

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Pavλίna Vilímková

Česká inspekce životního prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph. D.
Katedra práva životního prostředí
31. 1. 2011

Prohlášení

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

V Praze dne 31. 1. 2011

Pavλίna Vilímková

Poděkování

Děkuji JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., vedoucímu své diplomové práce, za cenné rady a připomínky, Ing. Lence Němcové, vedoucí oddělení zahraničních vztahů ČIŽP, a všem inspektorům ČIŽP, kteří se mnou problematiku ČIŽP konzultovali.

V Praze dne 31. 1. 2011

Pavλίna Vilímková

Seznam použitých zkratek

BAT	nejlepší dostupné techniky
CITES	Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
CÚ	celní úřad
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČNR	Česká národní rada
ČOI	Česká obchodní inspekce
ČR	Česká republika
ČSR	Česká socialistická republika
ČVI	Česká vodohospodářská inspekce
ČZPI	Česká zemědělská a potravinářská inspekce
EIA	proces posuzování záměrů dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
EU	Evropská unie
FO	fyzická osoba
GMO	geneticky modifikované organismy
CHKO	chráněná krajinná oblast
IMPEL	European Union Network for the Implementation a Enforcement of European Law
INECE	International Network for Environmental Compliance and Enforcement
Inspekce	Česká inspekce životního prostředí
IPPC	integrovaná prevence a kontrola znečišťování
KompZ	Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
KSČ	Komunistická strana Československa
KÚ	krajský úřad
LZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů
LZPS	Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky
MF	Ministerstvo financí

MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MV	Ministerstvo vnitra
MZE	Ministerstvo zemědělství
MZdr	Ministerstvo zdravotnictví
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	Národní park
OI	oblastní inspektorát
OÚ	obecní úřad
OÚORP	obecní úřad obce s rozšířenou působností
PM	právní moc
PO	právnícká osoba
POÚ	pověřený obecní úřad
PZ	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
PŽP	právo životního prostředí
SEA	proces posuzování koncepcí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
SSR	Slovenská socialistická republika
SVI	Státní vodohospodářská inspekce
STIOO	Státní technická inspekce ochrany ovzduší
SZPI	Státní zemědělská a potravinářská inspekce
TZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
UNEP	United Nations Environment Programme
ÚZ	ústavní zákon
WB	Světová banka
ZCITES	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
ZČOI	zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci
ZČIŽP	zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekce životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

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

ZChLP Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů

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

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

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

ZOO zoologická zahrada

ZOOv Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů

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

ZPNEÚ Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení a nápravě ekologické újmy a o změně některých zákonů

ZPZH zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií

ZPEÚN Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů

ZSK zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

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

ŽP životní prostředí

Obsah

Obsah	1
1. Úvod.....	3
2. Úvod k problematice ČIŽP	5
2.1 Ochrana životního prostředí.....	5
2.2 Právo jako nástroj ochrany životního prostředí	6
2.3 Správní dozor	9
3. Charakteristika České inspekce životního prostředí	14
3.1 Historie inspekčních orgánů na úseku ochrany životního prostředí	14
3.1.1 Státní vodohospodářská inspekce	14
3.1.2 Státní technická inspekce ochrany ovzduší	15
3.1.3 Lesnická inspekce	16
3.1.4 Vznik České inspekce životního prostředí.....	17
3.2 Obecně o současné ČIŽP	18
3.3 Organizační struktura ČIŽP	18
3.4 Vztah ČIŽP k ostatním orgánům ochrany životního prostředí	21
3.4.1 ČIŽP a ústřední orgány ochrany životního prostředí.....	22
3.4.2 ČIŽP a oblastní a místní orgány ochrany ŽP	25
3.4.3 ČIŽP a ostatní orgány státní správy	28
4. Věcná působnost ČIŽP	34
5. Kompetence ČIŽP.....	37
5.1 Výkon dozoru	37
5.1.2 Plánované a neplánované kontroly	37
5.1.2 Inspektoři ČIŽP.....	38
5.1.3 Postup před zahájením kontroly	39
5.1.4 Předložení průkazu Inspekce	40
5.1.5 Právo vstupu	41
5.1.6 Další oprávnění Inspekce při provádění kontroly.....	43
5.1.7 Protokol o kontrolním zjištění	46
5.1.8 Inspekční šetření	49

5.2 Nápravná opatření.....	49
5.3 Preventivní opatření.....	52
5.4 Sankční opatření	53
5.4.1 Ukládání pokut.....	53
5.4.2 Omezení nebo zastavení činnosti a provozu a zabavení/odebrání exempláře.....	56
5.5 Poplatkové výměry	57
5.6 Povolování, schvalování	58
5.7 ČIŽP jako dotčený orgán státní správy.....	58
5.8 Poskytování informací	59
6. Mezinárodní spolupráce.....	61
6.1 Obecně	61
6.2 IMPEL	62
6.2.1 Obecně	62
6.2.2 Členství v IMPELu	63
6.2.3 IMPEL Projekty a ČIŽP	64
6.2.4 ČIŽP a vznik sítě GreenForce.....	66
6.4 INECE.....	67
6.5 Wildlife crime	69
7. Závěr	71
Seznam použité literatury	76
Abstrakt.....	80
Czech environmental inspectorate	82

1. Úvod

Tato práce pojednává o České inspekci životního prostředí. Již z názvu lze dovodit, že tento orgán státní správy vykonává inspekční činnost na úseku ochrany životního prostředí. Proto je na úvod přinejmenším vhodné položit si otázku: Co je to vlastně životní prostředí?

Odborná literatura odpovídá na tuto otázku různorodě. Například Všeobecná encyklopedie Diderot pod pojmem životního prostředí chápe prostor, ve kterém organismus žije a jeho systém vazeb k prostředí. Současně jej definuje jako souhrn všech vnějších vlivů (přírodních i kulturních), které jedince obklopují a umožňují mu podmínky k životu a „obyvatele“ životního prostředí považuje nejen za objekt, ale i za aktivního spolutvůrce.⁴² Ottova všeobecná encyklopedie zase zdůrazňuje, že životní prostředí zahrnuje živé i neživé složky a jejich vzájemné vztahy.⁴³ Spojením obou předešlých definic je definice Ministerstva životního prostředí ČR, která uvádí, že životní prostředí je systém složený z přírodních, umělých a sociálních složek materiálního světa, jež jsou nebo mohou být s uvažovaným objektem ve stálé interakci.⁴⁴

Jedinou právně relevantní definicí je však definice obsažená v § 2 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. Ten popisuje životní prostředí jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje a demonstrativně uvádí složky životního prostředí: ovzduší, vodu, horniny, půdu, organismy, ekosystémy a energie.

Shrňme-li si tyto informace, zjistíme, že životní prostředí je, jednoduše řečeno, hmotný svět, který nás obklopuje. Je podmínkou naší existence, jelikož nebylo-li by životního prostředí, ve kterém by mohl člověk působit, nebylo by ani nás, lidí. Přinejmenším z tohoto důvodu je nutné ŽP chránit. Nezastupitelnými prostředky ochrany ŽP jsou prostředky právní, jedním z nich je správní dozor, jehož výkon je hlavním úkolem ČIZP.

⁴² Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích, díl 4, Diderot 1999, str. 489

⁴³ Ottova všeobecná encyklopedie ve dvou svazcích, M-Ž, CESTY 2003, pojem životní prostředí

⁴⁴ Srov. cs.wikipedia.org, pojem životní prostředí

Přiblížit roli ČIŽP v oblasti ochrany životního prostředí, která působí jakožto orgán ochrany ŽP bezmála 20 let, je jedním z cílů této diplomové práce. Ta se skládá z několika částí. V úvodních kapitolách se zabývá obecně problematikou ochrany životního prostředí, právními nástroji jeho ochrany a státním dozorem, který je pojmovým znakem činnosti ČIŽP. Část druhá vysvětluje situaci a okolnosti vzniku inspekčních orgánů na úseku ochrany ŽP, včetně historie vzniku ČIŽP, věnuje se obecné charakteristice, organizační struktuře a vztahům Inspekce k ostatním orgánům ochrany ŽP, které působí na úsecích působnosti ČIŽP. Jádrem této práce je část třetí, pojednávající o věcné působnosti Inspekce a jejích jednotlivých kompetencích, které jsou popsány jak z hlediska platné právní úpravy, tak ve světle praktických zkušeností inspektorů ČIŽP a v některých pasážích z hlediska *de lege ferenda*. Mezinárodní aktivity ČIŽP jsou obsahem poslední kapitoly této diplomové práce, neboť nejenže napomáhají ochraně ŽP na celosvětové či evropské úrovni, ale jsou také inspirací pro lepší a efektivnější činnost Inspekce a ochranu ŽP v České republice.

Cílem této práce je především přiblížit činnost Inspekce a její postavení v soustavě orgánů ochrany ŽP a upozornit na nedostatky platné právní úpravy, které její působení jakožto jednoho z nejdůležitějších orgánů dozoru, kontroly, ukládání nápravných a sankčních opatření v oblasti ochrany ŽP znesnadňují.

Při psaní této diplomové práce jsem vycházela z právního stavu ke dni 31. 1. 2011.

2. Úvod k problematice ČIŽP

2.1 Ochrana životního prostředí

Existence životního prostředí je základním předpokladem nejen existence člověka, ale i existence dalších organismů. V průběhu historického vývoje planety Země člověk do životního prostředí zasahuje svým neuváženým chováním čím dál tím více, narušuje jeho přirozenou rovnováhu. Postupně dochází v důsledku lidské činnosti k dramatickému úbytku neobnovitelných přírodních zdrojů, znečištění ovzduší, vody, degradaci půdy, úbytku živočišných a rostlinných druhů. Člověk se neohlíží na zájmy životního prostředí, jehož je součástí, možná si tuto sounáležitost ani neuvědomuje, chová se sobecky a krátkozrace.

V druhé polovině dvacátého století se rapidně zhoršil stav životního prostředí. Případy zhoršení, které zaznamenala historie v dřívějších dobách byly víceméně lokálního charakteru, ovšem poškození, ke kterému došlo vlivem mohutného rozvoje výrobních sil ve 20. století způsobilo celosvětové narušení schopnosti reprodukce životního prostředí. V 50. a 60. letech 20. století začíná společnost vyvíjet aktivitu směřující k ochraně životního prostředí, to už ovšem zasahuje ex post. Reakcí na vzniklou situaci je vznik ekologické politiky, jejíž zrod je spojován se svoláním konference OSN o životním prostředí do Stockholmu v roce 1972. Díky této konferenci se problematika ochrany životního prostředí stává globální otázkou a mění se chápání planety Země jakožto zásobárny přírodních zdrojů, nové pojetí zahrnuje potřebu zachovávání určitých pravidel člověkem.⁴⁵ V České republice se o potřebě ochrany životního prostředí začalo hovořit až v 70. letech 20. století. Ke skutečné realizaci této ochrany v podobě přijímání zákonů a na jejich základě jiných právních předpisů k ochraně životního prostředí došlo ovšem až po roce 1989.

Potřeba ochrany životního prostředí je v současné době vyjádřena již v Preambuli Ústavy ČR.⁴⁶ Zákon o ŽP ji ve svém § 9 definuje jako „činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i

⁴⁵ Srov. Jančářová Ilona, Ekologická politika, MU Brno 2004, str. 19

⁴⁶ „...odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství...“

ochranu životního prostředí jako celku." Ochranou životního prostředí je tedy především předcházení, omezování a odstraňování ohrožování a poškozování ŽP. Hlavním principem, který prolíná celou sférou ochrany životního prostředí je princip trvale udržitelného rozvoje definovaný v § 6 ZZP jakožto „rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů“. Tento koncept byl do českého právního řádu převzat jakožto princip uznávaný mezinárodním společenstvím, poprvé uvedený ve Zprávě „Naše společná budoucnost“ Komise OSN z roku 1987. Existuje mnoho prostředků, jejichž prostřednictvím je zabezpečována ochrana životního prostředí. Jsou jimi prostředky právní, ekonomické, vědecké, technické, technologické, politické, osvětové, výchovné, vzdělávací a organizační.⁴⁷ K ochraně životního prostředí přispívá bezesporu i ekologická politika tvořená jednotlivými státy. Je to určitý program, koncepce, na jejichž základě dochází k přijímání právních předpisů a která reguluje sociálně ekologické problémy.

