

Ve smyslu ust. § 75 odst. 1 ZOPŘK mají krajské úřady postavení orgánu ochrany přírody.

Podle ust. § 77a odst. 3 ZOPŘK krajské úřady ve svém správním obvodu, nejde-li o území národního parku, chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma, například:

- vydávají závazné stanovisko ke schválení lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov,
- rozhodují o omezení výkonu práva myslivosti a rybářství v přírodních rezervacích,
- udělují výjimky ze zákazů v přírodních rezervacích,
- zajišťují záchranné programy ohrožených zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů,
- podávají návrhy na vyvlastnění,
- ukládají opatření podle § 66 ZOPŘK (stanovení podmínek pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu chráněných částí přírody, popř. zákaz takové činnosti),

➤ ukládají pokuty za správní delikty,

➤ jsou odvolacími orgány proti rozhodnutím vydaným obecními úřady, pověřenými obecními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností,

➤ vydávají stanoviska k důsledkům koncepcí a záměrů pro evropsky významné lokality a ptačí oblasti,

➤ vydávají souhlasy k činnostem v ptačích oblastech,

➤ uplatňují stanovisko k zásadám územního rozvoje.

Podle ust. odst. 2 téhož paragrafu kraje mohou vydávat pro svůj správní obvod, nejde-li o národní park, chráněnou krajinnou oblast nebo jejich ochranné pásmo, nařízení o zřízení přírodního parku včetně omezení využití jeho území a nařízení o zřízení přírodní rezervace a o zřízení přírodní památky včetně stanovení jejich bližších ochranných podmínek a zajišťují péči o tato území.

Velice významná je působnost krajských úřadů v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, již mají zakotvenou v ust. § 22 EIAZ, podle něhož orgány kraje zajišťují posuzování záměrů uvedených v příloze č. 1 sloupcích B a jejich změn a záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. d) a e) EIAZ, zajišťují posuzování koncepcí v případech, kdy dotčené území zasahuje výlučně do územního obvodu kraje, není-li příslušné Ministerstvo životního prostředí, vydávají stanovisko k vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí.

Další důležitou oblastí, v níž krajské úřady působí, je oblast integrované prevence. Základní úpravu působnosti krajských úřadů obsahuje ust. § 33 IPPCZ, podle něhož krajské úřady až na určité výjimky rozhodují o žádosti o vydání integrovaného povolení, přezkoumávají plnění závazných podmínek

integrovaného povolení, rozhodují o správních deliktech či o zastavení provozu zařízení.

Význam integrované prevence a posuzování vlivů na životní prostředí spočívá zejména v jejich preventivním působení ve fázi, kdy lze poškození životního prostředí předejít, což je mnohem účinnější prostředek ochrany než případné odstraňování již vzniklých škod.

Ve smyslu ust. § 42 OvZ patří kraje (zejména krajské úřady) mezi orgány ochrany ovzduší.

Na základě ust. § 48 odst. 1 OvZ krajský úřad:

- kontroluje a hodnotí dodržování imisních limitů a emisních stropů na základě údajů z informačního systému kvality ovzduší,

- vypracovává krajský program snižování emisí a programy ke zlepšení kvality ovzduší,

- ukládá pokuty,

- uplatňuje stanoviska k územním plánům a k regulačním plánům, obsahující podmínky ochrany ovzduší, pokud tato územně plánovací dokumentace navrhuje umístění zdrojů znečištění ovzduší,

- je dotčeným orgánem státní správy v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší s výjimkou malých stacionárních zdrojů.

Podle ust. § 48 odst. 2 téhož zákona kraj vydává v přenesené působnosti nařízením program ke zlepšení kvality ovzduší.

Další důležité kompetence mají krajské úřady jakožto orgány státní správy lesů (§ 47 odst. 1 LesZ). Podle ust. § 48a odst. 1 LesZ krajský úřad například:

- rozhoduje o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných

nebo zvláštního určení, o odnětí lesních pozemků plnění funkcí lesa nebo o omezení jejich využívání pro plnění funkcí lesa o výměře 1 ha a více a o výši poplatků za odnětí,

➤ uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci, pokud tato dokumentace umisťuje rekreační a sportovní stavby na pozemky určené k plnění funkcí lesa, není-li příslušné Ministerstvo zemědělství,

➤ vykonává dozor, jak orgány státní správy, fyzické a právnické osoby dodržují ustanovení tohoto zákona, předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí vydaných na jejich základě (§ 51 odst. 1), s výjimkou vojenských lesů.

Krajské úřady vykonávají působnost i v jiných oblastech ochrany životního prostředí podle dalších složkových zákonů (OdpZ, PrevZ, CITESZ, VodZ atd.), ale domníváme se, že výše zmíněné příklady z působnosti krajských úřadů postačují k tomu, aby bylo zřejmé, že role krajů v ochraně životního prostředí je velmi významná a oblast, v níž působí, velmi rozsáhlá. Působnost krajských úřadů je dána zásadně ve významnějších záležitostech než je tomu u obecních úřadů, což vyplývá mimo jiné z toho, že spravují rozsáhlejší území.

Díl 2. Orgány obcí při výkonu státní správy

Ve smyslu ust. § 61 ObecZ je přenesená působnost (státní správa) ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými zákonem o obcích nebo na jeho základě, popř. zvláštními zákony, v rozsahu pověřeného obecního úřadu tímto úřadem a v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností tímto úřadem. Které obce mají pověřený obecní úřad či obecní úřad s rozšířenou

působností, stanoví zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. V rámci obecních úřadů vykonávají působnost v oblasti životního prostředí zpravidla odbory životního prostředí.

V následujících pasážích opět uvádíme některé příklady z působnosti obecních úřadů (všech jejich typů).

Na základě ust. § 76 odst. 1 ZOPŘK obecní úřady jako orgány ochrany přírody (§ 75 odst. 1 ZOPŘK):

➤ povolují s výjimkou území národních parků kácení dřevin a jsou oprávněny k pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin podle § 8 ZOPŘK, ukládají náhradní výsadbou podle § 9 ZOPŘK s výjimkou území národních parků a vedou přehled pozemků vhodných k náhradní výsadbě podle § 9 odst. 2 ZOPŘK. (V této činnosti obecních úřadů shledává pravidelně nedostatky Česká inspekce životního prostředí, blíže viz ČÁST II, Kapitola 3., Oddíl 1.)

Podle ust. § 76 odst. 2 ZOPŘK pověřené obecní úřady jako orgány ochrany přírody s výjimkou území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem:

➤ vydávají závazná stanoviska k zásahům do registrovaných krajinných prvků a registrují významné krajinné prvky,

➤ vyhláší památné stromy a jejich ochranná pásma, zajišťují jejich ochranu, popřípadě ruší jejich ochranu,

➤ vydávají souhlas ke zřizování nebo rušení cest.

Na základě ust. § 77 odst. 2 ZOPŘK obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako orgány ochrany přírody ve svém správním obvodu, nejde-li o národní park, chráněnou krajinnou

oblast či jejich ochranné pásmo:

➤ mohou ukládat opatření k omezení či zákazu činností, jež by mohly způsobit nedovolenou změnu chráněných částí přírody,

➤ ukládají pokuty za správní delikty,

➤ uplatňují stanoviska k územním plánům, regulačním plánům a k návrhům vymezení zastavěného území z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.

V rozsahu obecních úřadů, pověřených obecních úřadů i obecních úřadů obcí s rozšířenou působností vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny také magistráty statutárních měst (§ 76 odst. 4 ZOPŘK).

Obce s rozšířenou působností mohou vydávat pro svůj správní obvod, nejde-li o národní park, chráněnou krajinnou oblast nebo jejich ochranné pásmo, nařízení k omezení nebo zákazu rušivé činnosti v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů (§ 77 odst. 1 ve spojení s § 5 odst. 1 ZOPŘK).

Obecní úřady (všech tří typů) vykonávají působnost i podle řady dalších složkových zákonů (VodZ, OvZ, OdpZ, LesZ atd.), nemá však smysl popisovat zvlášť působnost stanovenou v každém zvláštním zákoně. Obecně lze konstatovat, že působnost obecních úřadů je poměrně rozsáhlá, avšak ne vždy je vykonávána na optimální úrovni. (O některých nedostacích, jež se v činnosti obecních úřadů vyskytují a na něž poukazuje inspekce ve svých výročních zprávách, pojednáváme v ČÁSTI II. o České inspekci životního prostředí a také oddíle o správním soudnictví v Kapitole 3.)

Díl 3. Orgány hlavního města Prahy při výkonu státní správy

Hlavní město Prahu vyčleňujeme do samostatného oddílu

mimo oddíl o obcích, neboť jeho postavení je poněkud specifické. Hlavní město Praha je vyšším územním samosprávným celkem vedle třinácti krajů stanovených v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Z ust. § 1 odst. 1 zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vyplývá jeho zvláštní postavení jakožto hlavního města České republiky, kraje a obce současně.

Výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy a jeho městských částí je upraven v ust. § 31-33 HMPZ. V ust. § 31 odst. 1 a odst. 2 je stanoveno, že orgány hlavního města Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům krajů (odst. 1), a dále přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále v zákoně o hlavním městě Praze stanoveno jinak (odst. 2). Orgány městské části vykonávají přenesenou působnost městské části v rozsahu stanoveném zákonem a v mezích zákona Statutem hlavního města Prahy (§ 32 odst. 1). A podle ust. § 32 odst. 2 lze orgánům městských částí v mezích zákona svěřit Statutem hlavního města Prahy přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, není-li dále v zákoně o hlavním městě Praze stanoveno jinak. Výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy je generálně svěřen Magistrátu, s výjimkami stanovenými zákonem (§ 81 odst. 3). Z uvedeného vyplývá, že primárně je výkonem přenesené působnosti hlavního města Prahy pověřen Magistrát, a to jak v rozsahu působnosti kraje, tak působnosti obce.

Výslovně se o úřadech městských částí hlavního města Prahy zmiňuje například ZOPŘK v ustanovení § 76 odst. 5, kde je stanoveno, že tyto úřady vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny:

- v rozsahu svěřeném obecnímu úřadu,
- ve věci vydávání souhlasu ke zřizování nebo rušení účelových komunikací, stezek a pěšin,
- ve věci ukládání pokut,
- ve věci rozhodování o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu a ukládání povinností provést přiměřená náhradní opatření,
- v dalších věcech, které jsou jim svěřeny Statutem hlavního města Prahy.

Obecně lze konstatovat, že v některých zákonech je přenesená působnost orgánů městských částí zmíněna výslovně (ZOPŘK, RybZ) a v některých nikoliv (VodZ, OvZ) - zde pak platí obecná pravidla o výkonu přenesené působnosti popsaná výše.

Oddíl 5. Orgány se specificky vymezenou územní působností

Pod pojem orgány se specificky vymezenou územní působností patří orgány vykonávající působnost v oblasti ochrany životního prostředí pouze na určitém území (tedy nikoli celostátně). Jejich územní působnost buď odpovídá území vyšších územních samosprávných celků (tak je tomu v případě krajských veterinárních správ podle ust. § 47 VetZ a krajských hygienických stanic podle ust. § 82 OVZZ) nebo je omezena na území velkoplošných zvláště chráněných území (správy NP a CHKO).

Převážnou část tohoto oddílu věnujeme pojednání o činnosti správ NP a CHKO, neboť jsou nejvýznamnějšími orgány tohoto druhu, ale ještě před tím se stručně zmíníme o krajských veterinárních správách a krajských hygienických stanicích.

Krajské veterinární správy vykonávají působnost na úseku veterinární péče podle VetZ, kde mimo jiné vypracovávají krajské pohotovostní plány, rozhodují o mimořádných veterinárních opatřeních v obvodu své působnosti či provádějí veterinární kontrolu zvířat a živočišných produktů (§ 49 VetZ).

Krajské hygienické stanice patří ve smyslu ust. § 78 odst. 2 OVZZ do soustavy orgánů ochrany veřejného zdraví a na základě ust. § 82 OVZZ jim přísluší vykonávat státní zdravotní dozor, uplatňovat stanoviska k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany veřejného zdraví nebo nařizovat mimořádná opatření při epidemii či nebezpečí jejího vzniku.

Správy národních parků a chráněných krajinných oblastí (dále jen správy) vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem, není-li podle ZOPŘK příslušný obecní úřad, Ministerstvo životního prostředí nebo Česká inspekce životního prostředí (§ 78 odst. 1 ZOPŘK). Správy CHKO mají specifické postavení v tom, že jsou územními složkami Agentury ochrany přírody a krajiny. AOPK je spíše odborným orgánem, proto o ní pojednáváme níže v samostatné kapitole o odborných organizacích, nicméně správy mají na úseku ZOPŘK postavení správního úřadu, proto jejich činnost a postavení popisujeme na tomto místě.

Seznam správ, jejich sídel a předpisů, jimiž byly zřízeny, je uveden v příloze ZOPŘK. V současné době jsou v České republice

tyto národní parky: Národní park Šumava , Národní park Podyjí, Krkonošský národní park a Národní park České Švýcarsko; a tyto chráněné krajinné oblasti: Beskydy, Bílé Karpaty, Blaník, Blanský les, Broumovsko, České středohoří, Český kras, Český les, Český ráj, Jeseníky, Jizerské hory, Kokořínsko, Křivoklátsko, Labské pískovce, Litovelské Pomoraví, Lužické hory, Moravský kras, Orlické hory, Pálava, Poodří, Slavkovský les, Šumava, Třeboňsko, Žďárské vrchy, Železné hory.

Z působnosti správ lze zmínit příklady vyplývající z ust. § 78 odst. 2 ZOPŘK, podle něhož správy:

- si mohou vyhradit působnost obce ve věcech kácení dřevin, jsou-li pro to závažné důvody,

- ukládají pokuty za správní delikty na území národních parků a chráněných krajinných oblastí,

- mohou vydávat vyhlášky o zřízení přírodních rezervací a přírodních památek,

- přezkoumávají rozhodnutí orgánů obcí vydaná ve správním řízení na úseku ochrany přírody a krajiny.

Podle ust. § 78 odst. 3 ZOPŘK jsou správy, není-li k tomu příslušné Ministerstvo životního prostředí, oprávněny vydat nařízení pro obvod své působnosti, a to:

- k omezení či zákazu rušivé činnosti v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů,

- návštěvní řády národních parků,

- k vyhlášení přírodních rezervací a jejich bližších ochranných podmínek a jejich zrušení,

- k vyhlášení přírodních památek a jejich bližších ochranných podmínek a jejich zrušení,

- k omezení či zákazu vstupu na některá území z důvodu

jejich ochrany před poškozením.

Na základě ust. § 78 odst. 7 ZOPŘK správy plní zároveň úkoly odborných organizací ochrany přírody ve svých územních obvodech. Přitom zejména provádějí potřebné inventarizační přírodovědné průzkumy, dokumentaci a šetření v ochraně přírody, spolupracují s výzkumnými a vědeckými pracovišti, zajišťují strážní, informační a kulturně výchovnou činnost. Správy dále zajišťují péči o zvláště chráněná území ve své územní působnosti.

Dle ust. § 78 odst. 8 ZOPŘK správy národních parků vykonávají na území národních parků působnost svěřenou zvláštními předpisy krajským úřadům, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, obcím a pověřeným obecním úřadům na úseku rybářství a ochrany zemědělského půdního fondu.

Oddíl 6. Veřejné stráže

Veřejné stráže jsou fyzické osoby, které jsou do funkce stráže jmenovány příslušným orgánem veřejné správy a při výkonu své funkce mají na základě ustanovení § 89 odst. 9 TZ postavení veřejného činitele. V současné době jsou zřizovány stráže přírody podle ZOPŘK, lesní stráže podle LesZ, rybářské stráže podle RybZ a myslivecké stráže podle MyslZ.

Podle ust. § 81 odst. 1 ZOPŘK ustanovují stráž přírody krajské úřady a správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, zejména z řad dobrovolných pracovníků. Úkol stráže přírody spočívá zejména v kontrole dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny. ZOPŘK zná dva základní druhy stráží, a sice strážce a zpravodaje (§ 81 odst. 2). V ust. § 81 odst. 3 jsou stanoveny základní požadavky, které musí splňovat fyzická

osoba, která má být ustanovena do funkce strážce přírody (občan ČR, starší 21 let, zdravotně způsobilý atd.). Úřad, který stráž ustanovil, vydá strážní služební odznak a průkaz, v němž současně stanoví obvod její působnosti (§ 81 odst. 4).

Oprávnění strážce přírody stanovená v ust. § 81 odst. 8 ZOPŘK jsou následující:

- zjišťovat totožnost osob, které porušují předpisy na ochranu přírody,

- ukládat a vybírat blokové pokuty za přestupky na úseku ochrany přírody,

- vstupovat na cizí pozemky za podmínek stanovených v § 62 (v nezbytných případech při plnění svých úkolů)

- zadržet ke zjištění totožnosti osobu, kterou přistihnou při porušování právních předpisů o ochraně přírody a krajiny, a odevzdat ji orgánu Policie České republiky; přistižené osoby jsou povinny uposlechnout,

- požadovat pomoc nebo součinnost orgánů Policie České republiky, popřípadě obecní policie, pokud nemohou splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky.

Podle ust. § 81 odst. 9 ZOPŘK v případě bezprostředního ohrožení zájmů chráněných podle části druhé, třetí a čtvrté ZOPŘK je strážce přírody oprávněn k pozastavení rušivé činnosti. O svém opatření bezodkladně vyrozumí územně příslušný orgán ochrany přírody (obecní úřad, krajský úřad, správa CHKO či NP). Opatření potvrdí, změní nebo zruší orgán ochrany přírody nejpozději do 15 dnů od jeho vydání.

Povinnosti strážce přírody při její činnosti jsou stanoveny v ust. § 81a ZOPŘK:

- prokázat se průkazem strážce přírody a nosit služební

odznak,

➤ dohlížet na dodržování povinností spojených s kontrolou dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny,

➤ oznamovat neodkladně zjištěné závady, nedostatky a škody orgánu, který ji ustanovil, popřípadě v neodkladných případech též orgánům Policie České republiky nebo příslušným orgánům státní správy.

Až na malé odchylky je obdobná úprava postavení lesní stráže podle LesZ (§ 38 až 39a), rybářské stráže v RybZ (§ 14 až 18) i myslivecké stráže podle MyslZ (§ 12 až 16).

Na základě výše uvedeného lze jednoznačně konstatovat, že veřejné stráže hrají nezastupitelnou roli při kontrole dodržování a prosazování části práva životního prostředí přímo v terénu a bylo by pouze přínosem, kdyby se počet osob pracujících jako veřejné stráže zvýšil. Jako vždy je však hlavní překážkou takového vývoje nedostatek finančních prostředků. O veřejných strážích se ještě zmíníme v ČÁSTI II. a závěru práce.

Oddíl 7. Dílčí závěr

Předchozí pasáže pojednávající o orgánech moci výkonné ukázaly, že rozsah působnosti, kterou vykonávají tyto orgány na úseku práva životního prostředí, je značný, a v důsledku toho je jejich vliv na celkovou kvalitu ochrany životního prostředí v ČR rozhodující. O problémech, které se vyskytují v činnosti některých orgánů moci výkonné, pojednáme v následující kapitole věnované moci soudní a také v ČÁSTI II. naší práce, která popisuje činnost České inspekce životního prostředí, neboť inspekce se o určitých nedostatcích zmiňuje pravidelně ve svých

výročních zprávách. Možné návrhy na zlepšení situace v činnosti orgánů moci výkonné se pokusíme formulovat v celkovém závěru práce.

Kapitola 3. Moc soudní

„Soudy (obecné) jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům“⁷. Podrobný popis soudnictví v ČR není předmětem naší práce, proto se zaměříme na aspekty, které považujeme za podstatné z hlediska ochrany životního prostředí. Zmíníme činnost soudů civilních, trestních i správních a nemůžeme samozřejmě vynechat ani činnost Ústavního soudu jakožto vrcholného orgánu ochrany ústavně zaručených základních lidských práv a svobod.

Oddíl 1. Civilní soudnictví

V rámci civilního soudnictví rozhodují soudy zejména o žalobách na náhradu škody na životním prostředí, přičemž v řízení postupují podle OSŘ. K řízení je příslušný okresní soud v jehož obvodu má žalovaná fyzická osoba bydliště nebo se zdržuje či právnická osoba sídlo (§ 84 a 85 OSŘ).

Škoda je chápána jako majetková újma vyčíslitelná v penězích.⁸ Zatímco majetek vyrobený člověkem a tudíž více či méně nahraditelný, lze ocenit podle částky, za niž lze získat jeho ekvivalent v daném místě a čase, části živé i neživé přírody mnohdy nahradit nelze a vyčíslit tak jejich skutečnou a nejen materiální hodnotu je velice problematické. Občanský zákoník

⁷ Viz Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo ČR. Část 1. 1. vydání. Praha: Linde, 2001, s. 395

stanoví v ust. § 415 obecnou povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám mimo jiné také na životním prostředí, ale v dalších ustanoveních už škodu na životním prostředí blíže neupravuje. Jediným právním předpisem, který v současné době upravuje oceňování některé ze složek životního prostředí je zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. V hlavě druhé části první stanoví mj. způsob ocenění pozemků a trvalých porostů, který je konkretizován vyhláškou Ministerstva financí č. 3/2008 Sb. Pro jiné složky životního prostředí takováto úprava neexistuje.

„Možnosti využívání občanského práva pro řešení ztrát na životním prostředí jsou však zejména omezeny principem volné dispozice...“⁹. Vlastník poškozeného majetku není povinen uplatňovat náhradu škody a prostředky, které případně získá, není povinen použít ve prospěch životního prostředí. Pro složky životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnictví, jako voda, ovzduší či ekosystémy, pak využití občanskoprávní náhrady škody nepřipadá v úvahu vůbec.

Oddíl 2. Trestní soudnictví

Soudy jako orgány činné v trestním řízení rozhodují o vině a trestu za trestné činy, včetně trestných činů proti životnímu prostředí. Hmotněprávní úprava se nachází v TZ ve spojení s předpisy z oblasti práva životního prostředí, procesní úprava potom v TŘ. Procesní i hmotněprávní úpravu obsahuje také zákon o soudnictví ve věcech mládeže (zákon č. 218/2003 Sb.). Všechny trestné činy proti životnímu prostředí projednávají v prvním

8 Viz Knappová M. a kol. Občanské právo hmotné 2. 4. vydání. Praha: Aspi, 2005. s. 437.

9 Viz Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 83

stupni okresní soudy, popřípadě obvodní soudy v Praze či Městský soud v Brně.

Životní prostředí, resp. některá z jeho složek, je objektem skutkových podstat většího počtu trestných činů. Zejména je to trestný čin Ohrožení a poškození životního prostředí podle ust. § 181a a § 181b TZ, Poškození lesa těžbou (§ 181c), Nakládání s odpady (§181e), Pytláctví (§ 178a) a další. Podrobný rozbor trestné činnosti proti životnímu prostředí by však přesahoval rámec naší práce, proto se zaměříme pouze na první z nich.¹⁰

Nahlédneme-li do statistik Ministerstva spravedlnosti¹¹, zjistíme, že v letech 2006 až 2007 bylo například pro trestný čin ohrožení a poškození životního prostředí podle ust. § 181a odsouzeno pouze 5 osob, přičemž ani jednou nebyl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, dvakrát byl uložen podmíněný trest odnětí svobody, dvakrát bylo upuštěno od potrestání a jedenkrát byl uložen trest obecně prospěšných prací. Za nedbalostní formu tohoto trestného činu podle ust. § 181b pak byly uloženy pouze dva tresty obecně prospěšných prací a jeden podmíněný trest. V letech 2003-2005 potom tyto trestné činy vůbec nejsou uvedeny. Zůstává otázkou, proč jsou tato čísla tak nízká. Zda je tomu tak proto, že tato kriminalita není páchána nebo že pouze není odhalována. Podle našeho názoru hraje roli konstrukce skutkových podstat, zejména množství znaků, které musí být současně naplněny, aby byl trestný čin spáchán, nedostatek zkušeností s objasňováním tohoto druhu kriminality, nízká společenská nebo možná spíše politická poptávka po

10 Pro více informací viz Šámal P. a kol. Trestní zákon-komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006

11 Viz Statistická ročenka kriminality Ministerstva spravedlnosti na portal.justice.cz/ms

důsledném stíhání této trestné činnosti a také objektivní okolnosti, za nichž je páchána (odlehlá místa, kde zřídka lze spoléhat na svědecké výpovědi).

Negativní vliv na účinnost preventivního působení trestní represe mají nepochybně příliš nízké trestní sazby, které vedou k tomu, že když už se některý pachatel dostane před soud, pravděpodobnost, že by dostal nepodmíněný trest odnětí svobody, je mizivá (to ostatně potvrzují výše zmíněná statistická data). Zákonodárce si neuvědomuje, že zejména u trestných činů, které se tak obtížně objasňují a stíhají jako trestné činy proti životnímu prostředí, je právě odstrašující efekt vysokých trestních sazeb jednou z mála potenciálních zbraní v boji proti této kriminalitě.

Dne 1. ledna 2010 vstoupí v účinnost zcela nový trestní zákoník, který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 40/2009 Sb. V tomto zákoně došlo mimo jiné ke změnám systematiky zvláštní části, která obsahuje samostatnou Hlavu VIII Trestné činy proti životnímu prostředí. Skutečnost, že trestné činy proti životnímu prostředí jsou nyní v samostatné hlavě zvláštní části trestního zákoníku, je však asi jediná pozitivní změna, již tento zákon přináší. Už samotné zařazení této hlavy až na osmé místo hovoří o trvajícím podceňování významu životního prostředí a role trestního práva v jeho ochraně.

Toto téma je předmětem činnosti také orgánů Evropské unie, když 27. ledna 2003 přijala Rada EU rámcové rozhodnutí Rady č. 2003/80, o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva, čímž reagovala na potřebu společného postupu členských států proti nárůstu množství i intenzity environmentálních deliktů. Rámcové rozhodnutí bylo zrušeno

Evropským soudním dvorem z důvodu porušení legislativních pravidel.¹² Dne 19. listopadu 2008 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí, kterou jsou členské státy povinny implementovat do 26. prosince 2010. Tato směrnice ukládá členským státům provést taková opatření, aby bylo možno činit odpovědnými právnické osoby za trestné činy uvedené v čl. 3 a 4 směrnice, jichž se dopustí osoby jednající v zastoupení právnické osoby, činící rozhodnutí jejím jménem nebo oprávněné vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby. Pokud dojde k řádné implementaci této směrnice, bude to nepochybně významný krok ke zlepšení ochrany životního prostředí v ČR.

Přes výše uvedené problémy je nepochybné, že trestní právo hraje v ČR nezastupitelnou roli jako ultima ratio při trestání nejnebezpečnějšího jednání, jehož postih prostředky správního práva by nebyl dostatečný. Domníváme se však, že v ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva je potřeba mnohé vylepšit, ať už zavedením nových skutkových podstat či zpřísněním trestních sazeb.

Oddíl 3. Správní soudnictví

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a rozhodují v některých dalších věcech stanovených soudním řádem správním a případně zvláštními zákony (§ 2 SŘS). V rámci soudní moci má činnost správních soudů z hlediska ochrany životního prostředí zcela výjimečné postavení, což vyplývá ze samotného poslání

12 Viz Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 74 – 75.

soudů ve správním soudnictví a jejich pravomoci. Ta je vymezena v ust. § 4 SŘS. Pro ochranu životního prostředí má význam zejména rozhodování o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 písm a) SŘS), které tvoří největší část případů rozhodovaných správními soudy, ale v úvahu připadají také žaloby proti nečinnosti (§ 4 odst. 1 písm. b) SŘS), popřípadě návrhy na zrušení opatření obecné povahy (§ 4 odst. 2 písm c) SŘS). Správní soudy zejména přezkoumávají zákonnost rozhodovací a další činnosti orgánů veřejné správy, které se z orgánů veřejné moci na ochraně životního prostředí podílejí zdaleka nejvíce.

Z pohledu naší práce nemá smysl rozebírat obecně organizaci a činnost soudů ve správním soudnictví, mnohem přínosnější bude zaměřit se na aspekty, které mají konkrétní a bezprostřední dopad na ochranu životního prostředí. Z tohoto hlediska má největší význam činnost Nejvyššího správního soudu (NSS). Ten totiž jako vrcholný soudní orgán ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech, přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve správním soudnictví a v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se může usnést na zásadním usnesení (§ 12 SŘS).

Při studiu mnoha desítek judikátů NSS týkajících se ochrany životního prostředí jsme narazili jak na rozhodnutí, jež lze považovat za přínos pro ochranu životního prostředí, tak na rozhodnutí, s nimiž je možno polemizovat či přímo nesouhlasit. V následující pasáži z našeho pohledu nejdůležitější judikáty zmíníme a pokusíme se zhodnotit jejich dopad.

Přezkoumatelnost závazných stanovisek a souhlasů orgánu
ochrany přírody

Rozhodnutím rozšířeného senátu číslo jednací 8 As 47/2005 – 86 ze dne 21. října 2008 NSS definitivně vyřešil otázku přezkoumatelnosti souhlasů a závazných stanovisek orgánů ochrany přírody ve správním soudnictví. K rozhodování rozšířeného senátu dochází v případě, kdy senát NSS při svém rozhodování dospěje k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS. V takové situaci postoupí senát NSS věc k rozhodnutí rozšířenému senátu (§ 17 SŘS).

V usnesení 8 As 47/2005-86 rozšířený senát poměrně obšírně a zajímavě zdůvodnil, proč závazná stanoviska a souhlasy orgánů ochrany přírody podléhají přezkumu ve správním soudnictví. Za nejfrekventovanější z těchto aktů NSS označil závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku (§ 4 odst. 2 ZOPŘK), souhlas k zásahu do krajinného rázu (§ 12 odst. 2 ZOPŘK), souhlas ke stavební a jiné činnosti v ochranném pásmu zvláště chráněných území (§ 37 odst. 2 ZOPŘK), závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích (§ 44 ZOPŘK) a souhlas k některým činnostem a zásahům v ochranném pásmu památných stromů (§ 46 odst. 3 ZOPŘK). Poté rozšířený senát provedl rozbor podmínek, které musí být splněny, aby bylo možno určitý akt podrobit přezkumu ve správním soudnictví.