Chránit životní prostředí má význam pro jeho zachování a vzhledem k tomu, že člověk je součástí životního prostředí, má tato ochrana význam přirozeně i pro existenci lidstva samotného. Člověk je stále jediným živým organismem, který může ve vzájemné součinnosti s ostatními napomáhat životnímu prostředí v měřítku globálním a nejen mu škodit, proto by bylo přinejmenším vhodné se o zlepšování stavu životního prostředí alespoň pokusit. Neboť, jak uvedl profesor Michael Kloepfer: „Ochrana životního prostředí má budoucnost, protože bez ochrany životního prostředí žádná budoucnost není.“⁴⁸

2.2 Právo jako nástroj ochrany životního prostředí

Ochrana životního prostředí je realizována především prostřednictvím nástrojů ochrany životního prostředí, které stanoví zákonodárce za účelem plnění své povinnosti

⁴⁷ Srov. Damohorský a kol., Právo životního prostředí, 3. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck 2010, str. 9

⁴⁸ Srov. Damohorský a kol., Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck 2010, předmluva

uložené mu čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 LZPS.⁴⁹ Tyto nástroje ochrany ŽP rozděluje Milan Damohorský na nástroje ochrany s přímým působením na stav životního prostředí (jde o administrativně-právní nástroje, koncepční nástroje, administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky) a nástroje působení nepřímého, které samy o sobě nejsou právními nástroji ochrany ŽP, avšak právo jim poskytuje formu závazného a vynutitelného pravidla chování (jde zejména o ekonomické nástroje ochrany ŽP).⁵⁰ Administrativně-právní nástroje jsou nástroji s přímým působením. Jejich společným rysem je stanovení právně závazných pravidel chování, zákazů, příkazů, omezení, jejichž dodržování stát vynucuje. Jsou základními a bezesporu nezastupitelnými nástroji ochrany životního prostředí a jakožto nástroje regulace vztahů v oblasti péče o životní prostředí převažují nad ostatními druhy nástrojů. Jejich základem je pojem ekologické újmy,⁵¹ obsažený v § 10 ZŽP, který ji v podstatě definuje jakožto poškození ŽP v důsledku lidské činnosti. Cílem ochrany životního prostředí je pak buď úplné zamezení poškozování či ohrožování životního prostředí nebo alespoň zmírnění tohoto poškozování a ohrožování.

Z toho důvodu je podstatou administrativně-právních nástrojů ukládání zákazů, příkazů a omezení, které regulují chování subjektů práva. Ty mohou mít charakter obecný, pak působí proti každému, kdo je potencionálním škůdcem, anebo charakter zvláštní, určené subjektům, které jsou způsobilé ovlivňovat životní prostředí závažněji než subjekty jiné (např. podnikatelé, subjekty nakládající s nebezpečnými látkami, atd.). Tyto povinnosti, zákazy, omezení mohou vyplývat z obecného právního předpisu, ale i ze správního aktu orgánu státní správy, který jim dává konkrétní podobu.

Takovým správním aktem jsou i povolení, souhlasy, stanoviska, a vyjádření, které představují buďto podmínku vydání nějakého povolení, nebo jsou podkladem pro vydání rozhodnutí, anebo jsou předpokladem výkonu určité činnosti, k čemuž je nutno splnit předem stanovené podmínky. Tyto nástroje plní především preventivní funkci,

⁴⁹ Čl. 7 Ústavy zní: Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, čl.35 odst.1 LZPS zní: Každý má právo na příznivé životní prostředí.

⁵⁰ Srov. Damohorský a kol., Právo životního prostředí, 3. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck 2010, str. 37

⁵¹ Srov. Sobotka Michal, Právní nástroje ochrany životního prostředí ve vztahu k právní úpravě ochrany přírody, 2002

neboť zabraňují vykonávat činnosti, které by měly škodlivý vliv na stav ŽP, popřípadě lze jejich prostřednictvím nastavit podmínky výkonu činnosti tak, aby bylo ŽP co nejméně ohrožováno.

Ne příliš často, ale přece, bývají určitá pravidla chování subjektu, povinnosti a omezení obsažena i ve smlouvách uzavřených mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem pozemku s určitými zákonem předpokládanými vlastnostmi, která jsou pak k pozemku trvale vázána jakožto trvalé věcné břemeno. Stejně tak v dohodách mezi znečišťovateli a státními orgány.

Dalším právním nástrojem ochrany ŽP je nastavení parametrů vlastností ŽP, případně parametrů lidského chování a jeho výsledků, tzv. standardů,⁵² které stanoví konkrétní požadavky pro zachování určitého stavu ŽP. Právním základem tohoto právního nástroje je čl. 35 odst. 3 LZPS, který připouští nepříznivé ovlivňování ŽP, ovšem pouze v míře dovolené zákonem. Tato míra je vyjádřena v platné právní úpravě např. emisními a imisními limity v ochraně ovzduší, přípustným stupněm znečištění vod a půdy. Souvisejícím právním nástrojem je povinné vyhodnocování stavu ŽP a povinné sledování důsledků vlastní činnosti každého, kdo svou činností znečišťuje nebo poškozují životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje.

Další právní nástroj, tzv. kategorizace, spočívá v rozčlenění objektů ochrany nebo zdrojů znečišťování nebo poškozování životního prostředí do skupin, což umožňuje k jednotlivým skupinám přiřadit určitý stupeň ochrany a tím zohlednit závažnost ohrožení objektu ochrany i zdroje znečišťování.

Právně-regulační funkci plní i výkon rozhodnutí, jehož prostřednictvím je příslušnými orgány vynucováno splnění povinnosti, kterou subjekt určité povinnosti k ochraně životního prostředí nesplnil dobrovolně a institut právní odpovědnosti za splnění povinností souvisejících s ochranou životního prostředí, jedná se o odpovědnost za způsobené ztráty a deliktní odpovědnost za správní delikty a trestné činy.

Právní nástroj spočívající v kontrole a dozoru nad dodržováním povinností souvisejících s ochranou životního prostředí jsem záměrně ponechala na závěr této kapitoly, neboť je podstatou celé této práce. Tento nástroj je nezbytný k prosazování

⁵² Srov. Pekárek, Průchová, Dudová, Jančářová, Tkáčiková, Právo životního prostředí, 1. díl, 2. přepracované vydání, MU Brno 2009, str. 31

práva životního prostředí, neboť nebylo-li by kontroly či dozoru nad jejich dodržováním, nikdy by soubor norem, jejichž cílem je zabezpečovat ochranu životního prostředí, nemohl být v praxi dostatečně uplatňován. V nejširší rovině tuto kontrolu zabezpečuje Parlament ČR, jakožto orgán moci zákonodárné, neboť určit kdo a jakým způsobem bude tuto kontrolu vykonávat je pouze a jen v jeho rukou. Povinnost provádět tuto kontrolu mají příslušné orgány státní správy a ČIŽP. Nelze opomenout ani roli soudů správního soudnictví a (ekologických) občanských sdružení působících v oblasti ochrany životního prostředí či jednotlivých občanů, kteří tak mohou činit na základě principu účasti veřejnosti na ochraně ŽP.⁵³

2.3 Správní dozor

Správní dozor je jedním z právních nástrojů ochrany životního prostředí. Dozor, jakožto obecný pojem, v sobě zahrnuje pozorování určité činnosti, její hodnocení a případné aktivity směřující k nápravě nedostatků. Správní dozor je potom kontrolní činností vykonavatelů veřejné správy (dozorčích orgánů) uskutečňované na základě zákona vůči nepodřízeným subjektům veřejné správy, který spočívá ve sledování chování dozorovaného subjektu, porovnávání tohoto chování s chováním, které je podle právních předpisů (správních aktů vydaných na jejich základě) považováno za žádoucí a případné následné uplatňování prostředků nápravy.

Dozorčím orgánem jsou vždy vykonavatelé veřejné správy, většinou správní úřady nebo jednotlivé úřední osoby (např. inspektor inspekce), právnické osoby, ale i fyzické osoby, pokud na ně byla dozorčí působnost přenesena zákonem (např. veřejné strážce). Dozorčí orgány vykonávají kontrolní činnost prostřednictvím svých pracovníků, kteří k tomu musí být kontrolním orgánem písemně zmocněni.⁵⁴ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v ustanovení § 10 důsledně stanoví podmínky a procesní průběh vyloučení podjatých osob z kontrolní činnosti. Dozorčí orgány vykonávají dozorčí činnost buďto jako svou primární, hlavní činnost v rámci své působnosti, nebo vedle

⁵³ Viz. Aarhuská úmluva, Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Aarhus 1998-2001, EHK OSN, ČR 2004, č. 124/2004 Sb. m. s.

⁵⁴ Srov. § 9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

dalších správních činností jakožto specializované dozorčí orgány, tzv. inspekce. Inspekce jsou monokratické orgány s celostátní působností, podřízené ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Jejich věcná působnost je velmi úzce zaměřena a jejich organizační struktura je ve většině případů dvoustupňová. Dozorovaným subjektem, adresátem dozoru, jsou FO a PO, o nichž tak stanoví jednotlivé zákony a které nejsou vůči dozorčímu orgánu ve vztahu podřízenosti.

Předmětem kontroly je vždy plnění povinností na vymezeném úseku veřejné správy, neboť správní dozor je věcně specializovanou správní činností a nikdy se nezaměřuje na veškeré činnosti kontrolovaného subjektu.⁵⁵ Kontroluje se dodržování povinností, které byly kontrolovaným subjektům uloženy zákonem nebo jiným právním předpisem, jiným právním předpisem, pokud jeho závaznost stanoví zákon, správními akty vydanými na základě zákona, veřejnoprávní smlouvou a opatřením obecné povahy.⁵⁶ K mimoprávním kritériím jako je např. účelnost, hospodárnost, věcná správnost, atd. se nepřihlíží.

Obsahem právního vztahu při výkonu správního dozoru jsou vzájemná práva a povinnosti dozorčího orgánu a dozorovaného subjektu. Všechna oprávnění dozorčího orgánu a všechny povinnosti dozorovaného subjektu musí být stanoveny zákonem, neboť představují významný zásah do právní sféry adresátů dozoru. Je ovšem třeba si uvědomit nejen právní aspekty provádění kontroly, ale i aspekty ekonomické. Kontrola může totiž znamenat i závažný zásah do ekonomické sféry subjektu dozoru, neboť ten je často povinen něco konat, strpět, něčeho se zdržet, což mnohdy znamená vynaložení ať už osobních, či finančních, tak i časových nákladů. Tyto náklady si dle § 12 odst. 2 ZSK nese kontrolovaný subjekt sám, s výjimkou nákladů za použití telekomunikačních zařízení dozorovaného subjektu dozorčím orgánem. Květoslav Kramář podotýká, že průběh takovéto kontroly může mít pro kontrolovaný subjekt mnohem závažnější důsledky než následné uložení nápravného opatření nebo sankce.⁵⁷ K oprávněním, kterými je vybaven dozorčí orgán a která uplatňuje vždy pověřený pracovník dozorčího

⁵⁵ Srov. Kindl, Kramář, Rajchl, Telecký, Základy správního práva, 2. upravené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2009, str. 67

⁵⁶ Srov. Hendrych a kolektiv, Správní právo, obecná část, 7. vydání, C.H.Beck 2009, str. 301, 302

⁵⁷ Srov. Kindl, Kramář, Rajchl, Telecký, Základy správního práva, 2. upravené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2009, str. 238

orgánu (úřední osoba) patří především právo vstupu do objektů, zařízení a provozů kontrolovaných osob, právo prohlídky, právo požadovat předložení potřebných dokladů a písemností, požadovat poskytnutí informací, zajistit důkazy, omezit či zakázat určitou činnost, je-li to nutné k zachování stavu a v určitých případech i jiné formy součinnosti.⁵⁸ Zákon o státní kontrole koncipuje tato oprávnění dozorčích orgánů tak, aby byla co nejvíce šetřena práva dozorovaných osob a zároveň bylo umožněno kontrolu řádně a efektivně vykonávat. Oprávněním dozorčího orgánu logicky odpovídá povinnost dozorovaných osob tyto úkony strpět a poskytnout dozorčímu orgánu potřebnou součinnost. V případě, že kontrolovaný subjekt neposkytuje potřebnou součinnost, je dozorčí orgán oprávněn dle § 19 ZSK dozorovanému subjektu uložit pořádkovou pokutu do výše 50.000,- Kč. Jde o pokutu za správní pořádkový delikt a lze ji ukládat opakovaně až do celkové výše 200.000,- Kč. Tato pořádková pokuta je rozhodnutím dozorčího orgánu a vztahují se na ní právní předpisy o správním řízení. Další, méně častou variantou přispívající k zajištění realizace povinnosti subjektu, je zaprvé možnost podřadit některé instituty správního dozoru pod některé ze skutkových podstat hmotněprávních správních deliktů a zadruhé vydání správního aktu, který nesplněnou povinnost dozorovaného autoritativně zjišťuje a potvrzuje (což má význam např. pro případné exekuční řízení, nebo ukládání donucovacích pokut).⁵⁹

Hlavní povinností dozorčího orgánu je zjistit skutečný stav věci a zajistit a označit podklady potřebné k jeho prokázání.⁶⁰ Úřední osoba pověřená dozorčím orgánem k provedení kontroly dozorovaného subjektu je vždy po provedení kontroly a zjištění skutečného stavu věci povinna sepsat protokol, jenž je úředním vyjádřením kontrolního zjištění. V protokolu se popisují zjištěné skutečnosti a označují ustanovení právních předpisů, která byla porušena. Nutností je označení podkladů, které uvedené porušení dokazují. Kontrolované osoby jsou oprávněny podat proti protokolu odůvodněné písemné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne, kdy se s ním seznámily. O těchto námitkách rozhoduje v případě vyhovění v plném rozsahu sama osoba, která protokol vydala. Jinak je povinna předložit námitky do sedmi dnů od jejich doručení vedoucímu kontrolního orgánu. Opravný prostředek proti rozhodnutí o námitkách je

⁵⁸ Viz. § 11 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

⁵⁹ Srov. Hendrych a kolektiv, Správní právo, obecná část, 7. vydání, C.H.Beck 2009, str.309

⁶⁰ Další konkrétní povinnosti dozorčího orgánu viz § 12 ZSK

nepřípustný.⁶¹ Na řízení o námitkách se vztahuje postup stanovený zákonem o státní kontrole, nepoužijí se tedy ustanovení správního řádu.