Základní podmínkou podle ust. § 65 SŘS je zásah do veřejných subjektivních práv. *„Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv. (...) [J]e*

nicméně patrné, že současně praktikovaný restriktivní výklad požadavku existence „veřejného subjektivního práva“ jako nutné podmínky aktivní žalobní legitimace znemožňuje žalobcům přístup k soudní ochraně. (...) Je nelogické činit ze schopnosti prokázat zásah do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv podmínku řízení; to je otázkou posouzení důvodnosti žaloby. (...) [R]igidně vyžadovaná existence veřejného subjektivního práva jako předpoklad aktivní žalobní legitimace fyzických či právnických osob se dostává do kolize s ústavním právem na přístup k soudu.“¹³

Rozšířený senát konstatoval, že i záměr zákonodárce byl odlišný od současné praxe, neboť podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 150/2002 Sb. měl být žalobně legitimován každý, kdo „*tvrdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu byl dotčen na svých právech. Jen takovéto vymezení zajišťuje beze zbytku naplnění požadavků Listiny a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobní legitimace, tedy právo na přístup k soudu, musí být totiž založena již samotným tvrzením. Nelze ji koncipovat tak, že právo na přístup k soudu se bude odvíjet od toho, zda někdo byl na právech zkrácen nebo ne; to může být zjištěno až po provedeném řízení a vyjádřeno teprve rozhodnutím soudu o věci samé.*“¹⁴

Rozšířený senát pak dospěl k závěru, že závazná stanoviska či souhlasy udělovaná orgány ochrany přírody jsou správními rozhodnutími ve smyslu ust. § 65 odst. 1 SŘS a nevztahuje se na ně tedy kompetenční výluka podle ust. § 70 písm. a) SŘS.

V další pasáži usnesení rozšířený senát konstatoval, že

13 Viz usnesení NSS 8 As 47/2005 – 86 na www.nssoud.cz

14 Tamtéž

neplatí ani kompetenční výlučka podle ust. § 70 písm. b) SŘS, protože souhlasy a závazná stanoviska orgánů ochrany přírody nejsou ani rozhodnutími předběžné povahy, neboť mají naopak povahu konečného rozhodnutí. A přestože jsou podkladem pro rozhodnutí navazující, jejich právní existence není svázána s osudem navazujícího rozhodnutí, které může být zrušeno bez jakéhokoliv dopadu na platnost a účinnost souhlasu či stanoviska orgánu ochrany přírody.

Domníváme se, že výše popsané rozhodnutí rozšířeného senátu NSS je pozitivním přínosem přinejmenším z pohledu přístupu k soudní ochraně a právní jistoty. Ovšem jeho dopad pro ochranu životního prostředí by byl pozitivní pouze tehdy, kdyby se změnil názor na postavení občanských sdružení a jejich žalobní legitimaci. Pokud se tak nestane, budou ve správním soudnictví v návaznosti na výše rozebraný judikát přezkoumávány pouze zamítavé akty orgánů ochrany přírody. Akty schvalující určitou činnost totiž nebude mít kdo napadnout správní žalobou, protože jediným dalším účastníkem daného správního řízení vedle osoby žádající o souhlas či stanovisko bude často pouze občanské sdružení, jehož aktivní legitimace ve správním soudnictví je značně omezena (viz níže).

Ochrana krajinného rázu dle ust. § 12 odst. 2 ZOPŘK ve spojení s ust. § 1 ZOPŘK

V řízení, jež skončilo rozsudkem číslo jednacích 2 As 35/2007-75, se NSS zabýval rozhodováním orgánů ochrany přírody podle ust. § 12 odst. 2 ZOPŘK. V dané věci rozhodoval správní orgán o souhlasu s umístěním několika větrných elektráren. Správní orgán souhlas neudělil, což žalobce napadl odvoláním a následně i

žalobou podle SŘS, neboť se domníval, že orgán ochrany přírody nedostatečně zohlednil ekonomický přínos stavby a postupoval tak v rozporu s ust. § 1, který stanoví, že je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel. NSS mimo jiné uvedl, že ustanovení § 1 ZOPŘK „(...) je zjevně ustanovením programovým a obecným, stanovícím zejména výkladová východiska pro další části zákona. (...) Zohlednění uvedených potřeb přitom nemůže znamenat negaci primárních cílů zákona (například cílů soustavy Natura 2000), nýbrž hledání řešení respektujících veřejný zájem, avšak zároveň neovlivňujících primární účel zákona či ovlivňujících jej co možná nejméně. (...) Zohlednění ekonomického přínosu je tedy namísto pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem, lze-li najít alternativní řešení zasahující do krajinného rázu méně, a přitom ještě z hlediska hospodárnosti vhodné. Nestanoví tedy povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. (...) [P]osouzení ekonomických přínosů není v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Jde o otázku podružnou, která nemůže hrát v případech významného dotčení krajinného rázu rozhodující roli. (...) [S]amotné ovlivnění krajinného rázu nemůže odůvodnit nesouhlas s realizací stavby podle citovaného ustanovení § 12 odst. 2. (...) Přípustný však zjevně není ani opačný výklad, podle něhož by byl zásah do krajinného rázu ospravedlnitelný vždy, pokud by existoval

*dostatečný ekonomický přínos. Navrhovaná stavba totiž nesmí krajinný ráz ovlivnit excesivně.*¹⁵ Úvahy NSS jsou z hlediska výkladu ust. § 1 a § 12 ZOPŘK velice přínosné, neboť představují užitečné vodítko pro orgány ochrany přírody a při rozhodování podle zmíněných ustanovení ZOPŘK zcela jasně staví zájem na ochraně krajinného rázu nad zájmy ekonomické.

K podjatosti zaměstnanců obecních úřadů

Stálým problémem, který má negativní vliv na ochranu životního prostředí na úrovni obcí, je postavení úředníků obecních úřadů, kteří při výkonu státní správy sice formálně nepodléhají starostovi, popřípadě radě obce, nicméně reálně pod jistým vlivem nepochybně jsou. Taková situace nastává zejména tehdy, když je účastníkem řízení podle ZOPŘK obec a orgánem, který o jejích právech a povinnostech rozhoduje, je „její“ obecní úřad, i když při výkonu přenesené působnosti, tedy v postavení orgánu státní správy. V době platnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) rozhodl NSS rozsudkem č.j. 2 As 21/2004-67 jeden z případů, v nichž se řešila mimo jiné otázka podjatosti úředníků obecního úřadu při rozhodování podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) ZOPŘK (rozhodování o povolení ke kácení dřevin). Dovolíme si část odůvodnění rozsudku citovat:

„V mnoha případech (...) může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy

15 Viz rozsudek NSS 2 As 35/2007-75 na www.nssoud.cz

rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) cit. zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 cit. zákona). Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávných celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tyto úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Chybnost úvahy krajského soudu o vyloučení pracovníků Městského úřadu Jičín spočívá i v tom, že v případě jejího uznání by došlo k vyloučení všech pracovníků správního orgánu, tedy de

facto vyloučení celého správního orgánu, což však správní řád ve svém ust. § 9 nepřipouští. Správní řád ani zákon č. 114/1992 Sb., který je ke správnímu řádu ve vztahu speciálního právního předpisu, nepočítají s možností přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, ani s možností, že by si orgán instančně nadřizený působnost k rozhodnutí ve věci atrahoval.“¹⁶

V tomto rozsudku tedy NSS zavírá oči před realitou a snaží se nás přesvědčit, že pouhé označení činnosti za výkon státní správy a pár proklamativních ustanovení o povinnostech úředníků územních samosprávných celků dostatečně zabrání možnému ovlivňování úředníků ze strany jejich zaměstnavatele. NSS mimo jiné opíral svůj postoj o absenci ustanovení umožňujícího vyloučení všech pracovníků správního úřadu z rozhodování o určité věci v té době platném správním řádu. Naštěstí zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, již vyloučení všech úředních osob pro podjatost předpokládá v ustanovení § 131 odst. 4, podle něhož v takovém případě nadřizený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem správního orgánu, jehož všechny úřední osoby jsou vyloučeny pro podjatost. Nezbyvá než čekat, zda a jak se toto ustanovení promítne v rozhodovací činnosti správních soudů.

Postavení environmentálních občanských sdružení

Význam pro procesní postavení občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, v řízení před správními soudy, konkrétně pro jejich žalobní legitimaci, má rozsudek číslo jednací 7 As 47/2005-80. NSS už

¹⁶ Viz rozsudek NSS 2 As 21/2004-67 na www.nssoud.cz

delší dobu judikuje, že takováto sdružení nemohou být žalobně legitimována dle ust. § 65 odst. 1 SŘS jako subjekt, jehož hmotná práva vyplývající z předpisů upravujících ochranu životního prostředí byla porušena, nýbrž pouze dle odst. 2 téhož paragrafu, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byla zkrácena na svých procesních právech. *„Žalobce – občanské sdružení – pak před soudem není oprávněn k tomu, aby si žalobou osvojil námitky třetích osob, uplatněné ve správním řízení a týkající se porušení práv těchto osob a to ani tehdy, jestliže taková osoba sama žalobu u soudu nepodala. Žalobce se může domoci žalobou u soudu ochrany jen proti tvrzenému porušení těch vlastních (totiž procesních) práv, na nichž byl zkrácen.“*¹⁷

Jakkoli logicky argumentace NSS zní, domníváme se, že lze nalézt naopak argumenty pro názor, že environmentální občanská sdružení by měla být oprávněna napadat žalobou podle SŘS i ta rozhodnutí či postupy správních orgánů, které způsobily porušení jiných než procesních práv. Pakliže totiž občanským sdružením ust. § 70 odst. 3 ZOPŘK přiznává postavení účastníka správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, aby jim umožnil tyto zájmy v řízení hájit, je pro skutečně efektivní plnění tohoto poslání nezbytné, aby tyto subjekty mohly brojit prostřednictvím správní žaloby také proti hmotněprávně vadným rozhodnutím správních orgánů a nikoliv jen proti takovým, která mohou být nezákonná v důsledku porušení procesních práv účastníka řízení. Opačný názor jde proti samotnému smyslu institutu účasti občanských sdružení na ochraně přírody a krajiny podle ust. § 70 ZOPŘK, neboť tuto účast značně omezuje a to z důvodů přehnaně formalistických.

17 Viz rozsudek NSS 7 As 47/2005-80 na www.nssoud.cz

Zájem ochrany přírody vs. jiný veřejný zájem

Rozsudky vydané pod čísly jednacími 7 A 139/2001-67 a 3 As 53/2005-94 interpretují ust. § 56 odst. 1 ZOPŘK a rozdílně odpovídají na důležitou otázku, a sice zda orgán ochrany přírody musí povolit výjimku v případě, že jiný veřejný zájem výrazně převyšuje nad zájmem ochrany přírody.

Vzhledem k tomu, že ust. § 56 odst. 1 ZOPŘK používá spojení „může povolit“, lze celkem jednoduchým jazykovým výkladem dospět k závěru, že orgán ochrany přírody sice může, ale nemusí výjimku ze zákazů povolit. Souladně s tímto názorem se NSS vyjádřil v rozhodnutí 7 A 139/2001-67 ze dne 29.7.2004: *„Při rozhodování o udělení výjimky se posuzuje pouze kritérium, zda je dán jiný veřejný zájem, než zájem na ochraně přírody a zda takový zájem nad zájmem o ochranu přírody převažuje. Ze zákonné úpravy vyplývá, že orgán ochrany přírody výjimku ze zákazů stanovených zákonem může, avšak nemusí povolit. Zákon nestanoví, že za určitých okolností, které však sám nikterak nespecifikuje, je správní orgán povinen výjimku udělit. Jak již bylo uvedeno, protože na udělení výjimky není právní nárok, nemůže být případný žadatel jejím neudělením zkrácen na svých subjektivních právech.“*¹⁸ Z toho však logicky vyplývá závěr, že žadatel se ani nemůže domáhat soudního přezkumu takového správního rozhodnutí, neboť SŘS přiznává žalobní legitimaci pouze tomu, kdo zkrácení na svých subjektivních právech utrpěl.

Ovšem o více než dva roky pozdější rozhodnutí tentokrát jiného senátu NSS 3 As 53/2005-94 ze dne 10.1.2007 se

¹⁸ Viz rozsudek NSS 7 A 139/2001-67 na www.nssoud.cz

přiklonilo ke zcela opačnému výkladu stejného zákonného ustanovení: „*Tento zákon slovem „může“ vyjadřuje naprostou (absolutní) volnost rozhodnutí orgánu ochrany přírody; tato volnost je však pouze zdánlivá, protože v případě, kdy správní orgán dospěje k závěru, že jiný veřejný zájem výrazně převyšuje nad zájmem ochrany přírody, je povinen výjimku udělit (jinak řečeno, slovo „může“ se obsahově mění na slovo „musí“, jak je ostatně známo i z výkladu a aplikace jiných právních předpisů, které toto slovní spojení obsahují). (...) soudní řád správní již (...) nevykládá paušálně ze soudního přezkumu rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není právní nárok.“¹⁹*

Podle našeho názoru interpretace použitá v tomto rozhodnutí neopodstatněně odporuje znění zákona a zejména teze, že slovo *může* se mění na slovo *musí* je zcela neudržitelná a hraničí s libovůlí. Pokud by zákonodárce skutečně chtěl zakotvit povinnost orgánu ochrany přírody, jistě by tak učinil jednoznačným slovním vyjádřením a prostě by použil termín *povolí*. O slabosti argumentace vypovídá i vágní obrat „*jak je ostatně známo i z výkladu a aplikace jiných právních předpisů, které toto slovní spojení obsahují*“, který v aktu vrcholného orgánu soudní soustavy nemá místo. Jedná se zřejmě o důsledek skutečnosti, že rozhodnutí o kasační stížnosti nelze napadnout opravným prostředkem a tlak na kvalitu právní argumentace je tak oslaben, což je ovšem potenciálně úskalí veškerého rozhodování v poslední instanci a záleží pouze na každém konkrétním soudci, jak se v dané situaci zachová.

Přezkum územních plánů obcí

19 Viz rozsudek NSS 3 As 53/2005-94 na www.nssoud.cz

Územní plán vydává zastupitelstvo obce ve formě opatření obecné povahy podle správního řádu (§ 43 a násl. StavZ, § 171 a násl. SŘ). K přezkumu opatření obecné povahy je potom podle ust. § 101a a násl. SŘS (Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) povolán Nejvyšší správní soud. Podívejme se nyní na to, jak se NSS k celé problematice přezkumu územních plánů obcí ve správním soudnictví staví v některých svých rozhodnutích.

K otázce aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, číslo jednací 2 Ao 1/2008-51 následovně: *„Jakkoli opatření obecné povahy není ze své podstaty adresné, zákon v § 101a odst. 1, věta první s. ř. s. spojuje aktivní legitimaci navrhovatele s tvrzením, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Na tomto místě je nutno uvést, že řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (coby jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijímání. (...) Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený.“²⁰*

V rozsudku ze dne 29.4.2008 číslo jednací 4 Ao 2/2008-42

NSS dospěl k závěru, že územní plánování je činností ve veřejném zájmu svěřenou zastupitelstvům obcí v rámci samostatné působnosti a opět zdůraznil, že mu nepřísluší přezkoumávat způsob, jakým chce obec využívat své území, nýbrž pouze zda při pořizování územního plánu byly dodrženy příslušné právní předpisy: „ (...) *jakkoliv přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořizení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumě předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a*

20 Viz rozsudek NSS 2 Ao 1/2008-51 na www.nssoud.cz

dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že „soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“²¹

V rozsudku číslo jednací 1 Ao 1/2006-74 NSS řešil otázku, jak posuzovat územní plány vydané podle předchozího stavebního zákona (zákona č. 50/1976 Sb.), a vyslovil názor, že územní plán je nutno chápat jako opatření obecné povahy i tehdy, když není takto výslovně označen v zákoně. Podle předchozí právní úpravy (zákona č. 50/1976 Sb.) byl územní plán přijímán formou obecně závazné vyhlášky obce, kterou může zrušit pouze Ústavní soud. Ovšem NSS dospěl k následujícím závěrům: „(...) mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a změnou územního plánu na straně druhé je třeba rozlišovat. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům. Fakt, že je

21 Viz rozsudek NSS 4 Ao 2/2008-42 na www.nssoud.cz

změna závazné částí územního plánu tímto způsobem vyhlášována, ještě z celku nečiní právní předpis; je proto zcela nezbytné zabývat se otázkou, zda má změna samotná povahu opatření obecné povahy či nikoliv. (...) [K] posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitka odpůrce, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, je proto lichá. Změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření. (...) Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou jednak konkrétnost předmětu a jednak obecnost adresátů; oba uvedené znaky změna územního plánu – i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. – splňuje. (...) [P]ovaha územního plánu jakožto opatření obecné povahy je vcelku nepopíratelná. Jde o dlouhodobý stabilní názor, který plyne z charakteru územně plánovací dokumentace, a který – jak vidno – nepodléhá ani během desítek let žádným zásadním korekcím. Bylo by proto zjevně nesprávné, pokud by územnímu plánu vydanému za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. měla být tato povaha upírána, přestože co do jeho podstaty jde stále o totéž, o co šlo za dob prvorepublikového Nejvyššího správního soudu či přijde podle nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb.“²²

Kromě výše uvedeného argumentoval NSS také nutností dodržovat závazky plynoucí z mezinárodního i evropského práva, konkrétně z Aarhuské úmluvy. Tato úmluva je ve smyslu ustanovení čl. 10 Ústavy ČR závazná a má aplikační přednost před zákony. „Právě imperativ souladného výkladu vnitrostátního

22 Viz rozsudek NSS 1 Ao 1/2006-74 na www.nssoud.cz

práva s mezinárodně právními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy (poz. Aarhuské úmluvy). (...) Ke stejnému výsledku lze dojít na půdorysu práva Evropských společenství (práva komunitárního): rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo také Evropské společenství k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Skutečnost, že se Úmluva stala součástí práva komunitárního jí propůjčuje systémové vlastnosti práva komunitárního, tedy především, za splnění příslušných podmínek předepsaných komunitárním právem, přednost a přímý účinek.“

V tomtéž rozhodnutí se NSS také zajímavě vyjádřil k odbornému charakteru územně plánovací činnosti a omezené úloze NSS při přezkumu územních plánů: „Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertizu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Těmto orgánům by proto měla být při výběru funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Na druhou stranu je nesporné, že volba

funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní.

Z tohoto důvodu musí být zároveň umožněno osobám, kterých se změna týká, se k ní vyjádřit. Právo vyjádřit se přirozeně neznamena právo veta či svévolné obstrukce; znamená pouze, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 stavebního zákona) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat.

V rovině aplikace výše uvedeného postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“

Bohužel v podobných případech dochází NSS někdy k opačným závěrům, a sice, že změna územního plánu přijatá za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. formou obecně závazné vyhlášky obce nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví jako opatření obecné povahy. K tomuto názoru se přiklonil rozšířený senát NSS například v usnesení číslo jednací 3 Ao 1/2007-44.²³ Naštěstí toto usnesení bylo zrušeno náležen Ústavního soudu spisové značky Pl.ÚS 14/07²⁴, o kterém mimo jiné pojednáváme v

23 Viz usnesení NSS 3 Ao 1/2007-44 na www.nssoud.cz

24 Viz náležen Pl.ÚS 14/07 na nalus.usoud.cz

následujícím oddíle.

Oddíl 4. Ústavní soudnictví

Ústavní soud ČR (dále též ÚS) se problematikou ochrany životního prostředí nezabývá tak často jako Nejvyšší správní soud, což je dáno charakterem ústavní stížnosti, respektive omezeným okruhem důvodů, o které lze takovou stížnost opřít, nicméně čas od času se této oblasti práva také dotkne. Mimoto jeho judikatura týkající se obecných otázek správního práva, zejména správního řízení, má vliv na rozhodovací činnost správních orgánů, tedy mimo jiné též orgánů rozhodujících podle předpisů práva životního prostředí. Proto je vhodné zmínit se také o některých nálezech Ústavního soudu.

Určování veřejného zájmu v konkrétní věci zákonem

Otázkou přípustnosti deklarování veřejného zájmu v konkrétní věci zákonem se zabýval ÚS ve svém nálezu spisové značky Pl.ÚS 24/04 vyhlášeném ve Sbírce zákonů pod číslem 327/2005Sb. V dané věci se skupina senátorů domáhala zrušení ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení totiž stanovilo, že rozvoj a modernizace určitého úseku řeky Labe a řeky Vltava je ve veřejném zájmu. Ústavní soud posoudil napadené ustanovení zákona o vnitrozemské plavbě a následně je zrušil z několika důvodů.

Jedním z nich byl rozpor napadeného ustanovení s principem dělby moci. *„Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších*

partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů.

Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce, a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné. Z napadeného ustanovení zákona nelze zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťoval případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnal. Je ostatně zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárny proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky.“²⁵

Dalším důvodem pro zrušení napadeného ustanovení bylo to, že omezovalo právo na soudní přezkum. „Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu "veřejný zájem" v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního);

to však napadená právní úprava de facto vylučuje.“

Význam citovaného judikátu leží primárně v rovině ústavněprávní, nicméně pro ochranu životního prostředí je také přínosný, neboť v něm ÚS jasně stanovil pravidlo, že veřejný zájem musí být zjišťován v každé konkrétní věci transparentním a soudem přezkoumatelným postupem, a tento postup nelze obejít větou v zákoně. A pojem veřejný zájem je zejména v oblasti působnosti zákona o ochraně přírody a krajiny často klíčový.

Právo na příznivé životní prostředí

V usnesení ze dne 6. 1. 1998 spisové značky I.ÚS 282/97, ve věci Děti Země proti Krajskému soudu v Ústí nad Labem, Ústavní soud mj. uvedl, že *„Článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.“*²⁶

S vysloveným názorem ÚS lze souhlasit pouze pokud jde o právo na příznivé životní prostředí, nikoliv však v případě práva na úplné a včasné informace o životním prostředí, neboť zde naopak důvod omezování tohoto práva pouze na osoby fyzické není důvodné. Právo na úplné a včasné informace o životním

25 Viz náleží Pl.ÚS 24/04 (327/2005 Sb.) na nalus.usoud.cz

26 Viz usnesení I.ÚS 282/97 na nalus.usoud.cz

prostředí by naopak mělo být environmentálním občanským sdružením přirozeně přiznáno, neboť je jedním z předpokladů jejich činnosti. Je nezbytné oddělit právo zakotvené v prvním odstavci čl. 35 LZPS od práva zakotveného v odstavci druhém téhož článku vzhledem k tomu, že jejich charakter a účel je zcela odlišný. Také podle tzv. Aarhuské úmluvy (čl. 2) jsou pojmem veřejnost a dotčená veřejnost míněna mimo jiné také environmentální občanská sdružení. V důsledku toho pak mají tato sdružení podle dalších ustanovení Aarhuské úmluvy stejná práva jako fyzické osoby.

Kolize mysliveckého práva a práva vlastnického

Kolizí mezi právem mysliveckým a právem vlastnickým se Ústavní soud ČR poměrně podrobně zabýval ve svém nálezu spisové značky Pl.ÚS 34/04, vyhlášeném ve Sbírce zákonů pod číslem 49/2007 Sb. Současně vyslovil některé zajímavé názory o samotné podstatě myslivosti a práva myslivosti v České republice a také o charakteru vlastnického práva a podmínkách jeho omezení.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti v ust. § 2 odst. 1 písm. a) vymezuje myslivost jako soubor činností prováděných v přírodě ve vztahu k volně žijící zvěři jako součásti ekosystému a spolkovou činnost směřující k udržení a rozvíjení mysliveckých tradic a zvyků jako součásti českého národního kulturního dědictví. Právem myslivosti potom ust. § 2 odst. 1 písm. h) rozumí souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy paroží, jakož i užívat k tomu v nezbytné míře honebních pozemků. Současně zvěř definuje jako

obnovitelné přírodní bohatství.

Z uvedených definic potom ÚS dovodil, že podstatou práva myslivosti v ČR je v první řadě naplnění úkolu státu stanoveného v čl. 7 Ústavy, šetrné využívání přírodních zdrojů a ochrana přírodního bohatství, a dále pak ochrana myslivosti jako národního kulturního dědictví.²⁷

Dalším rozbořením ustanovení zákona o myslivosti dospěl ÚS k závěru, že „v podmínkách České republiky jsou myslivost a právo myslivosti společenskými aktivitami aprobovanými státem k ochraně a rozvoji jedné ze složek životního prostředí – zvěře.“

Po analýze obsahu vlastnického práva, jeho zákonných základů a podmínek, za nichž může dojít k jeho omezení, vyjádřil ÚS zásadní myšlenku, a sice že „vyvlastněním či omezením vlastnického práva je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek.“

Následně ÚS dospěl ke klíčovému závěru, že „realizace myslivosti a práva myslivosti je v obecné rovině legitimním omezením vlastnického práva. Pokud by vlastnické právo bylo vykonáváno takovým způsobem, který by eliminoval myslivost a výkon práva myslivosti, byl by výkon vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 3 Listiny.“

Omezení vlastníka pozemku, který je užíván při výkonu práva myslivosti jako honební pozemek, není v případě pouhého průjezdu či průchodu přes pozemek významné. Jiná situace ovšem nastane, pokud je vlastníkovu pozemku způsobena hospodářsky významná škoda, v jejímž důsledku nemůže vykonávat své právo

požívat plody a užitky věci. Takový případ je dle názoru ÚS dostatečně kompenzován úpravou odpovědnosti uživatele honitby v ust. § 52 MyslZ.

Vlastník honebního pozemku má podle ÚS nárok na to, „*aby byl jeho pozemek za nehonební prohlášen buď z důvodu nutnosti chránit jiné ústavně zaručené právo vylučující svou podstatou právo myslivosti (například smýšlení vlastníka podle článku 15 odst. 1 Listiny) nebo v situacích, kdy přestane být jinak legitimní omezení vlastníka z důvodu práva myslivosti proporcionální, například tehdy, pokud důvod na straně vlastníka spočívá v povaze využívání pozemku ke specifické podnikatelské činnosti, která by byla honebním užíváním pozemku výrazně omezena (využívání pozemku k účelům výzkumným a vývojovým apod.).*“

Ústavní soud v tomto svém nálezu dle našeho názoru výstižně obsáhl charakter práva myslivosti, stejně jako jeho vztah k právu vlastnickému, a jelikož téma myslivosti, respektive některých negativních jevů, které její výkon občas doprovázejí, je pravidelným tématem veřejných diskusí, domníváme se, že zmínka o některých částech tohoto nálezu má v naší práci své opodstatnění.

K povaze územního plánu

V nálezu spisové značky Pl.ÚS 14/07 ze dne 19.11.2008²⁸ se Ústavní soud vypořádal s problémem, o němž jsme již pojednali v předchozím díle o správním soudnictví, a sice s otázkou, jak nahlízet na územní plány vydané před účinností zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

27 Viz nález Pl.ÚS 34/04 na nalus.usoud.cz

28 Viz nález Pl.ÚS 14/07 na nalus.usoud.cz

(stavební zákon), tedy podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) formou obecně závazné vyhlášky. Jelikož jde o velmi zajímavý případ s dobrým koncem (z pohledu ochrany životního prostředí) a nález ÚS je teprve něco málo přes měsíc starý, dovolíme si popsat stručně i skutkovou stránku věci.

V této kauze byl předmětem přezkumu územní plán (dále jen ÚP) velkého územního celku Břeclavska. Předmětný územní plán byl schválen a následně vyhlášen obecně závaznou vyhláškou Jihomoravského kraje na konci roku 2006. Územní plán napadlo hned několik subjektů současně návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle SŘS k Nejvyššímu správnímu soudu. Navrhovatelé se ve svém podání dovolávali mimo jiné rozsudku NSS číslo jednací 1 Ao 1/2006-74, o němž jsme pojednávali v předchozím díle, a v němž senát NSS vyslovil závěr, že územní plány je třeba považovat za opatření obecné povahy bez ohledu na jejich formální označení v předchozí právní úpravě a lze je tudíž přezkoumávat podle příslušných ustanovení SŘS. Návrh, kterým byl dán podnět k přezkumu ÚP, však připadl jinému senátu NSS, který se neztotožnil s právním názorem vysloveným v rozsudku číslo jednací 1 Ao 1/2006-74, a proto v souladu s ustanovením § 17 SŘS předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu NSS. Rozšířený senát pak usnesením číslo jednací 3 Ao 1/2007-44²⁹ návrh na zrušení ÚP odmítl s odůvodněním, že předmětný ÚP není opatřením obecné povahy, neboť zák. č. 50/1976 Sb., tento pojem neznal, a není zde tudíž dána pravomoc NSS k řízení podle ust. § 101a a násl. SŘS. Vycházel přitom z formálního pojetí opatření obecné povahy, podle něhož je opatřením obecné povahy pouze

akt, který je takto výslovně označen ve zvláštním zákoně. Stěžovatelé proti tomuto názoru staví názor, který vyslovil NSS v rozsudku číslo jednací 1 Ao 1/2005-98³⁰, a sice, že pro povahu aktu jakožto opatření obecné povahy není rozhodující jeho formální označení, nýbrž zda naplňuje pojmové znaky, tedy konkrétně určený předmět regulace a obecně vymezený okruh adresátů. Stěžovatelé poukázali také na to, že stejný právní názor vyslovil NSS také v již zmíněném rozsudku 1 Ao 1/2006-74.

Ústavní soud při posuzování ústavní stížnosti mimo jiné uvedl: *„Důvodová zpráva k vládnímu návrhu nového správního řádu v tomto směru konstatuje, že institut opatření obecné povahy je definován po vzoru zahraničních právních úprav, přičemž se ve zvláštních právních předpisech již pod jinými názvy tento institut vyskytuje. (...) [N]ovelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu, nevztahuje takové řízení toliko na ta opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona - nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. (...)“*

Tomuto materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006 posléze přisvědčila i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební

29 Viz usnesení NSS číslo jednací 3 Ao 1/2007-44 na www.nssoud.cz

30 Viz rozsudek NSS číslo jednací 1 Ao 1/2005-98 na www.nssoud.cz

zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. S účinností od 3. 6. 2008 upravila znění přechodných ustanovení nového stavebního zákona, včetně ustanovení § 188 upravujícího přeměnu obsahu právních předpisů vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb. před 1. lednem 2007 a jejich povahu. Novelizované znění odst. 4 uvedeného paragrafu v tomto směru výslovně stanoví, že před 1. lednem 2007 vydané obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.“³¹

Z výše uvedených důvodů je podle ÚS předmětný územní plán nutno považovat za opatření obecné povahy a vztahuje se na něj tudíž přezkum podle příslušných ustanovení SŘS. Ústavní soud dále poukázal na to, že materiální pojetí územního plánu je v souladu s konstantní judikaturou ústavního soudu, podle níž v případě, že se nabízí dvojitý výklad určité veřejnoprávní normy, je třeba dát přednost takovému výkladu, který méně zasahuje do práv a svobod jednotlivce. „*Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. (...) Dle názoru Ústavního soudu odpovídá jeho právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy). To se týká zejména závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, k níž přistoupila také Evropská společenství*

31 Tamtéž

*rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005.*³²

Mimo jiné na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížností napadené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu porušilo ustanovení čl. 36 odst. 1 LZPS a rozhodl proto o zrušení tohoto usnesení.