Proces zjišťování a hodnocení v rámci státního dozoru je upraven zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, který stanoví pravidla postupu při jeho výkonu pro všechny orgány vykonávající státní dozor. Zvláštní zákony mnohdy obsahují odlišnosti postupu dozorčího orgánu při provádění státního dozoru. Tato zvláštní úprava má vždy přednost před úpravou obecnou ve smyslu zásady *lex specialis derogat generali*, platí tedy subsidiárně. Existují dokonce zákony, které upravují státní dozor komplexně (např. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád).

V případě, že byly během první fáze kontroly (fáze zjišťování a hodnocení) zjištěny nějaké nedostatky v chování dozorovaného subjektu, které znamenají porušování povinností, které je subjekt povinen plnit, dostává se správní dozor do fáze druhé, fáze uplatňování nápravných a sankčních prostředků. Ukládání nápravných prostředků je jedním z dalších oprávnění orgánu dozoru. Josef Staša tyto nápravné prostředky rozděluje na nápravné prostředky obecné a specifické. Mezi obecné nápravné prostředky pak řadí právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat jejich odstranění ve stanovené lhůtě, přičemž způsob nápravy si volí dozorovaný subjekt sám, a udílení konkrétních pokynů ze strany dozorčího orgánu k odstranění zjištěných nedostatků. Za specifické prostředky nápravy považuje uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění. Podpůrně lze po dozorované osobě požadovat zprávu o stavu nápravy.⁶²

Ukládání sankcí adresátům dozoru je jedním z dalších oprávnění dozorčího orgánu. Jde o sankce za správní delikty nejčastěji právnických a podnikajících fyzických osob a přestupky a jiné správní delikty fyzických osob. Jde především o sankce v podobě peněžních pokut, mnohdy ukládaných v blokovém řízení. Sankce i nápravná opatření lze ve většině případů ukládat současně, záleží na konkrétní pozitivní právní úpravě.

Dozorčí orgány postupují při ukládání pokut a nápravných opatření podle SŘ, zákony opravňující dozorčí orgán k jejich ukládání mohou však ve svých ustanoveních

⁶¹ Srov. § 17, § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

⁶² Srov. Hendrych a kolektiv, Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck 2009, str. 311,312

stanovit procesní odchylky, které mají před obecnou úpravou dle SŘ přednost. Některé nápravné prostředky jsou ale často vykonávány formou faktických pokynů a bezprostředních zásahů osob provádějících kontrolu, vždy na základě zákonného zmocnění.

Jak ve své knize uvádí Richard Pomahač, správní dozor je obecnou formou správní činnosti, v níž porovnávání a vyhodnocování přechází v ovlivňování spravovaných subjektů, aby se chovaly požadovaným způsobem.⁶³ Správní dozor je tedy nepochybně zárukou zákonnosti ve veřejné správě, která umožňuje dosahovat cílů sledovaných normami správního práva. Protože právní úprava, která stanoví povinnosti, by bez kontroly jejich plnění jen stěží mohla být efektivní.

Jak bylo řečeno výše, inspekce jsou specializované dozorčí orgány s velmi úzce zaměřenou působností. Výkon správního dozoru je hlavní činností ČIŽP, která působí na úseku ochrany ŽP.

⁶³ Pomahač Richard, Průvodce veřejnou správou, ISV nakladatelství 1999, str. 35

3. Charakteristika České inspekce životního prostředí

3.1 Historie inspekčních orgánů na úseku ochrany životního prostředí

3.1.1 Státní vodohospodářská inspekce

Předchůdcem ČIŽP na úseku ochrany vod byla Státní vodohospodářská inspekce (dále jen „SVI“), která byla zřízena vyhláškou Ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 136/1960 Sb., o státní vodohospodářské inspekci. Její vznik byl reakcí na aktuální problém ochrany vod před znečišťováním. Podle této vyhlášky byla hlavním úkolem SVI kontrola uživatelů vody (kromě domácností) z hlediska dodržování povoleného odběru vody a jejího hospodárného využití ve výrobě, množství a jakosti odpadních vod, výstavby, provozu a údržby čistících zařízení a plánování, přípravy a provozu zařízení a opatření ke zlepšení využití vody a ochrany vod.⁶⁴ SVI bylo tvořeno Ústředím, které bylo součástí Ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství a krajskými inspektoráty, které byly součástí krajských vodohospodářských organizací,⁶⁵ a které byly metodicky řízeny Ústředím. V čele SVI stál inspektor jmenovaný výše uvedeným ministerstvem a v čele krajských inspektorátů stáli krajscí inspektoři jmenovaní a odvolávaní krajským národním výborem. SVI nedisponovala žádnou vlastní pravomocí, měla pouze právo vstupu do kontrolovaných závodů a kontrolované subjekty pak povinnost poskytnout SVI součinnost. Zjištění učiněná SVI během kontrol byla předána příslušným národním výborům s případným návrhem k uložení pokuty, které pak na jejich základě mohly zahájit správní řízení. Národní výbory návrhy SVI většinou akceptovaly.⁶⁶

Vyhláška, kterou byla SVI zřízena byla později novelizována vyhláškou č.

⁶⁴ Srov. § 3 vyhlášky č. 136/1960 Sb.

⁶⁵ Viz § 17 vyhlášky č. 13/1959 Sb. Jde o organizace, které zajišťují plnění úkolů při rozvoji vodního hospodářství a při výstavbě, provozu a údržbě vodohospodářských děl a zařízení, podřízené Ministerstvu energetiky a vodního hospodářství nebo řízené výkonnými orgány národních výborů

⁶⁶ Rukověť inspektora, Základní příručka pro Českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/2

55/1966 Sb., která zavedla změny především organizačního charakteru. Na jejím základě se SVI stává samostatnou organizací, ovšem s četnými vazbami na Ústřední správu vodního hospodářství, tehdejší ústřední vodohospodářský orgán, který vznikl před účinností této vyhlášky. Dochází ke zdůraznění role slovenské SVI a prohlášení SVI kontrolním orgánem Ústřední správy vodního hospodářství s celostátní působností s hlavním inspektorem v jejím čele.

3.1.2 Státní technická inspekce ochrany ovzduší

Předchůdcem ČIŽP na úseku ochrany ovzduší byla Státní technická inspekce ochrany ovzduší, která vznikla na základě zákona č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší, jakožto kontrolní orgán s celostátní působností při Ministerstvu lesního a vodního hospodářství. Jejím úkolem bylo kontrolovat zařízení na ochranu čistoty ovzduší, dodržování termínů výstavby těchto zařízení a jejich uvádění do provozu, jakož i zajištění ochrany ovzduší v projektové dokumentaci investic. Dále pak kontrola množství úniků škodlivin, pomoc organizacím při řešení technických otázek v souvislosti s ochranou čistoty ovzduší a ukládání organizacím po projednání s příslušnými orgány hygienické služby provedení technických nebo obdobných opatření, která měla zamezit, popřípadě zmírnit znečištění ovzduší, pomoc národním výborům po stránce odborně technické při vyměřování poplatků, zejména při přezkoumávání údajů znečišťovatelů a při ukládání pokut a dávat národním výborům podněty k ukládání pokut.⁶⁷ Její organizace byla vytvořena po vzoru SVI. V pravomoci STIOO bylo vstupovat při plnění svých úkolů do závodů, zařízení a objektů a také provádět pozorování, měření k zjištění stavu čistoty ovzduší a požadovat potřebné doklady a údaje.⁶⁸

Zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSSR, byla v souvislosti s federalizací Československa zřízena Česká (nikoliv tedy Státní) technická inspekce ochrany ovzduší, podřízená nadále Ministerstvu lesního a vodního hospodářství. Vzhledem k tomu, že SVI byla zřízena vyhláškou a nikoliv

⁶⁷ Srov. § 13 zákona č. 35/1967 Sb.

⁶⁸ Srov. § 15 zákona č. 35/1967 Sb.

zákonem, byla při federalizaci státu opomenuta a nadále fungovala jako státní, tedy nadále společně pro ČSR a SSR.

Na fungování a efektivitu činnosti výše zmíněných institucí se podepsala doba, ve které působily. *„Často bylo téměř nemožné vytýkat nedostatky vedoucím pracovníkům výrobní sféry, kteří byli téměř výlučně členy výborů KSČ. Nesmyslné a nevykonné národní hospodářství fungovalo stále více jako škůdce životního prostředí. Stát se snažil o různá formální řešení (Rada pro životní prostředí, nakonec i ministerstvo vnitra a životního prostředí). Více smyslu a sympatií měla vznikající ekologická hnutí. ČVI spolupracovala s řadou polooficiálních aktivit, především s hnutím Brontosaurus. V této souvislosti zaslouží zmínku i jeden speciální aspekt: Byl to jediný státní orgán, který úředně pronikl do enkláv sovětských vojsk na našem území a mapoval tam hrozivé ekologické problémy. Ostatně prvotní výzkumy a rekognoskace těchto území z ekologického hlediska po roce 1989 zajišťovala ČVI.“*⁶⁹

Idea dlouho diskutované novelizace zákona č. 35/1967 Sb., který nezahrnoval ani povinnost užívat nejlepších dostupných technologií, byla naplněna až schválením zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, a zákona č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování. Jako orgán státní správy na úseku ochrany ovzduší byla označena už Česká inspekce životního prostředí, která byla zřízena zákonem České národní rady č. 282/1991 Sb. Při tvorbě zákona č. 309/1991 Sb. se o formulaci předpokladů a požadavků, povinností provozovatelů a orgánů ochrany ovzduší zasloužila pracovní skupina složená výhradně z pracovníků České technické inspekce ochrany ovzduší. Byla tak jimi formulována základní koncepce ochrany ovzduší, která vycházela ze zahraničních právních předpisů a také zkušeností, přičemž důraz byl kladen na podmínky a potřeby České a Slovenské republiky.⁷⁰

3.1.3 Lesnická inspekce

Lesnická inspekce vznikla v 70. letech 20. století v rámci Ministerstva lesního a vodního hospodářství, které v té době spravovalo 98% plochy lesů v ČR, nebylo tedy

⁶⁹ Rov. Rukověť inspektora, Základní příručka pro českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/3

⁷⁰ Slov. Rukověť inspektora, Základní příručka pro českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/3

ani třeba zřizovat ji zákonem, působila jakožto vnitřní kontrolní orgán. Později byla inspekce rozšířena na Lesnicko-dřevařskou inspekci, to proto, že Ministerstvu lesního a vodního hospodářství byla nově podřízena odvětví dřevařského, papírenského a nábytkářského průmyslu a současně se Ministerstvo transformovalo na Ministerstvo lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu, které ovšem už v roce 1990 zaniklo. Jeho kompetence si pak rozdělily Ministerstvo zemědělství a nově vzniklé Ministerstvo životního prostředí. Protože došlo ke změně systému řízení, bylo pro činnost inspekci nutné jejich zřízení zákonem. Aktivně k tomuto poznatku přistoupila skupina lesníků, když začala pracovat na návrhu zákona o lesnické inspekci, který byl s ročním odstupem projednáván Poslaneckou sněmovnou.⁷¹

3.1.4 Vznik České inspekce životního prostředí

Postupem času se jevílo potřebným sloučit SVI a ČTIOOV a současně rozšířit působnost takto nově vzniklé inspekce o další složky ŽP. Původní ideou, která ale nenašla oporu v Poslanecké sněmovně, bylo všechny inspekce založit a následně sloučit. Když později jeden z parlamentních výborů jednal o návrhu na zřízení „lesnické inspekce“, bylo konečně nalezeno řešení celé situace. Tento návrh zákona se doplnil o zřizovací ustanovení České inspekce životního prostředí v § 1. Šlo o vůbec první zákon, který upravoval organizaci státní správy v oblasti životního prostředí ČR v polistopadovém období. Česká inspekce životního prostředí v sobě tedy zahrnovala složku ochrany lesa a postupem času na ní byla převedena působnost České vodohospodářské inspekce a České technické inspekce ochrany ovzduší. ČIŽP se, jakožto úplně první z výše zmíněných inspekci, stala správním orgánem, a tudíž bylo a stále je v její kompetenci samostatně vydávat správní rozhodnutí. To samozřejmě kladlo nové požadavky na inspektory. Konkrétně na jejich odbornost a dodržování pravidel správního řízení.⁷² Jak vyplývá z výše uvedeného, ČIŽP působila ve třech základních oblastech, v oblasti ochrany vod, ochrany ovzduší a ochrany lesa. Další dvě oblasti se přidaly v roce 1992- oblast odpadového hospodářství a ochrany přírody. V roce 1993

⁷¹ Srov. Rukověť inspektora, Základní příručka pro českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/4

⁷² Srov. Rukověť inspektora, Základní příručka pro českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/5

vzniklo v rámci ČIŽP 10 oblastních inspektorátů, každý o pěti odděleních tvořených pěti výše uvedenými oblastmi. Postupně docházelo i k rozšiřování kompetencí ČIŽP např. o poplatkovou agendu u oddělení ochrany vod, činnost oddělení ochrany přírody v souvislosti s CITES, ochrany ozónové vrstvy Země, nakládání s chemickými obaly, prevenci havárií a problematiku obalů.