Nelze než přivítat tento nálezn Ústavního soudu, neboť jím bylo snad definitivně rozhodnuto o tom, jestli lze přezkoumávat podle SŘS územní plány přijaté před účinností nového stavebního zákona a současně zastavena (či alespoň přerušena) akce, jež by skončila nevratným poškozením hodnotné přírodní lokality.

Normotvorba obcí

Pravidly normotvorby obcí, respektive rozsahem, v jakém mohou obce obecně závaznými vyhláškami ukládat povinnosti, se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu spisové značky Pl.ÚS 45/06, kterým zamítl návrh ministra vnitra na zrušení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005.

Tento nálezn je průlomový v tom smyslu, že zde ÚS poprvé vyslovil závěr, že ust. čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocňuje obce k tomu, aby formou obecně závazné vyhlášky upravily cokoli, co náleží do samostatné působnosti obce, aniž by k tomu musely být výslovně zmocněny zvláštním zákonem, a to včetně ukládání povinností. Vždy však musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce, tedy záležitost místní, a obecně závazná vyhláška obce se nesmí dostat do rozporu se zákonem. Taková vyhláška však může upravovat i oblast, kterou již reguluje zákon, za předpokladu, že cíl a předmět obecní úpravy se od úpravy zákonné liší.

32 Tamtéž

Tento náleží ÚS tedy poměrně významně rozšířil hranice, v jejichž mezích obec může obecně závaznými vyhláškami ukládat povinnosti, a mimo jiné obcím umožnil ve větším rozsahu ovlivňovat také záležitosti životního prostředí na jejich území, neboť právě tyto záležitosti patří mezi oblasti, v nichž obec ve smyslu ust. § 10 písm. c) ObecZ může ukládat povinnosti.

Oddíl 5. Dílčí závěr

Na závěr kapitoly o moci soudní je vhodné pokusit se zhodnotit celkový vliv činnosti soudů na ochranu životního prostředí neboli jejich podíl na institucionálním zajištění ochrany životního prostředí v České republice.

Civilní soudnictví se z výše popsaných důvodů na zajištění ochrany životního prostředí dosud významnější měrou nepodílí.

Trestní soudnictví, přestože v trestním zákoně jsou skutkové podstaty upravující tuto oblast, také příliš velký vliv na stav ochrany životního prostředí v České republice nemá.

Správní soudnictví naproti tomu, zejména v podobě judikatury Nejvyššího správního soudu, kvalitu ochrany životního prostředí ovlivňuje poměrně významně. Některá rozhodnutí lze považovat za přínos, jiná nikoli. V každém případě lze však přiznat správním soudům zásluhu na vyjasnění některých zákonných pojmů a institutů a tím na zkvalitnění a zpřehlednění právního rámce ochrany životního prostředí.

Přínosem činnosti Ústavního soudu je řešení ústavněprávních otázek souvisejících s ochranou životního prostředí.

Kapitola 4. Územní samospráva

Územní samosprávu v České republice představují obce, kraje a samostatným zákonem upravené hlavní město Praha. V předchozích částech této práce jsme se již zabývali činností orgánů územních samosprávných celků v rámci přenesené působnosti, výkon samostatné působnosti, tedy samosprávy, na úseku ochrany životního prostředí z důvodu dodržení systematiky popisujeme zvlášť, a sice v této kapitole.

Rozsah činností při ochraně životního prostředí, které orgány územních samosprávných celků vykonávají v rámci samostatné působnosti, je podstatně užší než rozsah činností v rámci výkonu přenesené působnosti, a proto nebudeme tuto kapitolu dělit na samostatné oddíly věnované krajům, obcím a hlavnímu městu Praze, jako jsme učinili při popisu přenesené působnosti.

Obecně platí, že do samostatné působnosti územního samosprávného celku patří záležitosti, které jsou v zájmu územního samosprávného celku a jeho občanů, nejde-li o přenesenou působnost (§ 35 ObecZ, § 14 KrajZ, § 16 HMPZ).

Větší praktický dosah má však ustanovení o právu územních samosprávných celků ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám. Toto zmocnění má ústavní základ v čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož mohou zastupitelstva ÚSC v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Obce mohou pak ukládat povinnosti v oblastech vymezených v ust. § 10 ObecZ, popřípadě ve zvláštních zákonech, pro hlavní město Prahu platí obdobná úprava v ust. § 44 HMPZ (blíže k problematice obecně závazných vyhlášek obcí viz Kapitolu 3., Oddíl 4., kde pojednáváme o nález Ústavního soudu sp. zn. PL.ÚS 45/06, který má zásadní význam pro normotvorbu obcí). Kraje mohou na

základě ust. § 6 KrajZ ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, pokud tak stanoví zákon (přímo KrajZ tedy konkrétní oblasti, v nichž může kraj ukládat povinnosti, nevymezuje).

Nyní se podívejme na některé konkrétní příklady samostatné působnosti územních samosprávných celků v oblasti ochrany životního prostředí.

V první řadě je nutné zmínit ustanovení § 10 písm. c) ObecZ, které zmocňuje obec, aby obecně závaznou vyhláškou uložila povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

Podle ust. § 50 odst. 3 OvZ, může obec obecně závaznou vyhláškou mimo jiné stanovit podmínky spalování suchých rostlinných materiálů nebo toto spalování zakázat nebo zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování.

Na základě OdpZ může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem (§ 17 odst. 2).

Velký význam z hlediska ochrany životního prostředí má územní plánování. Územní samospráva se podílí na tvorbě územně plánovací dokumentace, již se rozumí ve smyslu StavZ zásady územního rozvoje (zpracovávané pro území kraje), územní plán a regulační plán (zpracovávané pro území obce).

Zásady územního rozvoje jsou upraveny primárně v ust. § 36-42 StavZ. Zadání zásad zpracuje krajský úřad a následně schválí zastupitelstvo kraje. Na základě tohoto zadání následně opět

krajský úřad pořídí návrh zásad, k němuž se vyjadřují dotčené orgány a sousední kraje a následně se o něm koná veřejné projednání. Na konci celého procesu zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti formou opatření obecné povahy podle SŘ. Z uvedeného je patrné, že vliv krajské samosprávy na zásady územního rozvoje se omezuje na jejich schválení či vydání, neboť samotné vypracování zásad náleží krajskému úřadu, který tuto činnost vykonává v přenesené působnosti, tedy jako státní správu.

Úprava územního plánu se nalézá v ust. § 43-60 StavZ a v zásadě pro proces jeho vytváření platí totéž, co bylo uvedeno o zásadách územního rozvoje. Vypracování územního plánu má v kompetenci stavební úřad, jímž je obecní úřad obce s rozšířenou působností, který pořizuje územní plán v přenesené působnosti, a vydává jej zastupitelstvo obce v samostatné působnosti, opět formou opatření obecné povahy podle SŘ.

Regulační plán je upraven v ust. § 61-75 StavZ a řeší podrobněji podmínky v území a současně ve schváleném rozsahu v řešeném území nahrazuje územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Pořizuje jej krajský úřad či obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to opět v přenesené působnosti, a vydává jej v samostatné působnosti zastupitelstvo kraje a zastupitelstvo obce formou opatření obecné povahy podle SŘ.

Při projednávání návrhu zásad územního rozvoje, územního plánu i regulačního plánu se může vyjádřit každý formou připomínek, avšak s těmi se pořizovatel územně plánovací dokumentace musí pouze vypořádat v odůvodnění a proti tomuto vypořádání se už nelze nijak účinně bránit (§ 52 odst. 3 StavZ, § 172 odst. 4 SŘ). Účinnější nástroj, a sice námitky, mohou

podávat v případě ZÚR pouze obce a zástupce veřejnosti (§ 39 odst. 2 StavZ), v případě ÚP pouze vlastníci dotčených nemovitostí a zástupce veřejnosti (§ 52 odst. 2 StavZ), a v případě regulačního plánu osoby uvedené v ust. § 85 odst. 1 a 2 StavZ. Dotčenost vlastníků je vykládána relativně restriktivně a zástupce veřejnosti musí složitě získávat podpisy občanů obce. Bylo by proto podle našeho názoru vhodné, aby přímo ve StavZ bylo zakotveno také právo environmentálních občanských sdružení (ve smyslu ustanovení § 70 ZOPŘK) podávat námitky proti všem typům územně plánovací dokumentace, neboť pak by byla tato sdružení také aktivně legitimována k podání případné žaloby podle SŘS. Byla by tak lépe zajištěna kontrola nad procesem pořizování územně plánovací dokumentace, jejíž dopady na životní prostředí jsou velmi významné.

Kapitola 5. Odborné organizace

Odborné organizace představují další součást systému institucí podílejících se na ochraně životního prostředí, přičemž jejich úkolem je zejména plnit funkce odborné, výzkumné, monitorovací a evidenční.³³ V této kapitole stručně pojednáme o dvou odborných organizacích, kterými jsou Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky a CENIA, neboť z kategorie tzv. odborných organizací jsou z hlediska přímého vlivu na ochranu životního prostředí nejvýznamnější. Mimo tyto lze však zmínit ještě například Český hydrometeorologický ústav (jehož úkolem je zejména měření znečištění atmosféry a hydrosféry, předpovědi a vytváření databází informací, jež při své činnosti

33 Viz Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 66

získal), Státní vodohospodářský ústav T.G.Masaryka či Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, které však již mají velmi úzce vymezenou oblast činnosti.

Oddíl 1. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (AOPK) je organizační složka státu zřízená Ministerstvem životního prostředí, jejímž hlavním posláním je péče o přírodu a krajinu v České republice. Rozhodli jsme zařadit AOPK do kapitoly věnované odborným organizacím, přestože její územní složky, správy CHKO, vykonávají také státní správu (viz Kapitola 2, Oddíl 5.), neboť se od ostatních orgánů státní správy liší právě svým spíše odborným charakterem a výkon státní správy není její hlavní činností.

Do předmětu činnosti AOPK patří například:

- sledování stavu, změn a vývojových trendů vybraných biotopů a populací ohrožených druhů a krajiny,
- vedení Ústředního seznamu ochrany přírody,
- vytváření, správa a vedení Informačního systému ochrany přírody,
- odborná podpora výkonu státní správy, metodická a znalecká činnost,
- realizace praktických opatření na ochranu přírody a krajiny na území 24 chráněných krajinných oblastí a maloplošných zvláště chráněných území, tj. národních přírodních rezervací a památek na území celé ČR,
- administrace celostátních dotačních programů i vybraných fondů Evropských společenství zaměřených na ochranu přírody a

krajiny,

➤ znalecké posudky,

➤ osvěta a šíření informací v oblasti ochrany přírody a krajiny, poradenství a vzdělávání,

➤ mezinárodní spolupráce.³⁴

Z hlediska organizační struktury se AOPK člení na ředitelství sídlící v Praze a 37 regionálních pracovišť (13 středisek a 24 správ chráněných krajinných oblastí).

Oddíl 2. CENIA

CENIA, česká informační agentura životního prostředí je příspěvkovou organizací zřízenou roku 2005 Ministerstvem životního prostředí, jejímiž právními předchůdci bylo Centrum ekologických informací (1990-1992) a následně Český ekologický ústav (1992-2005).

Její hlavním úkolem je poskytování informací o životním prostředí tak, aby byly každému dostupné v souladu se zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. K tomuto účelu také vede Jednotný informační systém o životním prostředí. Kromě toho tvoří náplň její činnosti hodnocení a interpretace informací o životním prostředí, environmentální ekonomie, ekonomická výchova a osvěta, podpora IPPC, EIA a odpadového hospodářství.³⁵

34 Viz www.ochranaprirody.cz

35 [Viz www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)

Kapitola 6. Státní fond životního prostředí ČR

Státní fond životního prostředí České republiky (dále jen Fond) byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí. Fond sice není orgánem, který by přímo vykonával působnost při ochraně životního prostředí v podobném smyslu jako všechny ostatní orgány zmíněné v naší práci, nicméně jeho vliv je natolik významný, že není možné se o něm nezmínit. Právě do fondu totiž putují nejrůznější finanční odvody související se znečišťováním nebo s využíváním životního prostředí a z těchto prostředků je následně financováno množství aktivit a investic přispívajících ke zlepšování stavu životního prostředí.

Správcem fondu je Ministerstvo životního prostředí (§1 odst. 2) a jeho účelem je shromažďování finančních prostředků a jejich poskytování na nejrůznější projekty zaměřené na zlepšování životního prostředí.

Ministr životního prostředí jmenuje ředitele, který stojí v čele Fondu (§ 1 odst. 5), Radu Fondu jako svůj poradní orgán (§ 1 odst. 6) a také rozhoduje o poskytování prostředků z Fondu (§ 1 odst. 5).

Příjmy fondu tvoří zejména (§ 2):

- poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových,
- poplatky za vypouštění škodlivých látek do ovzduší,
- poplatky podle zákona o odpadech,
- odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ve výši 60 % jejich celkového objemu určeného orgánem ochrany zemědělského půdního fondu,
- poplatky za skutečný odběr podzemních vod ve výši 50 % jejich celkového objemu,

- úhrady odváděné do státního rozpočtu za vydobyté nerosty,
- pokuty uložené orgány správce Fondu a Českou inspekcí životního prostředí za porušení předpisů a opatření k ochraně životního prostředí,

- peněžní příjmy z postihu žadatelů za neoprávněné použití nebo zadržetí prostředků Fondu,

- dotace ze státního rozpočtu,

- příspěvky od tuzemských a zahraničních právnických a fyzických osob,

Rozpočet Fondu, který není součástí státního rozpočtu, předkládá vláda každý rok ke schválení Poslanecké sněmovně (§ 2a).

Prostředky fondu lze použít na (§ 3):

- podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí,

- podporu programu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědeckotechnického rozvoje v oblasti životního prostředí,

- podporu činností souvisejících s ekologickými funkcemi vodních toků a vodních ploch,

- podporu monitorování složek životního prostředí a ekologických procesů,

- úhradu splátek a úroků za půjčky poskytnuté Fondu,

- podporu výchovných akcí a rozšiřování informací o životním prostředí,

- úhradu nákladů spojených s činností Fondu schválených v rámci rozpočtu Fondu.

Prostředky se poskytují na základě žádosti, jejíž součástí je

odborný posudek a kterou Fond doplní vlastním stanoviskem. Žádost následně posuzuje Rada z hlediska ekologické a ekonomické výhodnosti. Na prostředky není právní nárok a musí být vráceny zpět do Fondu, pokud nebyly použity v souladu s podmínkami stanovenými při jejich poskytnutí nebo když účel pro jejich poskytnutí odpadl.

ČÁST II. Česká inspekce životního prostředí

Česká inspekce životního prostředí (dále jen inspekce nebo ČIŽP) byla zřízena zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Inspekce je orgánem státní správy s celostátní působností podřízeným Ministerstvu životního prostředí, jehož primárním úkolem je dohled nad dodržováním právních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí.

Kapitola 1. Organizační struktura

V čele inspekce stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr životního prostředí. Inspekce se člení na ředitelství se sídlem v Praze a deset oblastních inspektorátů. Z hlediska odborného má inspekce pět složek, a sice složku ochrany ovzduší, ochrany lesa, ochrany přírody a krajiny, ochrany vod a složku odpadového hospodářství.³⁶

Ředitelství řídí a koordinuje činnost oblastních inspektorátů, metodicky vede odborné složky inspekce, zajišťuje technické a ekonomické podmínky inspekční práce a koordinuje zahraniční spolupráci. Ředitelství je rozděleno na tři sekce (1. sekce pro odpady, ochranu ovzduší a vody; 2. sekce pro ochranu lesa, přírody a krajiny; 3. sekce ekonomicko-provozní), v jejichž čele stojí náměstci ředitele inspekce. Sekce se dále člení na jednotlivá oddělení. Mimo sekce stojí a přímo řediteli inspekce je podřízeno oddělení personalistiky, oddělení vnitřního auditu a kontroly, oddělení právní a oddělení IPPC.³⁷

³⁶ Viz www.cizp.cz

³⁷ Tamtéž

Oblastní inspektoráty mají sídla v Praze, Brně, Ostravě, Plzni, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Českých Budějovicích, Liberci, Havlíčkově Brodu a Olomouci. Každý oblastní inspektorát se člení na pět odborných oddělení (viz odborné složky výše) a sekretariát ředitele. V čele oblastního inspektorátu stojí ředitel, jehož jmenuje a odvolává ředitel inspekce. Odborná oddělení oblastních inspektorátů mají logicky stanovenou územní působnost, a sice tak že oddělení odpadového hospodářství, ochrany ovzduší a ochrany lesa přibližně kopírují správní obvody obcí s rozšířenou působností, oddělení ochrany přírody a krajiny sledují hranice území CHKO a NP a oddělení ochrany vod mají územní působnost podle jednotlivých povodí.³⁸

Kapitola 2. Působnost a pravomoc inspekce

Působností se zpravidla rozumí okruh úkolů, které určitý orgán plní a pravomocí právní prostředky, které má k plnění těchto úkolů k dispozici.³⁹

Z hlediska územního je inspekce nadána působností celostátní, zatímco z hlediska věcného se její působnost člení na šest základních oblastí, kterými jsou ochrana přírody a krajiny, ochrana ovzduší, ochrana vod, ochrana lesa, odpadové hospodářství a konečně IPPC.⁴⁰

Do pravomoci inspekce stanovené zákonem patří zejména výkon dozoru a kontrol dodržování právních předpisů, ukládání opatření k nápravě zjištěných nedostatků, kontrola plnění uložených nápravných opatření, ukládání pokut fyzickým a

38 Tamtéž

39 Viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 114.

40 [Viz www.cizp.cz](http://www.cizp.cz)

právníckým osobám, rozhodování o omezení či zastavení škodlivé činnosti, vydávání stanovisek a posudků, řešení podání (podněty, stížnosti, oznámení) fyzických a právníckých osob i orgánů veřejné moci a podávání informací.⁴¹

Jakožto správní orgán inspekce při výkonu své působnosti a pravomoci postupuje z hlediska procesního podle správního řádu, procesních ustanovení zákona o přestupcích, popřípadě zákona o správě daní a poplatků.⁴²

Oddíl 1. Ochrana přírody

Pod složku ochrana přírody a krajiny spadá činnost inspekce vykonávaná na základě čtyř zákonů (a jejich prováděcích předpisů), jimiž jsou zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů, zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty a zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů.

Podle ustanovení § 80 ZOPŘK inspekce:

➤ dozírá, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právníckými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny,

➤ zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo

41 Tamtéž

42 Tamtéž

trvání,

➤ je oprávněna vyžadovat prokazování původu a totožnosti v rámci prokazování původu chráněných rostlin a živočichů,

➤ ukládat opatření k omezení nebo zákazu škodlivé činnosti,

➤ rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu nebo o uložení povinnosti provést přiměřená náhradní opatření,

➤ odebírat nedovoleně držené jedince,

➤ ukládat pokuty fyzickým a právnickým osobám za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny podle ZOPŘK (zahájit řízení o uložení pokuty však může pouze tehdy, pokud již nebylo zahájeno obecním úřadem obce s rozšířenou působností, krajským úřadem nebo správou CHKO či NP a pokud zahájí řízení ve stejný den, přednost k provedení řízení mají tyto orgány před inspekcí).

Při výkonu působnosti podle ZOPŘK se inspekce zaměřuje zejména na ochranu dřevin rostoucích mimo les před poškozováním a nepovoleným kácením, ochranu významných krajinných prvků a krajinného rázu. V rámci územní ochrany dohlíží na dodržování základních a speciálních podmínek ochrany zvláště chráněných území (NP, CHKO, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky) a v rámci druhové ochrany se soustředí na ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a jejich biotopů.⁴³

Podle ustanovení § 25 odst. 4 , § 30-34 CITESZ inspekce mimo jiné:

➤ provádí kontrolu dodržování CITESZ, při níž je oprávněna vstupovat do určitých druhů objektů a na pozemky, požadovat po

kontrolované osobě, aby předložila doklady prokazující původ exempláře, zajišťovat doklady, zajišťovat vzorky a prohlédnout exemplář, jiného jedince, výrobek z tuleňů nebo regulovanou kožešinu, pořídit jejich fotodokumentaci nebo videodokumentaci,

➤ zjišťuje totožnost osob,

➤ ukládá pokuty,

➤ zadržuje nebo zabavuje exempláře (nelegálně držené, získané, dovážené či vyvážené, nezaregistrované a bez prokázaného původu) a umísťuje je v záchranných centrech,

➤ vede centrální databázi registrovaných exemplářů a evidenci osob uznaných vinnými z přestupků nebo odpovědnými ze správních deliktů podle tohoto zákona.

Další činnosti vykonává inspekce na základě GMOZ (§ 27, § 31, § 34, § 35). Při tom zejména kontroluje, jak fyzické a právnické osoby dodržují ustanovení právních předpisů a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, které se týkají nakládání s geneticky modifikovanými organismy (GMO) a genetickými produkty (GP). Při své činnosti může vstupovat do objektů a na pozemky, kde dochází k nakládání s GMO a GP a odebírat vzorky. V případě zjištění porušení povinností ukládá opatření k nápravě a pokuty.

Posledním zákonem, podle něhož inspekce postupuje v rámci ochrany přírody, je ZOOZ. Podle ustanovení § 5 inspekce vydává stanovisko k žádosti o vydání licence k provozování zoologické zahrady. Inspekce kontroluje dodržování ustanovení ZOOZ a v případě jeho porušení ukládá opatření k odstranění nedostatků (§ 12) nebo pokuty (§ 16), a také může rozhodnout o uzavření zoologické zahrady pro veřejnost (§ 15).

Oddíl 2. Ochrana vod

V rámci ochrany vod inspekce postupuje podle ustanovení vodního zákona a předpisů vydaných k jeho provedení. Při této činnosti se inspekce zaměřuje především na dozor nad:

➤ vypouštěním odpadních vod do vod povrchových a podzemních,

➤ vypouštěním odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných závadných látek do veřejných kanalizací,

➤ výstavbou, provozem a údržbou čistíren odpadních vod a jiných zařízení ke zneškodnění, snížení nebo odstranění znečištění vod,

➤ ochranou povrchových a podzemních vod před znečištěním závadnými látkami, které nastává především při manipulaci s těmito látkami ve větším rozsahu,

➤ dodržováním ustanovení vodního zákona o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových znečišťovateli.⁴⁴

Při zjištění porušení povinností je inspekce oprávněna (§ 112) ukládat odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků, nařídít zastavení škodlivé činnosti, pokud závažně ohrožuje veřejný zájem a životní prostředí, ukládat pokuty. Inspekce také vede centrální evidenci havárií a provádí kontrolní zjišťování jakosti a množství vypouštěných odpadních vod včetně zjišťování zdrojů znečišťování.

Oddělení ochrany vod plní také úkoly inspekce vyplývající z PreVZ, kde zejména kontroluje jeho dodržování, ukládá pokuty a zpracovává výslednou zprávu o kontrole (§ 19).

44 Tamtéž

Oddíl 3. Odpadové hospodářství

Oddělení odpadového hospodářství inspekce má na starost zejména dohled nad dodržováním právních předpisů o nakládání s odpady, obaly, chemickými látkami a biocidy (OdpZ, ObalZ, ChemZ, BiocidZ).⁴⁵

Nakládání s odpady včetně působnosti inspekce v této oblasti je primárně upraveno zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, na který navazují další prováděcí předpisy. Podle OdpZ vykonává inspekce působnost například při vydávání osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadu (§ 9), kdy inspekci se toto osvědčení jednak zasílá, a inspekce také může platnost takového osvědčení pozastavit na nejvýše 60 dnů v případě pochybností, a za určitých okolností může inspekce toto osvědčení odejmout.

Podle ust. § 76 OdpZ inspekce mimo jiné:

➤ kontroluje, jak jsou právníckými osobami, fyzickými osobami oprávněnými k podnikání a obcemi dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí ministerstva a jiných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství a zda pověřené osoby dodržují stanovený způsob hodnocení nebezpečných vlastností odpadů,

➤ ukládá právníckým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle § 66 odst. 2 až 5 OdpZ (v některých případech může inspekce uložit pokutu až do výše 50 milionů Kč); současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím,

➤ dává podněty krajskému úřadu k zákazu provozu zařízení k odstraňování odpadů, nesplňuje-li provozovatel tohoto zařízení

45 Tamtéž

právní předpisy týkající se odpadového hospodářství a mohlo-li by v důsledku toho dojít k závažné ekologické újmě.

Inspektoři při výkonu kontrolní činnosti jsou oprávněni v případě potřeby vstupovat do objektů a na pozemky, vyžadovat od kontrolovaných osob potřebné doklady, ústní nebo písemná vysvětlení, odebírat vzorky a pořizovat fotodokumentaci (§ 81).

Oddělení odpadového hospodářství vykonává také působnost stanovenou zákonem č. 477/2001 Sb., o obalech. Na základě ust. § 40 ObalZ inspekce kontroluje plnění povinnosti zpětného odběru a povinnosti využití odpadu z obalů a dalších s tím souvisejících povinností. Při zjištění porušení těchto povinností ukládá pokuty, ochranná opatření a opatření k nápravě.

Oddělení odpadového hospodářství dále kontroluje dodržování povinností vyplývajících ze ChemZ a BiocidZ a ukládá opatření k nápravě a pokuty v případě porušení těchto předpisů.

Oddíl 4. Ochrana lesa

Působnost na úseku ochrany lesa byla inspekci svěřena jako první už zákonem, který Českou inspekci životního prostředí zřídil (ČIŽPZ). Ostatní oblasti působnosti postupně následovaly.

Činnost inspekce na tomto úseku je zaměřena na kontrolu dodržování povinností vyplývajících zejména z LesZ a dále ze zákona č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin).

Na základě ust. § 3 ČIŽPZ inspekce zjišťuje nedostatky a

škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik a trvání. Inspekce vyžaduje odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě.

Podle ust. § 4 ČIŽPZ inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč fyzické nebo právnické osobě, která svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lese tím, že:

- neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů,

- při zpracování lesního hospodářského plánu a jeho realizaci ohrozí životní prostředí, popřípadě způsobí jeho poškození,

- vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů,

- neplní opatření uložená orgány životního prostředí podle ČIŽPZ a LesZ,

- neplní povinnosti stanovené zákonem č. 149/2003 Sb.

V souladu s ust. § 5 ČIŽPZ inspekce uloží pokutu až do výše 10 000 000 Kč tomu, kdo v době jednoho roku od nabytí právní moci rozhodnutí o pokutě poruší povinnosti, za něž lze uložit pokutu podle ČIŽPZ.

Je třeba podotknout, že poněkud nevyhovující se jeví současná právní úprava, podle níž je ústředním orgánem státní správy lesů Ministerstvo zemědělství, zatímco ČIŽP jakožto hlavní kontrolní orgán podléhá v instančním postupu Ministerstvu životního prostředí.

Oddíl 5. Ochrana ovzduší

Oddělení ochrany ovzduší inspekce vykonává dozor nad dodržováním ustanovení OvZ a zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů. Předmětem ochrany ovzduší je ochrana ovzduší před vnášením znečišťujících látek, ochrana ozónové vrstvy a ochrana klimatického systému Země.

Na základě ust. § 46 odst. 1 OvZ inspekce:

➤ provádí u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů měření znečišťujících látek za účelem kontroly dodržování emisních limitů a emisních stropů,

➤ rozhoduje v pochybnostech o vymezení stacionárního zdroje a zařazení do příslušné kategorie stacionárních zdrojů,

➤ ukládá nápravná opatření a rozhoduje o omezení nebo zastavení provozu stacionárního zdroje,

➤ ukládá pokuty,

➤ vydává závazná stanoviska.

V souladu s ust. § 46 odst. 2 OvZ inspekce kontroluje:

➤ dodržování povinností provozovateli zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů,

➤ dodržování emisních limitů, limitního obsahu těkavých organických látek ve výrobcích určených prováděcím právním předpisem a emisních stropů u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, a to včetně přípustné tmavosti kouře a přípustné míry obtěžování zápachem,

➤ plnění plánů snížení emisí a plánů zavedení zásad správné zemědělské praxe,

➤ činnost autorizovaných osob,

➤ plnění povinností při ochraně klimatického systému Země.

Oddíl 6. IPPC

IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) neboli integrovaná prevence a omezování znečišťování představuje nový, kvalitativně vyšší způsob ochrany životního prostředí. IPPC spočívá jednak v čistší produkci, tedy používání látek méně nebezpečných pro životní prostředí i život člověka, prevence a efektivnost při výběru u zdroje a ve využívání BAT (Best Available Technique) neboli nejlepších dostupných technik.⁴⁶

IPPC je upraveno v IPPCZ jehož podstatou je dosáhnout maximální možné prevence znečištění životního prostředí ze strany průmyslu a naplnit tak cíle směrnice Rady EU 96/61/ES o IPPC.⁴⁷

Ve smyslu ust. § 34 IPPCZ inspekce kontroluje plnění povinností vyplývajících z IPPCZ nebo z integrovaného povolení; omezuje nebo zastavuje provoz zařízení nebo jeho části, pokud by jeho dalším provozem nastalo nebo hrozí závažné poškození životního prostředí nebo značné materiální škody; hodnotí aplikaci nejlepších dostupných technik a předává informace o jejich vývoji příslušným správním úřadům; rozhoduje o správních deliktech.

Kapitola 3. Kontrolní činnost

Po poněkud popisné, nicméně dle našeho názoru nezbytné kapitole o pravomoci a působnosti inspekce, se v následujících pasážích zaměříme na výsledky kontrolní činnosti inspekce od roku 1999 do roku 2007, jak byly shrnuty ve výročních zprávách

⁴⁶ Viz www.cizp.cz

⁴⁷ Tamtéž

inspekce z jednotlivých let. Pouze díky těmto zprávám jsme mohli poznat, jak funguje v praxi nejen inspekce samotná, ale také některé další orgány ochrany životního prostředí, které inspekce kontrolovala, a nejvýznamnější prohřešky proti právním předpisům, jichž se kontrolované subjekty nejčastěji dopouštějí.

Kontrolní činnost inspekce se skládá jednak z naplánovaných akcí, jednak z akcí, jejichž potřeba vznikne v průběhu roku. Jednotlivá oddělení inspekce plní za prvé tzv. složkové úkoly, tedy úkoly jež provádí všechny oblastní inspektoráty na daném úseku působnosti (například prověrky čističek odpadních vod na celém území ČR), a za druhé tzv. specifické úkoly, což jsou úkoly typické pro každý oblastní inspektorát závislé na konkrétních významných zdrojích ohrožení životního prostředí, které se na území spravovaném tím kterým oblastním inspektorátem nacházejí.