3.2 Obecně o současné ČIŽP

Česká inspekce životního prostředí byla zřízena v roce 1991 zákonem ČNR č. 282/ 1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Působnost Inspekce byla během let 1991-1992 rozšířena o další složky. Tento speciální orgán státní správy je pověřen dozorem nad dodržováním právních předpisů a závazných rozhodnutí správních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí. ČIŽP je podřízena MŽP, ředitel Inspekce je jmenován a odvoláván ministrem MŽP.⁷³ Dle § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, není ČIŽP právnickou osobou, to znamená, že nemá právní subjektivitu. Tím ale není dotčena její působnost nebo výkon činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání je v těchto případech jednáním státu. Jde o instituci s celostátní působností a lze ji označit za samostatnou účetní jednotku. Ve všech právních vztazích vystupuje ČIŽP svým jménem a na svou odpovědnost.

3.3 Organizační struktura ČIŽP

Česká inspekce životního prostředí je členěna podle věcné a územní působnosti. Podle věcné působnosti se ČIŽP jakožto celek člení na pět odborných složek, a to na složku ochrany ovzduší, ochrany vod, odpadového hospodářství, ochrany přírody a krajiny a ochrany lesa. Dalšími složkami jsou integrovaná prevence, servisní složka a sekretariát ředitele. Servisní složka se zabývá ekonomickými, personálními, technicko - organizačními a informačními aspekty činnosti ČIŽP.

⁷³ Srov. § 1 odst. 1,2 ZČIŽP

Podle územní působnosti se ČIŽP člení na ředitelství se sídlem v Praze 10 a deset oblastních inspektorátů se sídlem v Praze, Českých Budějovicích, Plzni, Ústí nad Labem, Liberci, Hradci Králové, Havlíčkově Brodě, Brně, Olomouci, Ostravě a pobočkami ve Zlíně a Karlových Varech.⁷⁴

Ředitelství je ústředním inspektorátem, který vykonává svou činnost prostřednictvím svých odborů, oddělení a sekretariátů, řídí a sjednocuje činnost Inspekce a oblastních inspektorátů a samostatně řeší zásadní odborné otázky působnosti Inspekce. Ředitelství se člení do tří hlavních sekcí, které mají na starost náměstci ředitele. Pod první sekci spadá odbor ochrany vod, odbor ochrany ovzduší a odbor odpadového hospodářství. Do sekce druhé pak odbor ochrany přírody, odbor ochrany lesa a referát druhové ochrany spolu s CITES. Součástí každé takové sekce je vždy její vlastní sekretariát. A konečně pod třetí sekci, tj. sekci ekonomicko-provozní, spadá odbor ekonomiky, odbor informatiky a souhrnných agend, odbor technicko-organizačních služeb a referát pokut. Mimo tyto sekce jsou součástí ředitelství též kancelář ředitele s referátem integrace, referátem vnitřní kontroly, referátem zahraničních vztahů a komunikace s veřejností, sekretariátem a interní auditor, odbor personální a právní.⁷⁵ V roce 2009 bylo na ředitelství Inspekce vytvořeno nové samostatné oddělení chemických látek. Stejně tak bylo učiněno na jednotlivých oblastních inspektorátech ve formě referátů chemických látek. Stalo se tak kvůli poměrně odlišně zaměřené problematice nakládání s odpady a obaly a problematice chemických látek a biocidních přípravků v rámci Odboru odpadového hospodářství.

V čele inspekce stojí ředitel Inspekce. Je statutárním orgánem, je tedy oprávněn jednat jménem Inspekce ve všech věcech, stejně tak zastupovat Inspekci ve vztahu k MŽP nebo jiným orgánům státní správy či samosprávy. Ředitel Inspekce je v plném rozsahu odpovědný za činnost Inspekce.⁷⁶

Ředitel je jmenován a odvoláván ministrem životního prostředí,⁷⁷ jímž je také přímo řízen. Úkolem ředitele je stanovit koncepci činnosti Inspekce, hlavní úkoly, které je v tom kterém období třeba splnit a také stanovit rozpočet, se kterým si bude Inspekce

⁷⁴ Srov. čl. 12 Statutu České inspekce životního prostředí, ČIŽP Praha, 1993

⁷⁵ Srov. www.cizp.cz

⁷⁶ Srov. č. 13 Statutu České inspekce životního prostředí, ČIŽP Praha, 1993

⁷⁷ Srov. § 1 odst. 2 ZČIŽP

hospodařit sama. Ředitel dále schvaluje správní akty, které se týkají vnitřní organizace Inspekce a určuje rozsah pravomocí a zodpovědnosti zástupce ředitele Inspekce, vedoucích odborů a oddělení ředitelství Inspekce. Stejně tak rozhoduje o platech všech pracovníků Inspekce, přičemž je pověřen kontrolou jejich práce. Současným ředitelem ČIŽP je od srpna 2010 Mgr. Milan Bukolský.

Řediteli Inspekce je podřízen zástupce ředitele Inspekce, který je ředitelem jmenován a případně následně odvoláván. Zástupce zastupuje ředitele v plném rozsahu práv, povinností a zodpovědnosti při řízení Inspekce, s výjimkou činností, které si k rozhodování ředitel Inspekce vyhradí. Zástupce ředitele nejen zastupuje ředitele Inspekce, je pověřen též informováním ředitele Inspekce o materiálech a aktivitách, které mají zásadní charakter, nebo které se týkají činnosti Inspekce a předkládá k posouzení návrhy, které by mohly vést k efektivnější práci Inspekce. Přímo zástupci ředitele je podřízen odbor ochrany životního prostředí. Zástupce zadává vedoucím oddělení tohoto odboru konkrétní úkoly a je povinen kontrolovat, zda byly splněny.⁷⁸

Ředitel Inspekce má k dispozici poradní orgány, které představují tři stálé komise (inventarizační, likvidační a škodní).

Ve věcech, které spadají do působnosti sekretariátu ředitele Inspekce, odborů a oddělení ředitelství, jednají a rozhodují příslušní vedoucí. To ovšem pouze v případě, že si rozhodování v určitých věcech nevyhradil sám ředitel. Tito jsou též zodpovědní za činnost sekretariátu/odboru/oddělení a jsou oprávněni ukládat podřízeným pracovníkům konkrétní úkoly.

Oblastní inspektoráty jsou základní organizační jednotkou Inspekce. Byly vytvořeny na regionálním principu. Oblastní inspektoráty řeší samostatně celou problematiku ochrany ovzduší, ochrany vod, ochrany lesa, ochrany přírody a odpadového hospodářství, kromě věcí svěřených do samostatné působnosti ředitelství. Oblastní inspektorát je z organizačního hlediska tvořen ředitelem OI, sekretariátem ředitele OI, referátem chemických látek, oddělením integrace a dále klasicky oddělením ochrany ovzduší, vod, lesa, přírody a odpadového hospodářství. V čele oblastních inspektorátů stojí, jak je řečeno v § 1 odst. 2 ZČIŽP, vedoucí ve funkci hlavních inspektorů, kteří jsou v praxi nazýváni řediteli oblastních inspekcí. Jsou jmenováni a odvoláváni ředitelem Inspekce. Jednají jménem Inspekce ve věcech, jež se týkají jimi

⁷⁸ Srov. čl. 14 Statutu ČIŽP, ČIŽP, Praha 1993,

řízeného inspektorátu, vydávají a podepisují správní rozhodnutí oblastního inspektorátu jako orgánu 1. stupně správního řízení a také se zodpovídají řediteli za činnost oddělení, která řídí.

V rámci ředitelství i oblastních inspektorátů působí inspektoři. Náplň jejich práce však není totožná. Inspektoři ředitelství Inspekce se kontrol účastní spíše výjimečně, jejich činnost spočívá především v metodickém vedení inspektorů OI a komunikaci navenek. Inspektoři OI jsou pak těmi, kteří jakožto terénní pracovníci provádějí kontroly, sepisují protokoly, na jejichž základě ukládá Inspekce pokuty a nápravná opatření. Výjimkou je oddělení CITES, které čítá celkem cca 10 pracovníků. 6 z nich působí na ředitelství ČIŽP, jen ti mají na starosti kontroly na letišti Ruzyně, kde zadržují CITES exempláře. Tito inspektoři provádějí kontroly i na jiných místech. Zbylí 4 pracovníci působí v rámci těch oblastních inspektorátů, které zřídily oddělení CITES (OI je zřizují fakultativně).

V současné době ČIŽP zaměstnává přibližně 663 pracovníků, z nichž 80% tvoří inspektoři oblastních inspektorátů a ředitelství.⁷⁹

3.4 Vztah ČIŽP k ostatním orgánům ochrany životního prostředí

Za státní orgány, které svou činností přispívají k ochraně životního prostředí lze považovat orgány moci zákonodárné, výkonné i soudní. Zákonodárná moc prostřednictvím Parlamentu ČR přijímá zákony a ratifikuje mezinárodní smlouvy, jejichž cílem je chránit životní prostředí. Moc soudní přispívá k ochraně životního prostředí prostřednictvím své občanskoprávní i trestněprávní pravomoci a správního soudnictví. Významná je role Ústavního soudu, který provádí kontrolu ústavnosti rozhodnutí orgánů veřejné moci a zákonnosti normativních správních aktů.⁸⁰ Hlavní roli v ochraně životního prostředí však hrají orgány moci výkonné, neboť aplikují právní předpisy životního prostředí a na jejich základě vydávají správní rozhodnutí. Tyto orgány moci výkonné mají buďto obecnou nebo zvláštní působnost a z územního hlediska působí na úrovni ústřední, regionální nebo místní.

⁷⁹ Srov. www.cizp.cz

⁸⁰ Srov. čl. 87 Ústavy ČR

Následující pasáže pojednávají pouze o správních orgánech na úseku ochrany životního prostředí, které působí v některé oblasti působnosti ČIŽP a současně jsou mezi ČIŽP a tímto orgánem zákonem založeny právní vztahy.

3.4.1 ČIŽP a ústřední orgány ochrany životního prostředí

Ústředními orgány státní správy jsou dle § 1 a § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ministerstva a další ústřední správní úřady. Zpracovávají v rámci své působnosti koncepce, programy a základní politiku, podílejí se na tvorbě právních předpisů, koordinují mezinárodní styky a ostatní orgány státní správy. Na úseku ochrany životního prostředí má nejširší působnost i pravomoci MŽP, zřízené zákonem č. 173/1989 Sb. MŽP je orgánem vrchního státního dozoru⁸¹ ve věcech životního prostředí a ústředním orgánem státní správy na úseku ochrany ovzduší, ochrany přírody a krajiny, ochrany vod (s výjimkou oblasti vodního hospodářství, které je spravováno MZE), odpadového hospodářství atd.⁸²

Vztah MŽP a ČIŽP je vztahem nadřízenosti a podřízenosti.⁸³ Tomuto faktu nasvědčuje i skutečnost, že ministr životního prostředí jmenuje a odvolává ředitele ČIŽP.⁸⁴ MŽP je vybaveno řídicí pravomocí vůči ČIŽP a je ústředním správním úřadem ve věcech řízení ČIŽP na úseku ochrany vod,⁸⁵ vydává závazné instrukce k postupu ČIŽP. V rámci vrchního správního dozoru je MŽP vybaveno kontrolními pravomocemi nad prováděním správního dozoru ČIŽP, tedy kontroluje provádění příslušných právních předpisů Inspekcí⁸⁶

⁸¹ Obsah vrchního státního dozoru není jasný. Jedna z možností je ta, že jde o dozor vykonávaný ministerstvy nebo jinými ústředními správními úřady, jehož objektem je činnost podřízených vykonavatelů veřejné správy při výkonu státní správy (Srov. Hendrych a kolektiv, Správní právo, obecná část, 7. vydání, C. H. Beck 2009, str. 305)

⁸² Srov. § 19 zákona č. 2/1969 Sb.