Prověrky (neboli kontroly či inspekce) tvoří každoročně necelých 50% procent veškeré činnosti inspekce. Při kontrolní činnosti spolupracuje inspekce s dalšími orgány státní správy, jako jsou Celní správa, Policie ČR a krajské úřady.

Na konci prověrky je buď konstatování, že k porušení právních předpisů nedošlo, nebo v opačném případě zahájení správního řízení, jehož výsledkem je uložení pokuty nebo povinnosti provést nápravné opatření, popřípadě pokuta a nápravné opatření současně.

Velká část inspekční činnosti spočívá v šetření podnětů občanů, kterých každým rokem přibývá s tím, jak roste povědomí občanů o činnosti inspekce.

Oddíl 1. Ochrana přírody

Na úseku ochrany přírody, který zahrnuje působnost stanovenou v ZOPŘK, GMOZ, CITESZ a ZOOZ, převažuje kontrolní činnost podle ZOPŘK, se zaměřením zejména na dodržování ochrany dřevin rostoucích mimo les, dále jsou každoročně prováděny prověrky výkonu státní správy ve zvláště chráněných územích, kontroly nakládání se zvláště chráněnými druhy rostlin a živočichů, kontroly zoologických zahrad a kontroly subjektů nakládajících s GMO.

Jak už jsme naznačili v úvodu tohoto oddílu, každý rok je významnou součástí kontrolní činnosti inspekce ochrana dřevin rostoucích mimo les podle ust. § 7 a násl. ZOPŘK. Pravidelně totiž dochází k nezákonnému kácení či jinému poškozování dřevin rostoucích mimo les (dále jen „dřevin“) a inspekce uděluje mnoho pokut, které však již samozřejmě nemohou napravit vzniklou újmu. Nedostatky spočívají v tom, že ke kácení dochází buď zcela bez povolení orgánu ochrany přírody (kterým je v tomto případě obecní úřad) nebo sice s povolením, ale v rozhodnutí, kterým je povolení uděleno, není uložena náhradní výsadba (zákon ji ukládá pouze fakultativně) nebo je stanovena nekonkrétně.⁴⁸ Inspekce také považuje za nevyhovující a problematický (a nutno s ní souhlasit) současný stav, kdy obecní úřad povoluje kácení dřevin na území obce, jejímž orgánem obecní úřad je, byť formálně má postavení orgánu státní správy a nikoli obce jako územně samosprávného celku. (Tento problém střetu zájmů jsme již rozebírali obecně v kapitole o moci výkonné, oddílu 4., dílu 2.)

Obecní úřady při výkonu působnosti orgánu ochrany přírody

48 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2006, s. 34, na www.cizp.cz

podle ZOPŘK jsou ze strany inspekce celkově hodnoceny spíše negativně: „Právě na obecních úřadech je dlouhodobě situace v oblasti znalosti a kontroly dodržování zákona o ochraně přírody nedostatečná, a to jak po stránce věcné, tak i právní. ČIŽP, ač jí přísluší především funkce kontrolní, zde v mnoha případech supluje chybějící metodické vedení ze strany vyšších stupňů státní správy a resortu.“⁴⁹

Oddělení ochrany přírody provedlo mj. i prověrku činnosti stráží přírody a dospělo k závěru, že činnost stráží je v současné době nenahraditelná a vzhledem k rostoucí intenzitě rekreačních a turistických aktivit, které zatěžují chráněná území, by měly být navýšeny počty stráží, neboť jejich současný stav je nedostatečný a vede k přetěžování pracovníků. Zvýšení počtu stráží však brání nedostatek finančních prostředků, který vede k tomu, že část této činnosti je vykonávána dobrovolníky, jimž správy chráněných území nejsou schopny mnohdy zaplatit ani cestovní náklady.⁵⁰

Podle závěrů inspekce je na úseku ochrany přírody významným problémem „enormní tlak ze strany velkých investorů na neudržitelné využívání krajiny.“⁵¹ Negativní dopady mělo dle názoru inspekce zrušení okresních úřadů a přenos jejich pravomocí na obecní úřady, přičemž malé obce si stěžují na nedostatečné metodické vedení ze strany vyšších orgánů. Inspekce konstatuje, že „ochrana přírody je veřejným zájmem, který je často v rozporu s lokálními zájmy územních samosprávných celků, a proto jsou zájmy ochrany přírody odstavovány na vedlejší kolej.“⁵²

49 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2005, s. 28, na www.cizp.cz

50 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2002, s. 55, na www.cizp.cz

51 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 30, na www.cizp.cz

52 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 31, na www.cizp.cz

Oddíl 2. Ochrana vod

Oddělení ochrany vod vykonává působnost zejména podle VodZ a PrevZ a jejich prováděcích předpisů.

Prioritu tradičně představují kontroly čistíren odpadních vod (ČOV), a to od nejmenších až po ty největší. Postupem času se projevuje zlepšení úrovně čističek, zejména těch větších, které jsou již většinou provozovány specializovanými subjekty s dostatečnými odbornými znalostmi. Problémy přetrvávají u nejmenších čističek v malých obcích. Jedním z problémů, se kterým se inspekce při prověrkách ČOV setkává, jsou nekvalitní povolení k provozování ČOV, vydaná navíc podle dnes již neúčinných předpisů, která ztěžují provádění důsledné kontroly.⁵³ Již několik let trvá neuspokojivý stav v Ústřední čistírně odpadních vod Praha, která je poslední velkou ČOV v ČR čekající stále na rekonstrukci. Situaci blokuje skutečnost, že provozovatel ÚČOV Praha uzavřel s městem Praha smlouvu bez výběrového řízení, což znemožňuje čerpání dotací z fondů EU, jejichž pomocí by jinak bylo možné rekonstrukci z větší části financovat. Dle názoru inspekce by ke zlepšení kvality povrchových vod přispělo zpřísnění limitů znečištění pro zpoplatnění vypouštění odpadních vod, aby znečišťovatelé byli ekonomicky motivováni ke snižování znečištění.⁵⁴

Další významnou oblastí, která náleží do kompetence oddělení ochrany vod inspekce, jsou tzv. staré ekologické zátěže, tedy znečištění pocházející z dob před rokem 1989. V posledních letech se projevuje negativní trend útlumu sanačních prací způsobený „*průtahy ze strany Ministerstva financí při vypisování*

53 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2004, s. 14, na www.cizp.cz

54 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 20, na www.cizp.cz

*výběrových řízení či nedostatečným finančním krytím akcí.*⁵⁵ Přesto sanační práce pokračují a některé významné a náročné akce se již podařilo úspěšně dokončit (sanace dioxinů v areálu společnosti SPOLANA, a.s. či sanace břehu řeky Bíliny v areálu Chemopetrol Litvínov, a.s.).⁵⁶

Oddíl 3. Odpadové hospodářství

Oddělení odpadového hospodářství provádí kontrolu dodržování OdpZ, ObalZ, ChemZ a BiocidZ a předpisů je provádějících.

Nejzávažnějším zdrojem ohrožení životního prostředí na úseku odpadového hospodářství se následkem vstupu České republiky do Evropské unie stal v letech 2005 a 2006 nelegální dovoz odpadů zejména ze SRN. „(...) *mnohé plánované kontroly musely být odloženy a prakticky veškerá kapacita byla dočasně soustředěna na řešení akutního problému nelegálních přeprav.*“⁵⁷ Díky vysokému nasazení inspekce spolupracující s celními orgány a cizineckou a pohraniční policií se podařilo první nápor nelegálních dovozů odrazit.⁵⁸

Pravidelnou náplní činnosti oddělení odpadového hospodářství je kontrola skládek a spaloven odpadů. V současné době již (pravděpodobně i díky dlouhodobé činnosti inspekce v této oblasti) je většina skládek a spaloven odpadů provozována na dostatečné odborné úrovni a k porušování předpisů dochází ve srovnání s předchozími lety stále méně.⁵⁹

55 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 19, na www.cizp.cz

56 Viz Tamtéž; dále viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2005, s. 18, na www.cizp.cz

57 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2006, s. 25, na www.cizp.cz

58 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2006, s. 27, na www.cizp.cz

59 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 22, na www.cizp.cz

Inspekce dále kontroluje autovrakoviště, různá zařízení na sběr a výkup odpadů, průmyslové podniky, plnění povinností při zpětném odběru výrobků.

Podnikání v odpadovém hospodářství přináší, obzvláště když nejsou dodržovány příslušné právní předpisy, veliké zisky. Ty jsou také hlavním důvodem, proč se různé subjekty porušování předpisů dopouští. Inspekce si tuto skutečnost uvědomuje a zaměřuje podle toho svou aktivitu na oblasti, kde lze očekávat porušování legislativy a kde jsou významná rizika pro životní prostředí. Ke zlepšení právního povědomí na úseku odpadového hospodářství by mohla přispět také kontrolní činnost dalších orgánů státní správy, tedy krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, jež mají stejné kontrolní kompetence dle OdpZ jako inspekce.⁶⁰

Oddíl 4. Ochrana lesa

Oddělení ochrany lesa kontroluje zejména dodržování ustanovení LesZ. Pokuty jsou nejčastěji ukládány za nedodržování opatření k ochraně lesa proti kůrovcům, zákonných lhůt v obnově lesa po těžbě dříví, povinností v ochraně lesního půdního fondu a neplnění uložených opatření k nápravě.

Několikaletým tlakem inspekce došlo k poklesu počtu případů nelegálních těžeb a celkové ploše takto zničeného lesa.⁶¹ Přesto k tomuto jevu stále dochází a nelze předpokládat, že by někdy zcela vymizel. Novou taktikou majitelů lesa, kteří chtějí kácet lesní porosty mladší než je pro mýtní těžbu stanoveno v LesZ, je nařezávání zdravých stromů, jejichž pokácení potom orgán státní

60 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 26, na www.cizp.cz

61 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2004, s. 39, na www.cizp.cz

správy lesů (obecní úřad obce s rozšířenou působností) povolí. Dokázat však majitelům, že takto stromy sami poškodili je prakticky nemožné, tudíž unikají postihu.

Každoročně se pozornost inspekce zaměřuje na plnění povinností v ochraně lesa před kůrovcem. K porušení zákonných povinností dochází zejména ze strany drobných vlastníků lesa a obcí, jelikož tyto subjekty v lese prakticky nehospodaří. *„Zásadním problémem v těchto případech bývá pozdní reakce vlastníků lesa na upozornění, ať již ze strany odborného lesního hospodáře, ČIŽP či orgánu státní správy lesů. Důvodem je většinou neznalost problému a zákonných povinností, větší počet vlastníků lesa, značná vzdálenost bydliště vlastníků od jimi vlastněného lesa, neukončené dědické řízení apod.“*⁶² Řešení této situace by pomohlo uzákonění institutu tzv. nucené (náhradní) správy lesa, kterou inspekce již několik let navrhuje.⁶³

Pozitivně inspekce hodnotí zlepšení situace v používání biologicky odbouratelných olejů pro stroje používané v lesích, naopak přetrvávajícím problémem je poškozování porostů a půdního krytu způsobené při přepravě vytěženého dříví těžkou technikou.

Negativním jevem je malá aktivita ze strany obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jakožto orgánů státní správy lesů, které dozorovou činnost vykonávají velmi omezeně a s nedostatečným důrazem zejména ve vztahu k lesům ve vlastnictví obcí (další oblast střetu zájmů o níž jsme se již zmiňovali výše). Inspekce je pak jediným kontrolním orgánem v lesích, což je vzhledem k jejím kapacitám nezvládnutelné postavení, neboť tak

62 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 33, na www.cizp.cz

63 Tamtéž

připadá na jednoho inspektora 50 tisíc ha lesa.⁶⁴

Oddíl 5. Ochrana ovzduší

Oddělení ochrany ovzduší dohlíží zejména na dodržování OvZ a zákona č. 695/2004 Sb.

Každoročně představuje hlavní složkový úkol oddělení ochrany ovzduší kontrola dodržování emisních limitů a dalších povinností provozovateli zvláště velkých, velkých a středních zdrojů znečišťování ovzduší. Přitom jsou ověřovány údaje souhrnné provozní evidence a často je využíváno vlastní měření prováděné odborem ochrany ovzduší ředitelství inspekce.⁶⁵

V posledních letech došlo k mírnému posunu pozornosti inspekce na méně významné zdroje znečišťování ovzduší, a to v důsledku neuspokojivého stavu kvality ovzduší v některých oblastech ČR, zejména zatížení ovzduší polétavým prachem.⁶⁶

Lze také konstatovat, že zatímco v minulosti převládaly sankce za překračování emisních limitů, postupně vzrůstá podíl pokut uložených za méně závažné porušení zákonných povinností například administrativního charakteru či za provozování zdroje bez povolení orgánu ochrany ovzduší.⁶⁷

Oddíl 6. IPPC

Kontrola dodržování ustanovení PrevZ hraje v činnosti inspekce stále větší roli, s tím jak roste počet zařízení provozovaných na základě integrovaného povolení.

64 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 35, na www.cizp.cz

65 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 13, na www.cizp.cz

66 Tamtéž

Ze závěrů vyvozených z kontrolní činnosti vyplývá, že jsou zjišťovány rozpory mezi podmínkami stanovenými v integrovaném povolení a podmínkami stanovenými například v provozních řádech či havarijních plánech schválených tímtéž integrovaným povolením a někdy jsou podmínky stanoveny tak, že lze jejich dodržování jen velmi těžce kontrolovat.⁶⁸ O těchto zjištěních inspekce informuje provozovatele i krajské úřady, do jejichž kompetencí vydávání integrovaných povolení spadá. Spolupráci s pracovníky krajských úřadů hodnotí inspekce jako „*příkladnou, a to jak při řešení věcných, tak i formálních připomínek a podnětů ze strany inspekce.*“⁶⁹

Oddíl 7. Dílčí závěr

Pokud bychom měli zhodnotit roli, jakou hraje Česká inspekce životního prostředí při ochraně životního prostředí v České republice, dovolíme si vyslovit závěr, že její role je skutečně klíčová. Doufáme, že vše, co bylo o inspekci napsáno v této kapitole, tento náš závěr potvrzuje. Její nezastupitelnost vyplývá z několika faktorů. Jedním z nich je rozsah působnosti, jakou inspekce vykonává. Dalším jsou pravomoci, kterými inspekce disponuje, zejména výše pokut, které může uložit. V neposlední řadě je to postavení inspekce v rámci soustavy orgánů moci výkonné a její charakter jakožto instituce, když inspekce je orgánem s celostátní působností a relativně nezávislým postavením, byť v rámci správního řízení je podřízená Ministerstvu životního prostředí. Významným faktorem jsou

67 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2006, s. 13, na www.cizp.cz

68 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 39, na www.cizp.cz

69 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 39, na www.cizp.cz

pravděpodobně odborné či kvalifikační předpoklady zaměstnanců inspekce, neboť přes 80% zaměstnanců inspekce má vysokoškolské vzdělání.⁷⁰

Dovolíme si uzavřít tuto kapitolu tvrzením, že Česká inspekce životního prostředí hraje naprosto nepostradatelnou roli v ochraně životního prostředí v České republice a žádný jiný orgán vykonávající působnost v této oblasti nemá takový vliv na kvalitu ochrany životního prostředí jako právě inspekce.

O inspekci ještě pojednáme v závěru diplomové práce v souvislosti s některými našimi návrhy de lege ferenda.