⁸³ Srov. § 1 ZČIŽP, §19 odst. 6 KompZ

⁸⁴ Srov. § 1 odst. 2 ZČIŽP

⁸⁵ Srov. § 108 odst. 3 písm. t) ZVo

⁸⁶ Srov. § 28 odst. 1 písm. b) ZGMO, § 72 odst. 1 písm. b) ZO, § 111 odst. 1 ZVo

MŽP je odvolacím orgánem proti rozhodnutím ČIŽP,⁸⁷ přičemž může její rozhodnutí potvrdit, změnit či zrušit.⁸⁸ Nejčastějším případem rozhodnutí ČIŽP je rozhodnutí o uložení pokuty dozorovanému subjektu, v případě odvolání je potom MŽP oprávněno rozhodnutí o uložení pokuty potvrdit, upustit od jejího uložení či snížit její výši. MŽP rozhoduje v odvolacím řízení o odvoláních proti rozhodnutí ČIŽP prostřednictvím svých devíti odborů výkonu státní správy. Tyto odbory jsou členěny podle své územní působnosti. Odbor výkonu státní správy např. v Plzni rozhoduje vždy o odvolání proti rozhodnutí vydané OI v Plzni. Problémem je, že tyto odbory rozhodují v podobných případech nejednotně. Pracovníci ČIŽP se také často potýkají s nepotvrzením rozhodnutí Inspekce odvolacím orgánem, které může znamenat i významné náhrady škod pro kontrolované subjekty. Z těchto důvodů byla v nedávné době projevována iniciativa na půdě ČIŽP, která vedla k předložení návrhu zákona o přechodu na dvouinstanční uspořádání ČIŽP ministerstvu ŽP. Ten ovšem nedospěl ani do fáze předložení k projednání Poslanecké sněmovně ČR a vzhledem k výměně vedení MŽP není tato problematika v současné době na MŽP aktuální.

Na základě § 27 KompZ je ČIŽP povinna podávat pravidelně MŽP zprávy o své činnosti a v případě vyžádání ministerstvem sdělovat požadované informace. MŽP pak každoročně vydává zprávu o stavu životního prostředí, kterou předkládá ministr životního prostředí k projednání a schválení vládě. Její součástí je i pojednání o činnosti ČIŽP. MŽP se obrací na Inspekci také v rámci přípravy návrhů zákonů. Ta je, vzhledem k povaze své činnosti a specializaci, způsobilá významně přispět k efektivnější a praktičtější právní úpravě.

Dalším ústředním orgánem státní správy v oblasti ochrany ŽP, jenž má v některé z oblastí své působnosti vztah k ČIŽP je MZE. Oblast působnosti MZE stanoví § 15 KompZ. Vztahy s ČIŽP jsou zákonem založeny pouze na úseku ochrany vod a lesa.

Na úseku ochrany vod bylo jediným ústředním orgánem státní správy MŽP, v roce 1996 však došlo ke změně a působnost MŽP se zúžila pouze na úsek ochrany přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a

⁸⁷ Srov. § 72 odst. 1 písm. o) ZO d, §32 písm. n) ZO b, § 28 odst. 1 písm. e) ZGMO § 6 odst. 2 ZČIŽP

⁸⁸ Srov. § 90 SŘ

podzemních vod.⁸⁹ Zbývající působnost na úseku vodního hospodářství přešla na MZE. MŽP i MZE na základě ustanovení ZVo vykonávají vrchní vodoprávní dozor nad prováděním ustanovení vodního zákona a předpisů vydaných na jeho základě⁹⁰ a ČIŽP má vůči vodoprávním úřadům povinnost spolupráce.⁹¹ ČIŽP není k MZE ve vztahu podřízenosti. O odvolání proti rozhodnutí ČIŽP na základě ZVo rozhoduje MŽP, které mu nadřízeno je.

Na úseku ochrany lesa je ústředním správním orgánem státní správy MZE. Právě MZE je oprávněno ustanovovat a rušit ustanovování lesní stráže (tuto kompetenci má i KÚ),⁹² kterou představují ze zákona i inspektoři ČIŽP⁹³ a vykonává dozor nad tím, jak ČIŽP dodržuje ustanovení LZ a předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí vydaných na jeho základě.⁹⁴ Navzdory těmto faktům není ČIŽP podřízena MZE, neřídí ji a není v jeho kompetencích přezkoumávat rozhodnutí ČIŽP. V odvolacím řízení proti rozhodnutí ČIŽP rozhoduje MŽP.⁹⁵ Působnost ČIŽP na úseku ochrany lesů je upravena dvěma právními předpisy, ZČIŽP a LZ. Tyto úpravy se ale v určitých případech liší. Například ZČIŽP, v § 4 zmocňuje Inspekci k ukládání pokut za správní delikty v tomto zákoně uvedené, naproti tomu LZ působnost Inspekce k ukládání pokut za správní delikty uvedené v LZ vůbec nezakládá.

Situace na úseku ochrany lesa se komplikuje spolu s faktem, že vrchní státní dozor není vykonáván MZE, ale MŽP.⁹⁶ To dle § 50 odst. 1 LZ dozírá jak orgány státní správy, PO a FO dodržují ustanovení LZ, předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí vydaných na jeho základě. Je oprávněno ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Stejnou pravomoc v rámci obecného správního dozoru mají ovšem i MZE,⁹⁷ KÚ⁹⁸ a OÚORP,⁹⁹ jakožto orgány státního dozoru na základě § 51 odst.

⁸⁹ Srov. § 19 odst. 2 KompZ

⁹⁰ Srov. § 111 odst. 1 ZVo

⁹¹ Srov. § 112 odst. 1 písm. d) ZVo

⁹² Srov. § 49 odst. 3 LZ, § 48a odst. 2 písm. f) LZ

⁹³ Srov. § 7 odst. 4 ZČIŽP

⁹⁴ Srov. § 49 odst. 3 písm. j) LZ

⁹⁵ Srov. § 6 odst. 2 ZČIŽP

⁹⁶ Srov. § 50 odst. 1 LZ

⁹⁷ Srov. § 49 odst. 3 písm. j) LZ

⁹⁸ Srov. § 48a odst. 2 písm. g) LZ

1 LZ a ČIŽP dle § 2 ZČIŽP dohlíží nad dodržováním všech právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů PO a FO a na základě § 3 ZČIŽP je oprávněna ukládat nápravná opatření. K tomu všemu je lesní stráž povinna vykonávat dozor nad dodržováním povinností spojenými s obecným užíváním lesů¹⁰⁰ a v lesích národních parků je ústředním orgánem státní správy dle § 19 odst. 2 KompZ MŽP, nikoliv MZE.

Státní dozor na úseku ochrany lesů se dle úpravy současné legislativy jeví být poněkud komplikovaným. Do budoucna by bylo jistě účelné přijmout samostatný zákon o ČIŽP a její působnost na úseku ochrany lesa upravit LZ a zjednodušit, nejlépe sjednotit, institucionální zabezpečení ústřední státní správy a vrchního státního dozoru v této oblasti.

3.4.2 ČIŽP a oblastní a místní orgány ochrany ŽP

Oblastní státní správu na úseku ochrany životního prostředí vykonávají v přenesené působnosti orgány krajů, jejichž pravomoc je založena zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, a složkovými zákony. Krajské úřady takto činí prostřednictvím svých odborů životního prostředí, které převzaly agendu nedávno zaniklých referátů životního prostředí působících při dnes již zaniklých okresních úřadech.¹⁰¹ Ve srovnání s MŽP jsou odbory KÚ vybaveny pravomocemi širšími, neboť působí i na úseku lesního hospodářství, myslivosti a rybářství.¹⁰² MŽP má na rozdíl od KÚ založenou působnost na území NP.¹⁰³

KÚ vykonávají v přenesené působnosti státní správu a státní dozor (v oblasti působnosti ČIŽP) na základě § 2 písm. c) ZSK, a to na úseku ochrany vod,¹⁰⁴ ovzduší,¹⁰⁵ přírody,¹⁰⁶ lesa¹⁰⁷ na úseku odpadů,¹⁰⁸ integrované prevence znečišťování,¹⁰⁹

⁹⁹ Srov. § 48 odst. 2 písm. i) LZ

¹⁰⁰ Srov. § 39 odst. 1 písm. b) LZ

¹⁰¹ Okresní úřady zanikly roku 2002 v rámci reformy státní správy

¹⁰² Srov. § 48a LZ, § 59 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, § 21 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství

¹⁰³ Srov. § 79 odst. 2 písm. d), e), j) ZOPK

¹⁰⁴ Srov. § 110 odst. 4 ZVo

¹⁰⁵ Srov. § 48 odst. 1 písm. b), c) ZOOv

¹⁰⁶ Srov. § 77a odst. 3 písm. s) ZOPK

¹⁰⁷ Srov. § 48a LZ

CITES¹¹⁰ a prevence závažných havárií.¹¹¹ Na úseku obalů, chemických látek, ekologické újmy a GMO není jejich působnost založena. Ve srovnání s ČIŽP je výkon státního dozoru KÚ vždy jednou z mnoha činností, kterou jsou KÚ v rámci výkonu státní správy pověřeny. Působí především jako orgány vydávající povolení, souhlasy a stanoviska včetně oprávnění určité činnosti zakázat či omezit. V některých případech jsou pak oprávněny ukládat pokuty a jakožto orgán odvolací rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutí OÚ.

Pravomoci ČIŽP a KÚ se střetávají v právní úpravě řízení o ukládání pokut v ZOPK. Dle § 80 odst. 3 ZOPK může totiž ČIŽP zahájit řízení o uložení pokuty pouze pokud řízení nezahájil již KÚ. V případě, že je řízení zahájeno oběma orgány ve stejný den, o uložení pokuty rozhodne KÚ. ČIŽP dohlíží dle § 80 odst. 1 ZOPK nad dodržováním ustanovení ZOPK a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny KÚ, vykonává tedy nad činností KÚ na úseku ochrany přírody a krajiny správní dozor.

Na druhou stranu je ČIŽP na základě § 46 odst. 1 písm. f) ZOOv povinna upozorňovat KÚ na nedostatky ve způsobu zjišťování emisí znečišťujících látek a na základě § 76 odst. 1 písm. f) ZOd dává ČIŽP podněty KÚ k zákazu provozu zařízení k odstraňování odpadů v případě, že provozovatel tohoto zařízení nesplňuje právní předpisy týkající se odpadového hospodářství a mohlo-li by v důsledku toho dojít k závažné ekologické újmě.

Povinnost součinnosti ČIŽP a KÚ je obsažena v některých ustanoveních složkových zákonů¹¹² zakotvujících spolupráci a odbornou pomoc ČIŽP ve vztahu ke KÚ, v případě ZOOv je ČIŽP navíc oprávněna od KÚ vyžadovat poskytnutí informací. ČIŽP a KÚ spolupracují při projednávání ročního plánu kontrol nad dodržováním ZPZH.

Státní správu na úseku ochrany životního prostředí vykonávají i místní orgány státní správy v rámci své přenesené působnosti na základě zákona č. 128/2000 Sb., o

¹⁰⁸ Srov. § 78 odst. 2 písm. b), s) ZOd

¹⁰⁹ Srov. § 33 ZIPPC

¹¹⁰ Srov. § 25 odst. 1 písm. g) ZCITES

¹¹¹ Srov. § 27 písm. e) ZPZH

¹¹² Srov. § 46 odst. 1 písm. c) ZOOv, § 112 odst. 1 písm. d) ZVo, § 76 odst. 3 ZOd

obcích, a složkových zákonů souvisejících s ochranou životního prostředí. V roce 2003 bylo zřízeno 200 OÚORP, které vedle klasických obecních úřadů a pověřených obecních úřadů vykonávají státní správu na mnoha úsecích ochrany životního prostředí. OÚORP, POÚ a OÚ jsou často vybaveny rozdílnými kompetencemi. Obecní úřady vykonávají státní správu na úseku ochrany vod, ovzduší, lesa, přírody a na úseku odpadů.¹¹³ Nepůsobí však v oblasti obalů, chemických látek, GMO, ekologické újmy, prevence závažných havárií, CITES a integrované prevence znečišťování. Ve všech oblastech, kde působí jako orgány ochrany ŽP, tedy všude kde vykonává státní správu, vykonává v zákonem stanovených případech i správní dozor. Činnost obecních úřadů spočívá v především ve vydávání povolení, souhlasů a stanovisek, výkon správního dozoru je jednou z mnoha jejich aktivit. V některých případech jsou oprávněny ukládat pokuty (např. dle § 49 písm. b) ZOOv, § 77 odst. 2 písm. g), h) ZOPK) a nápravná opatření (např. dle § 77 odst. 2 písm. d) ZOPK, § 79 odst. 1 písm. e) ZOd).