70 Viz Česká inspekce životního prostředí. Výroční zpráva 2007, s. 47, na www.cizp.cz

Závěr

V této diplomové práci jsme se pokusili popsat co nejkompaktněji soustavu orgánů podílejících se přímo či nepřímo na ochraně životního prostředí v České republice.

Těmito orgány jsou orgány moci zákonodárné, výkonné i soudní, dále orgány územní samosprávy, odborné organizace i specifická instituce, jako je Státní fond životního prostředí.

Vliv moci zákonodárné, tedy Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky je zásadní z toho důvodu, že Parlament stanoví v prostřednictvím zákonů práva a povinnosti všech právních subjektů v České republice, včetně práv a povinností vztahujících se k ochraně životního prostředí. Zákony stanoví, které jednání je trestným činem, přestupkem či jiným správním deliktem, jaké sankce lze za takové jednání uložit a také postup, který musí orgány veřejné moci dodržet při postihování těchto jednání.

Zákony musí uvést v život orgány veřejné moci a v případě zákonů upravujících oblast práva životního prostředí jsou těmito orgány primárně orgány moci výkonné, z nich pak zejména správní úřady, neboť normy práva životního prostředí patří v drtivé většině mezi normy veřejného, konkrétně správního práva. Mezi tyto správní úřady patří zejména ministerstva (nejvýznamnějším je z našeho pohledu samozřejmě Ministerstvo životního prostředí), další orgány státní správy s celostátní působností (např. Státní úřad pro jadernou bezpečnost), jiné orgány s celostátní působností (zejména Česká inspekce životního prostředí), odbory životního prostředí krajských a obecních úřadů a orgány se specificky vymezenou územní působností jako správy

CHKO a NP, krajské hygienické stanice či orgány rostlinolékařské správy a veterinární správy. Kromě správních úřadů hraje významnou roli, při nejmenším v rovině politické a koncepční, vláda ČR. Role orgánů moci výkonné a jejich vliv na celkovou kvalitu ochrany životního prostředí v České republice jsou klíčové.

V rámci ochrany životního prostředí se ale uplatňuje také vliv moci soudní, zejména pak soustavy správních soudů. Právě správní soudy totiž přezkoumávají zákonnost aktů orgánů moci výkonné a často se tak zabývají také otázkami týkajícími se práva životního prostředí. Nejčastějšími případy, které správní soudy řeší jsou žaloby osob, jimž byla ze strany správního úřadu uložena sankce za spáchání správního deliktu na úseku práva životního prostředí. Často také rozhodují o návrzích environmentálních občanských sdružení, jejichž procesní práva byla v rámci správního řízení porušena. Největším přínosem judikatury správních soudů je dle našeho názoru výklad nejrůznějších zákonných ustanovení (zejména výklad Nejvyššího správního soudu), kterým napomáhají sjednocení rozhodovací činnosti správních úřadů, a to jak stránky obsahové tak procesní. Poměrně významnou roli hraje v této oblasti také Ústavní soud, který se však omezuje pouze na ústavněprávní aspekty práva životního prostředí. Podíl na ochraně životního prostředí mají i soudy v rámci trestního soudnictví a spíše okrajově též v rámci civilního soudnictví.

Vedle moci státní se v oblasti práva životního prostředí uplatňuje také moc územní samosprávy, tedy obcí a krajů při výkonu samostatné působnosti. Nejvýznamnějším úsekem jejich činnosti z hlediska vlivu na životní prostředí je dle našeho

názoru územní plánování.

Nelze vynechat ani roli odborných organizací (v práci pojednáváme o Agentuře ochrany přírody a krajiny a agentuře CENIA), které například vypracovávají odborné posudky a stanoviska, vedou nejrůznější databáze informací o životním prostředí, které slouží široké veřejnosti a doporučují opatření nezbytná ke zlepšení ochrany životního prostředí.

Zcela specifickou institucí je pak Státní fond životního prostředí, jehož úkolem je shromažďovat a poskytovat prostředky pro financování nejrůznějších akcí a projektů zaměřených na zlepšení životního prostředí v České republice.

V závěru práce bychom se měli také pokusit celkově zhodnotit kvalitu ochrany životního prostředí v České republice z institucionálního hlediska. Jaká tedy je úroveň ochrany životního prostředí v České republice a co je potřeba zlepšit? Zaměříme se zejména na orgány moci výkonné, neboť jejich vliv na ochranu životního prostředí je rozhodující.

Na základě všeho, co jsme napsali výše, ale také na základě zkušeností z každodenního života lze říci, že ochrana životního prostředí v České republice je na přijatelné, nikoliv však optimální úrovni. Zatímco některé instituce, jako například Česká inspekce životního prostředí, fungují velmi dobře, v činnosti zejména obecních orgánů lze najít jisté nedostatky.

Nejvýznamnějším faktorem, který snižuje kvalitu ochrany životního prostředí na úrovni obcí, je podle našeho názoru, a utvrdily nás v tom i závěry výročních zpráv ČIŽP, přílišný vliv podnikatelské sféry na činnost orgánů obce. Vliv na úředníky obecních úřadů je usnadněn také tím, že jejich platy jsou zcela neadekvátní pravomocím, kterými disponují. To je problém

většiny státních či veřejných institucí, nikoliv pouze těch zabývajících se ochranou životního prostředí. Dále je tato situace způsobena, jak už jsme výše uvedli, faktickou závislostí úředníků na obci a jejích politických představitelích, vůči nimž jsou v pozici zaměstnance a nic na tom nemění, že formálně vykonávají státní správu. Když má pak úředník vydat rozhodnutí, jež jde proti zájmům „jeho“ obce, musí čelit velkým tlakům.

Způsoby, jak vyřešit nebo alespoň zmírnit tyto problémy, existují, nejsou však jednoduché na realizaci. Jedním je razantní zvýšení finančního ohodnocení zaměstnanců veřejné správy, které ovšem leží spíše v oblasti teorie. Dalším, organizačně náročnějším řešením by pak bylo přesunutí problematických kompetencí na jiné orgány. Těmito orgány by byly buď krajské úřady nebo místní pobočky ČIŽP, jež by mohly být zřízeny třeba v obvodech obecních úřadů s rozšířenou působností. Tím by se zajistilo důslednější oddělení státní správy od územní samosprávy a zmenšil se prostor pro působení neformálních tlaků. Také by se tímto krokem částečně napravily negativní důsledky zrušení okresních úřadů. Jiným opatřením, které je dle našeho názoru zcela legitimní a mělo být zavedeno už před mnoha lety, je povinné majetkové přiznání před nástupem do funkce, ať už politické nebo úřednické. Dále by pomohlo rozšíření zákazu podnikatelské činnosti podle zákona o střetu zájmů i na obecní politiky, na které se zcela z nepochopitelných důvodů (stejně jako je tomu u poslanců a senátorů) nevztahuje.

Podceňovanou, ale dle našeho názoru potenciálně velmi důležitou institucí jsou tzv. veřejné stráže, o nichž jsme pojednali v ČÁSTI I., Kapitole 2., Oddílu 6. Zejména stráže přírody působící podle zákona o ochraně přírody a krajiny by

podle našeho názoru mohly výrazněji přispět k ochraně životního prostředí. Význam stráže přírody je dán místem, kde působí, kterým jsou zvláště chráněná území (NP a CHKO), tedy z hlediska životního prostředí nejhodnotnější části České republiky. Současný stav je takový, že počet strážů přírody je nedostatečný a z tohoto počtu je ještě navíc část tvořena dobrovolníky. Co se týká pravomocí, tak podle ZOPŘK sice stráž přírody má na první pohled účinné právo zadržet osobu a předat ji Policii ČR, nicméně co má či může stráž dělat, když ji tato osoba neuposlechne, už zákon nestanoví. Lze se domnívat, že vůbec nic, neboť donucovacími prostředky stráž nedisponuje. Pokud má tedy institut stráže přírody vůbec mít nějaký smysl, je nezbytné, opět s nevyhnutelnými finančními náklady, navýšit počty strážů, rozšířit jejich pravomoci a upřesnit úpravu jejich postavení. Je pravděpodobné, že pokud by lidé věděli, že v NP či CHKO mohou velmi snadno narazit na stráž přírody s dostatečnými pravomocemi, jejich chování by se podstatně zlepšilo a v důsledku toto i stav těchto chráněných území. Uvedené závěry se dají mutatis mutandis aplikovat i na další tři druhy veřejných strážů upravených v českém právním řádu, ale domníváme se, že stráže přírody jsou z hlediska ochrany životního prostředí nejvýznamnější.

Nejdůležitější a nejlépe fungující institucí ochrany životního prostředí je dle našeho názoru Česká inspekce životního prostředí. Soudíme proto, že rozšíření její působnosti současně s patřičným personálním a materiálním posílením by přispělo ke zlepšení celkové úrovně ochrany životního prostředí v České republice. O zřízení možných místních poboček jsme se již zmínili výše. Vedle, nebo místo tohoto kroku by stálo za úvahu,

zda z ČIŽP neučinit jakýsi univerzální „superúřad“ pro životní prostředí, tedy přesunout na inspekci co nejvíce pravomocí, které v současnosti vykonávají jiné orgány. Ostatně, jak vyplývá z výročních zpráv inspekce, již dnes tato instituce vykonává i některé činnosti, pro něž nemá v zákoně zmocnění a stejně tak široká veřejnost se se svými podněty týkajícími se ochrany životního prostředí obrací v první řadě na inspekci, i když v dané věci třeba vůbec nemá působnost. Inspekce tedy již teď není pouhým inspekčním či kontrolním orgánem, byť kontrolní činnost má více než poloviční podíl na celkové činnosti inspekce. S tímto krokem by bylo také vhodné povýšit inspekci na ústřední orgán státní správy ve smyslu kompetenčního zákona, čímž by váha inspekce také vzrostla.

Ochraně životního prostředí a výkonu státní správy vůbec by nepochybně také prospělo, kdyby konečně vstoupil v účinnost zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Jsou s tím sice opět spojeny finanční náklady, avšak pozitivní dopady služebního zákona tyto náklady jistě ospravedlňují. Práce zaměstnance státní správy by se díky tomu stala atraktivnější a kvalita státní správy, včetně úseku ochrany životního prostředí by dle našeho názoru vzrostla.

Doslov

Ochrana životního prostředí je nutností. Každý racionálně uvažující člověk tuto premisu musí chápat a snažit se žít v souladu s ní. Přesto stále bude existovat skupina lidí, kteří jsou buď příliš líní, než aby trochu změnili svůj životní styl, nebo tak chamtiví a sobečtí, že osobní profit je pro ně důležitější než obecný zájem, a příliš krátkozrací nebo hloupí na to, aby pochopili, že obecný zájem je ve skutečnosti i jejich zájmem.

V posledních letech se problémy životního prostředí stávají tématem celospolečenské diskuse, bohužel až „díky“ tomu, že důsledky klimatických změn už jsou příliš viditelné a dramatické, než aby bylo možné tvrdit, že se vlastně nic neděje. Nadále však existují i tací, co stále tvrdošíjně prohlašují, že jde pouze o přirozené a pravidelné změny klimatu, k nimž dochází bez ohledu na vliv člověka a že bude mnohem méně nákladné se těmto změnám přizpůsobit, než se jim snažit předejít.

K tomu, aby takových lidí bylo minimum, je zapotřebí, aby se environmentální výuka stala nedílnou součástí osnov již na prvním stupni základních škol, kdy lze ještě formovat dětské názory a postoje. Je jasné, že na výchovu v rodinách se ve většině případů bohužel nelze spoléhat. Pouze tehdy, když každý člověk od útlého věku bude chápat význam ochrany životního prostředí, bude možné tuto ochranu opravdu účinně realizovat.

Každý by se měl snažit ve svém životě řídit jednoduchým pravidlem: *Chovej se takovým způsobem, který nepoškodí životní prostředí ani tehdy, když se stejným způsobem budou chovat všichni ostatní.*

Je pravda, že pokud by toto pravidlo bylo dodržováno opravdu důsledně, mnoho běžných lidských aktivit by muselo být

omezeno či zcela zastaveno. Je třeba brát ho proto s rezervou spíše jako určité vodítko. Pokud by ho však každý přijal za své, prospělo by to životnímu prostředí mnohem více než sebelepší institucionální zajištění jeho ochrany.

V Praze dne 30. března 2009

Tomáš Písařík

Seznam literatury

Damohorský M. a kol. Životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.
Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.
Knappová M. a kol. Občanské právo hmotné 2. 4. vydání. Praha: Aspi, 2005,
Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo ČR. Část 1. 1. vydání. Praha: Linde, 2001.

Seznam ostatních pramenů

Judikatura Nejvyššího správního soudu na internetové adrese www.nssoud.cz, a sice následující rozhodnutí:

usnesení číslo jednací 8 As 47/2005-86
rozsudek číslo jednací 2 As 35/2007-75
rozsudek číslo jednací 2 As 21/2004-67
rozsudek číslo jednací 7 As 47/2005-80
rozsudek číslo jednací 7 A 139/2001-67
rozsudek číslo jednací 3 As 53/2005-94
rozsudek číslo jednací 2 Ao 1/2008-51
rozsudek číslo jednací 4 Ao 2/2008-42
rozsudek číslo jednací 1 Ao 1/2006-74
usnesení číslo jednací 3 Ao 1/2007-44

Judikatura Ústavního soudu na internetové adrese nalus.usoud.cz, a sice následující nálezy a usnesení:

nález spisové značky Pl.ÚS 24/04
usnesení spisové značky I.ÚS 282/97
nález spisové značky Pl.ÚS 34/04
nález spisové značky Pl.ÚS 14/07

Internetové stránky České inspekce životního prostředí na internetové adrese www.cizp.cz

Následující výroční zprávy České inspekce životního prostředí na internetové adrese www.cizp.cz:

Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 1999
Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 2000
Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 2001
Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 2002
Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 2004
Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 2005
Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 2006

Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 2007

Statistická ročenka kriminality na internetové adrese portal.justice.cz/ms

Internetové stránky Státního úřadu pro jadernou bezpečnost na internetové adrese www.sujb.cz

Internetové stránky agentury Cenia na internetové adrese www.cenia.cz

Internetové stránky Agentury ochrany přírody a krajiny na internetové adrese www.ochranaprirody.cz

Institutional Protection of Environment in the Czech Republic - Summary

As the title of our thesis implicates this work deals with the subject of environment protection in the Czech republic and the institutions taking part in this activity. For the purpose of our work we define institution as a public agency that does not necessarily decide about rights and obligations but is financed from the public budgets and is established by a law or an act of state authority.

Our thesis consists of two main parts out of which the first part describes the whole system of environmental institutions in the Czech republic and the second one is focused on the most important and effective (at least from our point of view) Czech institution that is the Czech Inspection of Environment.

In the first part we mention the role of the Czech Parliament, then most of the authorities of the executive power and quite a substantial space we dedicated to the role of the judiciary especially the administrative and constitutional courts. Some of the court decisions from the area of environment protection we found very interesting and therefore we used them in our work.

As we pointed out above the second part describes the Czech Inspection of Environment (Inspection) from its organizational structure and legal basis of its activity to some of the findings and conclusions that came out of its everyday practice. For this purpose we studied the annual reports of the Inspection since the year 1999 to 2007 because for us this was the only official source of information about the Inspection's activity and problems it encounters while executing its legal powers.

In the final part we highlight the most serious problems that exist in the the institutional protection of environment in the Czech republic that we discovered during our preparation and writing and try to formulate some possibilities how to improve the current situation.

We hope that everybody who reads this work will find it interesting and broadening their knowledge.

Klíčová slova – keywords

instituce – institutiton

ochrana životního prostředí – environment protection