Vztah ČIŽP a OÚORP ohledně řízení o ukládání pokut upravuje § 80 odst. 3 ZOPK a § 1251 odst. 7 ZVo, které stanoví přednost OÚORP v případě zahájení řízení o uložení pokuty ve stejný den jako ČIŽP. Naopak tomu je podle ZOd, který v § 68 odst. 1 stanoví přednost ČIŽP.

ČIŽP dozírá nad dodržováním právních předpisů a rozhodnutí týkajících se ochrany přírody a krajiny a odpadového hospodářství obcemi.¹¹⁴ Inspekce spolupracuje s obecními úřady a poskytuje jim odbornou pomoc.¹¹⁵

Pracovníci ČIŽP upozorňují na časté podněty občanů, kteří se dožadují zásahu ČIŽP v situacích, které jsou příslušné řešit obecní úřady prostřednictvím svých sankčních mechanismů. Toto chování vychází částečně z neznalosti právních předpisů, občané se neorientují v kompetencích ČIŽP a obecních úřadů. Ovšem i značná část těch, kteří se v této problematice orientují, oslovují chybně, avšak s určitou nadějí, Inspekci, neboť v rámci malých územních samosprávných celků je správné řešení vystaveno často velmi pravděpodobnému vlivu podjatosti osob na řízení se účastnících. Dochází tak k zahlcování ČIŽP podněty, k jejichž vyřízení není příslušná a tak i k průtahům řízení. Obecní úřady a Inspekce jsou vybaveny odlišnými kompetencemi,

¹¹³ Srov. § 104 odst. 2 ZVo, § 42 ZOOv, § 75 odst. 1 ZOPK, § 47 odst. 1 LZ, § 71 ZOd

¹¹⁴ Srov § 80 odst. 1 ZOPK, § 76 odst. 1 písm. a) ZOd

¹¹⁵ Srov. § 46 odst. 1 písm. c) ZOOv, § 76 odst. 3 ZOd

měly by se tedy vzájemně doplňovat a ne si konkurovat. V takovýchto případech postupují pracovníci ČIŽP chybně adresovaný podnět příslušnému obecnímu úřadu, který má mimo jiné k řešení problému vždy blíže.

Orgány obcí i krajů působí v oblasti ochrany životního prostředí také v rámci výkonu samosprávy. Většinou jde o zajištění čistoty obcí, problematiku komunálního odpadu, zásobování pitnou vodou, atd. Obec je oprávněna dle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, vydávat obecně závazné vyhlášky mimo jiné k zajištění čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně ŽP, zeleně atd. Role obcí a krajů v ochraně životního prostředí je významná, neboť velice často rozhodují o některých otázkách souvisejících s ochranou ŽP a k problémům ŽP mají vzhledem ke svému postavení velice blízko.

3.4.3 ČIŽP a ostatní orgány státní správy

Celní úřady

Speciální orgány státní správy se vyznačují zúžením věcné nebo územní působnosti. Jedním z nich jsou i celní úřady. Celní úřad je jedním z celních orgánů zřízených pro výkon státní správy ČR, podřízených MF. Celní orgány jsou orgány státní správy s působností v oblasti celnictví, celní politiky, celních sazeb a celní statistiky, pověřené plněním úkolů při správě cel, daní a poplatků podle zákona č. 185/2004 Sb., o celní správě ČR, a dalších zvláštních právních předpisů.¹¹⁶ Celní úřady mimo jiné působí jako orgány ochrany životního prostředí. Vykonávají státní správu na úseku ochrany ovzduší, odpadů, obalů, chemických látek, GMO a CITES.¹¹⁷ Jejich působnost není založena na úseku ochrany vod, přírody, lesa a integrované prevence znečišťování. V oblastech, ve kterých je založena působnost CÚ, vykonávají vždy i správní dozor, který představuje jejich převažující činnost v rámci ochrany ŽP. CÚ působí především v rámci správního dozoru při dovozu, vývozu a uvádění na trh látek, které podléhají regulaci.¹¹⁸

¹¹⁶ Srov. www.celnisprava.cz

¹¹⁷ Srov. § 42 písm. e) ZOOv, § 71 písm. f) ZOd, § 31 písm. j) ZOOb, § 30 písm. f) ZChLP, § 27 písm. ZGMO, § 25 odst. 1 ZCITES

¹¹⁸ Srov. § 51 odst. 1 písm. a), b) ZOOv

Při kontrolách vnitrostátní i přeshraniční přepravy obalů jsou CÚ dle § 77 odst. 1 písm. d) ZOd oprávněny v případě porušení povinností ukládat nápravná opatření, na úseku GMO a CITES jsou CÚ oprávněny zajistit zboží (např. § 32 písm. b) ZGMO) a exempláře (§ 25 odst. 5 písm. c) ZCITES), o čemž jsou povinny neprodleně informovat mimo jiné i ČIŽP.

Při vnitrostátní přepravě nebezpečných odpadů a přeshraniční přepravě odpadů jsou celní úřady oprávněny zastavovat vozidla a nařizovat odstavení vozidla.¹¹⁹ Jde o oprávnění, k němuž není zákonem zmocněna ani ČIŽP. V případě kontroly přeshraniční přepravy odpadů ČIŽP je nutné zabezpečit, právě z důvodu absence oprávnění Inspekce zastavovat vozidla, přítomnost pracovníka celního úřadu nebo příslušníka Policie ČR, neboť pouze jim zákon svěřuje tuto pravomoc. Tato spolupráce ČIŽP s CÚ je realizována na základě § 76 odst. 3 ZOd. Názory inspektorů na tuto otázku se různí. Jedni by zůstali u současné právní úpravy a dále přeshraniční kontroly vykonávali v součinnosti s CÚ nebo Policií ČR,¹²⁰ neboť si myslí, že lidé by často nerespektovali výzvy pracovníků ČIŽP a ti v případě možných komplikací nejsou vybaveni oprávněními, pomocí nichž by mohli vzniklou situaci efektivně řešit. Přesto by někteří inspektoři ocenili založení této kompetence zákonem, především z důvodu nezávislosti na dalších orgánech státní správy.

ČIŽP a CÚ spolupracují při zadržování a zabavování exemplářů CITES. Dle § 34 ZCITES v případě, že CÚ zadrží CITES exemplář, neprodleně o tom vyrozumí Inspekci, která je oprávněna k dalšímu postupu, neboť pouze Inspekce je oprávněna k předání zadrženého živého exempláře do záchranného centra a k zahájení řízení o zabavení exempláře. Tato spolupráce probíhá v největší míře na letišti Ruzyně, kde inspektoři působí v rámci předem stanovených služeb během dne a jsou k dispozici i přes noc na základě výzvy CÚ.¹²¹

V některých případech CÚ vybírají a vymáhají pokuty uložené ČIŽP.¹²² CÚ dávají ČIŽP podněty v případě, že zjistí porušení určitých povinností a jsou oprávněny

¹¹⁹ Srov. § 77 odst. 5 ZOd

¹²⁰ Srov. § 76 odst. 2 ZOd, § 77a odst. 1 písm. c) ZOd

¹²¹ Blíže o zadržování a zabavování exemplářů CITES v kapitole 5.1.6

¹²² Srov. § 40 odst. 16 ZOOv, § 68 odst. 1 ZOd

si vyžádat při kontrole odbornou pomoc Inspekce.¹²³

ČIŽP a Správy národních parků a chráněných krajinných oblastí

Tyto speciální orgány státní správy se zúženou územní působností působí jakožto orgány ochrany životního prostředí pouze v oblasti ochrany přírody a krajiny a CITES.¹²⁴ Jejich působnost je založena i na úseku rybářství a myslivosti, kde ovšem ČIŽP nepůsobí, a na úseku ochrany lesa (podle ZOPK). Státní správu v ochraně přírody a krajiny vykonávají pouze na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem, není-li příslušný OÚ, MŽP nebo ČIŽP.¹²⁵ Jejich činnost spočívá především ve vydávání povolení, stanovisek, vydávání vyhlášek o zřízení přírodních rezervací a přírodních památek a nařízení pro obvod své působnosti, ukládání pokut za přestupky podle ZOPK, atd.¹²⁶ Správy NP a CHKO ustanovují stráž přírody z řad dobrovolných pracovníků a ta je pověřena kontrolou dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny.¹²⁷ ČIŽP dle § 80 odst. 1 ZOPK dohlíží nad dodržováním ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny Správami NP a CHKO. V případě zahájení řízení o uložení pokuty Inspekcí a Správou NP či CHKO současně má přednost v jeho provedení Správa.¹²⁸ Činnost Správ CHKO a NP v rámci ZCITES spočívá především v udělování výjimek ze zákazů obchodních činností s exempláři a zajišťování registrace exemplářů.

ČIŽP a veřejné stráže

Veřejné stráže nejsou orgánem státní správy (do této kapitoly byly zařazeny z čistě systematických důvodů). Jde většinou o dobrovolníky z řad veřejnosti, tedy FO, vykonávající určité činnosti v zájmu státu. Veřejné stráže vždy ustanovuje územně příslušný orgán státní správy a jejich činnost je upravena v jednotlivých složkových zákonech. Veřejné stráže mají kontrolní, informační a výchovné pravomoci na

¹²³ Srov. § 51 odst. 1 písm. a), c) ZOOv, § 76 odst. 3, § 77 odst. 18 ZO d

¹²⁴ Srov. § 75 odst. 1 písm. e) ZOPK, § 25 odst. 1 písm. h) ZCITES

¹²⁵ Srov. § 78 odst. 1 ZOPK

¹²⁶ Srov. § 78 odst. 2 a násl. ZOPK

¹²⁷ Srov. § 81 odst. 1 ZOPK

¹²⁸ Srov. § 80 odst. 3 ZOPK

příslušném úseku. Zákony zřizují stráž lesní (§ 38 LZ), přírody (§ 81 ZOPK), mysliveckou (§ 12 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti) a rybářskou (§ 14 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství). Dříve působila i stráž vodní, ta byla ovšem v roce 2002 bez náhrady zrušena. Na úseku ochrany ŽP provádí veřejná stráž kontrolu dodržování právních předpisů o ochraně lesa, přírody a krajiny, myslivosti a rybářství. Nový trestní zákoník jí propůjčuje status úřední osoby, čímž zvyšuje její trestněprávní ochranu a odpovědnost.¹²⁹ Veřejné strážce nejsou správními orgány, ale jsou oprávněny ukládat pokuty v blokovém řízení.¹³⁰

ČIŽP se v rámci své činnosti často setkává s činností veřejných stráží na úseku ochrany přírody a krajiny a lesa. Na úseku ochrany přírody a krajiny kontroluje stráž přírody a krajiny dodržování právních předpisů na tomto úseku. Stejnou kompetenci svěřuje zákon Inspekci v § 80 odst. 1 ZOPK. Vzhledem k tomu, že jsou veřejné strážce oprávněny ukládat pouze pokuty v blokovém řízení, mohou informace, které v rámci své činnosti veřejné strážce získaly, sloužit jako podklad pro zahájení správního řízení před ČIŽP.

Samotní inspektoři ČIŽP jsou dle § 7 odst. 4 ZČIŽP lesní stráží, jejich kompetence upravuje tedy kromě ZČIŽP i LZ v § 39. Ačkoliv z dikce § 7 odst. 4 ZČIŽP se zdá být patrné, že každý inspektor ČIŽP je automaticky, ex lege, lesní stráží, musí v praxi projít školením a složit odbornou zkoušku na MZE. Teprve poté, až obdrží průkaz lesní strážce a služební odznak, může jako lesní stráž působit.¹³¹ Proto existuje několik inspektorů, kteří sice působí jako inspektoři na úseku ochrany lesa, ale protože zatím nesložili požadovanou zkoušku, lesní stráží nejsou.

Dle § 8 ZČIŽP jsou inspektoři oprávněni na úseku ochrany lesa za určitých podmínek ukládat blokové pokuty. Do dnešního dne nebylo zatím toto oprávnění inspektory realizováno, neboť se Inspekce potýkala s technickými problémy ohledně pokutových bloků a nejasnostmi týkajícími se ukládání blokových pokut inspektory jakožto lesní stráží podle LZ (§ 39 odst. 2 písm. b) LZ). ČIŽP se odvolává na ustanovení § 2 ZČIŽP, které stanoví, že Inspekce dozírá na dodržování právních

¹²⁹ Srov. Damohorský a kol., Právo životního prostředí, 3. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck 2010, str. 67

¹³⁰ Srov. § 39 odst. 2 písm. b) LZ

¹³¹ Srov. § 9a, § 9b, § 9c Vyhlášky MZE č. 236/2000 Sb.

předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí. Ukládat blokové pokuty např. za rušení klidu a ticha v lese¹³² nepovažuje Inspekce za činnost, ke které by byla věcně příslušná, neboť podle jejího názoru nejde o ohrožování nebo poškozování lesa jako složky ŽP. Tuto interpretaci Inspekce považují pouze za způsob, jak se vyhnout alespoň některým úkolům, jejichž plněním je pověřena lesní stráž, neboť fakt, že inspektor je lesní strážník, vnímá ČIŽP spíše jako přítěž. Jak bude tedy probíhat blokové řízení prováděné ČIŽP je navzdory faktu, že nějakým způsobem má být Inspekci realizováno již několik let, i k dnešnímu dni stále nejasné.

ČIŽP a Policie ČR

Policie ČR je jedním z orgánů státní správy na úseku odpadového hospodářství.¹³³ Spolupráce Policie a ČIŽP je vyjádřena v § 76 odst. 3 ZOd a § 77a ZOd, kdy Policie ČR v rámci pohraničního odbavování zaznamenává a dokumentuje podezřelé jevy a okolnosti nasvědčující nelegální přeshraniční přepravě odpadů do ČR. Zjištěné podněty pak předává orgánům Inspekce k provedení vlastních nápravných opatření. Dle § 77a odst. 1 písm. c) ZOd poskytuje Policie ČR odbornou pomoc a přiměřené podmínky orgánům Inspekce. Pod toto ustanovení by se dala podřadit výše zmíněná součinnost Policie ČR a ČIŽP při zastavování vozidel v rámci přeshraniční přepravy odpadů.

V žádném z dalších složkových zákonů není podobný vztah založen. ČIŽP může požadovat spolupráci Policie ČR na základě § 135 SŘ, který opravňuje správní orgán požádat Policii ČR o součinnost jejich příslušníků při provádění svého úkonu, hrozí-li ztížení nebo zmaření úkonu nebo nebezpečí osobám nebo majetku. Toto ustanovení SŘ se použije i v případě kontrolní činnosti správního orgánu na základě § 26 ZSK. Na druhou stranu je Policie ČR oprávněna požadovat od ČIŽP podklady a informace včetně osobních údajů za účelem splnění konkrétního úkolu.¹³⁴

Zákonem č. 227/2009 Sb. došlo k novelizaci složkových zákonů. Tato novelizace zakotvuje povinnost MV a Policie ČR poskytovat orgánům ochrany přírody

¹³² Viz. § 53 odst. 1 písm. a) LZ

¹³³ Srov. § 71 písm. g) ZOd

¹³⁴ Srov. § 14, §18 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

údaje ze základního registru obyvatel, evidence obyvatel a cizinců.¹³⁵ ČIŽP může tedy požadovat sdělení jména, příjmení, data a místa narození, bydliště, občanství konkrétních osob a použít je pouze za předpokladu, že jsou nezbytné ke splnění daného úkolu. Pracovníci ČIŽP situaci před novelizací komentovali jakožto absurdní, neboť častokrát docházelo k tomu, že Policie ČR dala Inspekci podnět k zahájení kontrolní činnosti a následně odmítala poskytnout údaje o osobách odpovědných, čímž činnost ČIŽP de facto paralyzovala.

¹³⁵ Srov. § 1a odst. 1 ZČIŽP, § 71 a ZOd

4. Věcná působnost ČIŽP

Jak již bylo řečeno v předcházejících kapitolách, působí ČIŽP v pěti základních oblastech ochrany ŽP. Prvním právním předpisem, který vymezil oblast působnosti ČIŽP, byl zákon, který zároveň ČIŽP zřizuje, totiž dodnes účinný ZČIŽP,¹³⁶ který vymezuje působnost ČIŽP v ochraně lesa. Inspekce působí v ochraně lesa i na základě LZ, ovšem pouze v případě, že plní úkoly lesní strážce. LZ totiž nepovažuje ČIŽP za orgán státní správy lesů. Inspekce je tak oprávněna ukládat pokuty pouze za správní delikty uvedené v ZČIŽP, na základě LZ pak jakožto lesní stráž pouze blokové pokuty za přestupky uvedené v § 53 LZ.

V 90. letech se působnost ČIŽP rozšířila o oblast ochrany ovzduší a to na základě dnes již neplatného zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, ten v § 10 odkazoval na další zákony, jež stanoví, které orgány státní správy působí na úseku ochrany ovzduší. V případě ČIŽP šlo o zákon č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, který v § 1 písm. b) vyjmenovává ČIŽP jakožto orgán státní správy ochrany ovzduší. Zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země, stanovil působnost ČIŽP na úseku ochrany ozónové vrstvy Země. Oba tyto právní předpisy byly v roce 2002 zrušeny a nahrazeny ZOOv, který v § 46 vymezuje působnost ČIŽP na úseku ochrany ovzduší, zahrnující i ochranu ozónové vrstvy Země a klimatického systému Země.

Působnost ČIŽP na úseku ochrany vod byla založena novelizací zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, který ve svém § 4 vymezuje kompetence ČIŽP. Ten byl v roce 2002 nahrazen ZVo, který stanoví působnost ČIŽP ve svém § 112.

Působnost ČIŽP na úseku odpadového hospodářství byla založena zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, který byl v roce 2002 nahrazen ZOOd, jenž vymezuje působnost ČIŽP v § 76. S problematikou odpadů souvisí též problematika obalů, kterou upravuje ZOb a též upravuje působnost ČIŽP (§ 40 ZOb).

Poslední základní složkou působnosti ČIŽP je ochrana přírody a krajiny, která byla založena ZOPK v § 80. Působnost ČIŽP je založena také na souvisejícím úseku,

¹³⁶ Srov. § 3 a násl. ZČIŽP

totiž úseku ochrany druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi dle § 25 odst. 4 ZCITES.

K těmto základním oblastem působnosti se postupem času připojily další. Působnost ČIŽP na úseku chemických látek upravuje § 33 ZChLP, na úseku GMO pak § 31 ZGMO. Mezi nejnovější patří působnost ČIŽP v oblasti havárií dle § 31 zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, oblast IIPC dle § 34 ZIPPC a oblasti předcházení a nápravy ekologické újmy dle § 16 odst. 3 ZPEÚN.

Z výše uvedeného je evidentní, že působnost ČIŽP je upravena mnoha právními předpisy, což způsobuje v prvé řadě nepřehlednost v právní úpravě jejích kompetencí. Ty totiž nejsou v každé oblasti jejích působností stejné a v oblasti ochrany životního prostředí dochází také poměrně často k legislativním změnám. Řešením by zajisté bylo přijetí samostatného zákona o ČIŽP, který by obsahoval komplexní obecnou úpravu všech jejích kompetencí s odkazem na zvláštní zákony, které by osahovaly zvláštní ustanovení k tomuto zákonu o ČIŽP.

ČIŽP je podřízena MŽP, které rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím Inspekce na všech úsecích její působnosti. A to i na úsecích, kde MŽP nepůsobí jakožto ústřední orgán státní správy. Např. v oblasti ochrany vod má MŽP založenou působnost pouze na úseku přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod.¹³⁷ Přesto rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím Inspekce i na ostatních úsecích vodního hospodářství, kde je ústředním správním úřadem MZE, nikoliv MŽP. Stejně tak je tomu na úseku ochrany lesa, kde MŽP, stejně jako ČIŽP, není LZ považováno za orgán státní správy lesů, vykonává pouze vrchní státní dozor.¹³⁸

Na druhou stranu je MŽP ústředním správním úřadem na úsecích, kde nemá ČIŽP působnost založenou. Tak je tomu na úseku ochrany půdy dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, kde je MŽP ústředním orgánem státní správy a jako jediný orgán ochrany zemědělského půdního fondu provádí kontrolní činnost. Stejně tak je MŽP ústředním orgánem státní správy pro výkon státní geologické služby, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, geologické práce a

¹³⁷ Srov. § 19 odst. 2 KompZ

¹³⁸ Srov. § 50 LZ

ekologický dohled nad těžbou, myslivost, rybářství a lesní hospodářství v NP.¹³⁹
V těchto oblastech není působnost ČIŽP vůbec založena.

¹³⁹ Srov. Damohorský a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H. Beck, 2007

5. Kompetence ČIŽP

5.1 Výkon dozoru

Hlavní kompetencí ČIŽP je výkon dozoru nad dodržováním právních předpisů a rozhodnutí týkajících se vždy oblasti, ve které má ČIŽP založenou působnost. Dohlíží tedy, zda subjekty dozoru plní povinnosti stanovené zákonem nebo uložené na základě zákona. Ve většině případů jsou dozorovaným subjektem FO (v některých případech ale pouze podnikající FO¹⁴⁰) a PO,¹⁴¹ na úseku odpadů vykonává ČIŽP dozor také nad obcemi¹⁴² a dle § 80 odst. 1 ZOPK jsou subjektem dozoru i orgány veřejné správy vyjma orgánů ústředních. Dozor ČIŽP je vykonáván ve formě kontrol, šetření, prověrek a revizí.

5.1.2 Plánované a neplánované kontroly

Kontroly vykonává ČIŽP buď na základě předem stanoveného plánu, nebo na základě určité události či podnětu zvenčí.

O plánovaných kontrolách na určitý rok jedná Inspekce vždy ke konci roku, který mu předchází. V rámci plánovaných kontrol rozlišuje Inspekce složkové úkoly a specifické úkoly. Složkovými úkoly jsou takové, které jsou společné pro celou oblast ČR a které jsou povinny plnit všechny oblastní inspektoráty bez rozdílu. Např. na úseku ochrany vod se každoročně provádějí kontroly velkých čistíren odpadních vod, na úseku odpadového hospodářství se každoročně provádějí kontroly provozů zařízení k odstraňování odpadů, především skládek a spaloven, na úseku ochrany ovzduší je pak tradičním složkovým úkolem kontrola dodržování emisních limitů a dalších povinností provozovateli zvláště velkých, velkých a středních zdrojů znečišťování ovzduší.¹⁴³ Každý rok vypracovává ředitelství ČIŽP návrhy těchto složkových úkolů a předkládá je

¹⁴⁰ Srov. § 76 odst. 1 písm. a) ZOd

¹⁴¹ Srov. § 2 ZČIŽP, § 112 odst. 1 písm. a) ZVo

¹⁴² Srov. § 76 odst. 1 písm. a) ZOd

¹⁴³ Srov. Výroční zprávy ČIŽP 2006, 2007, 2008, 2009

ke schválení MŽP. Některé navrhuje samo MŽP a následně konzultuje s Inspekcí. Jejich počet se pohybuje kolem sedmi, osmi za rok.

Specifické úkoly jsou pak takové úkoly, které navrhuje ředitelství ČIŽP oblastním inspektorátům, a ty se k nim vyjadřují s ohledem na potřeby území, v jehož územní působnosti vykonávají svou činnost a také kontroly, které si navrhuje každý OI sám, ale ředitelství je musí schválit. Specifické úkoly jsou tedy zaměřeny na problémy příslušného regionu OI. V roce 2008 byla jedním ze specifických úkolů na úseku ochrany přírody například kontrola památných stromů, které probíhaly u 40% OI, v roce 2009 pak kontrola kácení silniční zeleně, které se účastnilo 20% OI.

Zvláštní formu plánovaných kontrol představují tzv. vícesložkové úkoly, které se týkají vždy minimálně dvou složek působnosti ČIŽP, kontroly jsou prováděny inspektory ze všech dotčených oblastí (jde například o problematiku odpadních vod pocházejících ze skládek) a tzv. integrované kontroly, které jsou vykonávány podle ustanovení ZIPPC, prováděné též inspektory všech oblastí působnosti, kterých se týká. Na úseku integrovaných kontrol jsou nejčastější kombinací působností oblast ochrany vod, ovzduší a odpadového hospodářství.

Kontroly probíhají i jakožto kontroly neplánované, vedené na základě podnětů spočívajících v podáních občanů či státních orgánů, nebo jako reakce na zjištěné poškození životního prostředí. Poměr plánovaných a neplánovaných kontrol se pohybuje všeobecně kolem 50:50, tento poměr je však na každém oddělení Inspekce jiný. Podněty občanů jsou z hlediska ochrany ŽP významné, neboť pomáhají odhalit poškození či ohrožení ŽP, které by jinak zůstalo skryto.

5.1.2 Inspektoři ČIŽP

Kontroly vykonává ČIŽP prostřednictvím svých pracovníků,¹⁴⁴ kterými jsou inspektoři ČIŽP. Každý inspektor má svou odbornost, která odpovídá jedné ze složek věcné působnosti ČIŽP. Vykonává tedy kontroly pouze na určitém úseku. Je tomu především proto, že úprava kompetencí na jednotlivých úsecích působnosti Inspekce je odlišná, právní předpisy týkající se ochrany ŽP se často mění a charakter kontrol je rozdílný, bylo by tedy přinejmenším obtížné působit jakožto inspektor na více úsecích

¹⁴⁴ Srov. § 9 ZSK

působnosti ČIŽP. Inspektoři jsou vybaveni určitými právy a podléhají též určitým povinnostem, které jsou stanoveny v ZČIŽP a složkových zákonech.

Při výkonu svých pravomocí mají inspektoři ČIŽP podle nového trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., postavení „úřední osoby“ (dříve totožný pojem „veřejná osoba“ - zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon). Veřejnými osobami jsou osoby taxativně vypočtené v ustanovení § 127 zákona č. 40/2009 Sb., pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používají při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů (viz §127 odst. 1 TZ). Inspektor ČIŽP je úřední osobou jakožto odpovědný úředník orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci dle § 127 odst. 1 písm. d) TZ. Statut úřední osoby zvyšuje trestněprávní ochranu a současně i odpovědnost inspektorů ČIŽP.

5.1.3 Postup před zahájením kontroly

Předtím, než je kontrola zahájena, shromažďují inspektoři podklady k této kontrole. Ve většině případů je kontrolovaný subjekt Inspekci znám již z předchozích kontrol, jako podklad kontroly se tedy použijí spisy vedené k předchozím kontrolním šetřením. V případě, že jde o nový subjekt kontroly, požádá ho ČIŽP o předložení předem požadovaných dokladů, činí tak v rámci povinnosti součinnosti dozorovaných osob.

Inspektoři jsou vždy, bez rozdílu, na všech úsecích své působnosti povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly.¹⁴⁵ V případě předem ohlášené kontroly jsou inspektoři povinni oznámit kontrolované osobě místo, datum a hodinu zahájení kontroly v dostatečném předstihu. V tomto oznámení je nutné uvést navíc předmět kontroly a je-li to potřebné, i výčet základních dokladů potřebných k jejímu provedení. V případě předem neohlášené kontroly oznamují inspektoři její zahájení v okamžiku vstupu do kontrolovaného objektu/zařízení/pozemku. Výjimkou je vstup do veřejně přístupného prostoru (např. prostory prodejny), kde mohou inspektoři oznámení o zahájení kontroly učinit až po vizuálním ověření plnění některých zákonných povinností, jakou je např. zákaz prodeje exemplářů CITES. Toto oznámení činí inspektoři vůči kontrolované osobě, v její nepřítomnosti v rámci neohlášené kontroly pak jiné odpovědné osobě. Kontrolovaná osoba ale musí být o provádění předem

¹⁴⁵ Srov. § 7 odst. 3 písm. b) ZČIŽP, § 81 odst. 2 písm. c) ZO d

neohlášené kontroly neprodleně informována, pokud je to možné.¹⁴⁶

5.1.4 Předložení průkazu Inspekce

V okamžiku zahájení kontroly jsou inspektoři ČIŽP povinni prokázat se kontrolované osobě nebo jiné odpovědné osobě průkazem Inspekce, a to i v případě, že by jí nebyli vyzváni.¹⁴⁷ Tuto povinnost inspektorů zakládají i složkové zákony¹⁴⁸ a o žádném dalším dokumentu, který by bylo třeba k provedení kontroly kontrolované osobě předložit, nehovoří. ZSK však ukládá ZSK inspektorům povinnost předložit kontrolované osobě pověření k provedení kontroly.¹⁴⁹ Otázkou však je, zda průkaz Inspekce je současně i dokumentem, který opravňuje Inspektora k provedení kontroly. Pokud by tomu tak bylo, aplikace zásady „lex specialis derogat generali“ by jasně odkazovala na právní úpravu obsaženou ve složkových zákonech. Ovšem z dikce ustanovení složkových zákonů¹⁵⁰ spíše vyplývá, že průkaz Inspekce slouží pouze jako doklad příslušnosti dané osoby k ČIŽP. V okamžiku zahájení kontroly by se tedy měli inspektoři prokazovat jednak pověřením k provedení kontroly (§ 9 ZSK, § 12 odst. 2 písm. a) ZSK) a poté se prokázat jakožto inspektor ČIŽP průkazem Inspekce. Ovšem pravdou zůstává, že právní výklad těchto ustanovení není zcela jednoznačný. V praxi se inspektoři prokazují pouze průkazy Inspekce, ovšem v případě výhrad kontrolované osoby si od ředitele Inspekce zajišťují zmíněné pověření k provedení kontroly. K tomu Městský soud v Praze ve svém rozsudku č. j.: 10 Ca 127/2005-45 uvádí, že opomenutí pracovníků kontrolního orgánu předložit služební průkaz či pověření k provedení kontroly dle § 12 odst. 2 písm. a) ZSK nemění nic na skutečnosti, že taková kontrola byla platně zahájena, pokud kontrolovaná osoba předložením průkazu či pověření nepožaduje, neboť nemá žádné pochybnosti o tom, že skutečně jde o pracovníky kontrolního orgánu oprávněné k provedení kontroly.

¹⁴⁶ Srov. čl. 4 Řádu ČIŽP k provádění dozoru v ochraně životního prostředí, ČIŽP 2007

¹⁴⁷ Srov. čl. 5 Řádu ČIŽP k provádění dozoru v ochraně životního prostředí, ČIŽP 2007

¹⁴⁸ Viz § 7 odst. 1 ZČIŽP, § 114 odst. 2 ZVo, § 52 odst. 4 písm. a) ZOOv

¹⁴⁹ Srov. § 12 odst. 2 ZSK

¹⁵⁰ „Inspektoři se prokazují průkazy inspekce“, „Inspektoři se vykazují při výkonu činnosti průkazem inspekce“

Úprava znění ustanovení složkových zákonů týkající se prokazování se inspektorů by jistě napomohla jednotnému výkladu a zabránila nejasnostem.

5.1.5 Právo vstupu

Jedním ze zásadních oprávnění, jejichž nositeli jsou inspektoři ČIŽP, je právo vstupu do kontrolovaného objektu, vjezdu na cizí pozemky, ke vstupu do cizích objektů, staveb, zařízení, provozů a do jiných prostor kontrolovaných osob, které souvisí s předmětem kontroly, pokud k tomu není třeba povolení podle zvláštních zákonů. Rozsah tohoto oprávnění je stanoven zvláštními zákony, subsidiárně ho upravuje § 11 písm. a) ZSK.

Toto oprávnění inspektorů však naráží na ústavní limity stanovené článkem 12 LZPS, který ve svém odst. 1 vyjadřuje nedotknutelnost obydlí a zákaz vstupu bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. V odst. 2 stanovuje výjimku z této nedotknutelnosti obydlí v podobě domovní prohlídky pouze a jen pro účely trestního řízení na základě písemného a odůvodněného příkazu soudce, odst. 3 dovoluje jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí na základě zákona za účelem ochrany života nebo zdraví osob, práv a svobod druhých nebo odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Věta druhá stanoví, že pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy. Inspektoři ČIŽP mohou tedy vstupovat do obydlí, pokud je užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti a současně, pokud je to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy. Navzdory faktu, že je ČIŽP téměř na všech úsecích své činnosti pověřena kontrolou nepodnikajících FO, inspektoři ČIŽP nejsou oprávněni vstupovat do jejich obydlí za účelem své kontrolní činnosti. Do chovných a pěstebních zařízení, která mohou být součástí obydlí, jsou ale inspektoři na úseku CITES oprávněni vstupovat dle § 30 odst. 2 písm. a) ZCITES. Problém může nastat např. v případě, že FO drží ve svém obydlí živého ptáka, jehož odchyt je zakázán.¹⁵¹ Ačkoliv je ČIŽP na základě § 80 odst. 1 ZOPK oprávněna ke kontrole nepodnikajících FO, výkon jejího správního dozoru naráží na limity stanovené Ústavou. Jedinou cestou je pak spolupráce s Policií, která je za

¹⁵¹ Srov. § 5a odst. 1 písm. e) ZOPK

určitých podmínek oprávněna k domovní prohlídce.

Pokud kontrolovaná osoba, případně jiná odpovědná osoba, odepře inspektorům vstup do objektu nebo jiného zařízení, do něhož je Inspekce oprávněna vstupovat podle příslušného zákona, spáchá tím přestupek dle § 47 odst. 1 písm. a) PZ. Inspektoři sepíší o této skutečnosti protokol, z něhož musí být patrné, jakým způsobem byl tento vstup odepřen (neodemčením zámků, fyzickým bráněním, neposkytnutím informace, kudy se inspektoři mohou do hledaných míst dostat). Kontrolovaná osoba by měla tento protokol podepsat. V případě, že jeho podepsání odmítne, měli by inspektoři přibrat nestrannou osobu, která v navazujícím správním řízení podá o tomto odepření svědeckou výpověď. Stejně tak je třeba přibrat nestrannou osobu v případě, že kontrolovaná osoba nevyužila svého práva být přítomna provádění kontroly.¹⁵² Činí se tak z důvodu možných budoucích sporů o to, zda stav věci zjištěný Inspekcí odpovídal skutečnosti. Nestranná osoba pak může v navazujícím správním řízení podat svědeckou výpověď. Náhradou přítomnosti nestranné osoby může být s přihlédnutím k charakteru situace i pořízení fotodokumentace či videozáznamu.

Vstupovat či vjíždět na cizí pozemky (tedy pozemky PO, podnikajících FO ale i nepodnikajících FO) je Inspekce oprávněna vždy v nezbytně nutném rozsahu na všech úsecích své působnosti¹⁵³ a také v rámci volného přístupu do krajiny a lesa.¹⁵⁴ Až paradoxní je situace ohledně oprávnění vstoupit na cizí pozemky na úseku odpadového hospodářství, neboť dle § 76 ZO d je Inspekce pověřena kontrolou nad dodržováním ustanovení právních předpisů a rozhodnutí správních orgánů právníckými a podnikajícími FO. K tomu je vybavena určitými oprávněními při výkonu své kontrolní činnosti, která jsou uvedena v § 81, mezi nimiž je i právo vstupu/vjezdu na cizí pozemky. Přesto je ČIŽP oprávněna k ukládání pokut za přestupky FO, které převezmou odpad do svého vlastnictví a které soustřeďují odpad nebo s ním jinak nakládají na místech nebo v objektech, které nejsou podle tohoto zákona zařízeními určenými k nakládání s odpady.¹⁵⁵ Ke vstupu na pozemky těchto FO však nemá ČIŽP

¹⁵² Srov. čl. 6 odst. 3 Řádu ČIŽP k provádění dozoru v ochraně životního prostředí, ČIŽP 2007

¹⁵³ Srov. § 52 odst. 1 písm. a) ZOOv, § 81 odst. 1 písm. a) ZO d, § 114 odst. 1 písm. a) ZVo, § 7 odst. 2 a) ZČIŽP, ..

¹⁵⁴ Srov. § 63 odst. 2 ZOPK, § 19 odst. 1 LZ

¹⁵⁵ Srov. § 69 odst. 2 písm. a), c) ZO d

zmocnění. Stejně tak nemají tyto FO v rámci kontrolní činnosti ČIŽP povinnost součinnosti. V praxi tedy musí ČIŽP žádat o součinnost orgán, který je k tomuto vstupu oprávněn, nejčastěji postupuje v součinnosti s OÚ, které jsou oprávněny kontrolovat FO, která není podnikatelem na základě § 80 odst. 1 písm. a) ZO d ve spojení s ustanovením § 81 odst. 1 písm. a) ZO d. Vynechání této kompetence ČIŽP pravděpodobně nebylo zákonodárcem zamýšleno, jde tedy spíše o legislativní nedopatření, které by mohlo a mělo být odstraněno v rámci další novelizace ZO d.

5.1.6 Další oprávnění Inspekce při provádění kontroly

Inspektoři ČIŽP jsou v rámci kontroly oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovené lhůtě poskytly inspektorům ČIŽP potřebné doklady, údaje, písemná vyjádření, ústní vysvětlení týkající se předmětu dozoru, a to na všech úsecích své působnosti.¹⁵⁶ Subsidiárně je toto oprávnění stanoveno v § 11 písm. b) ZSK, který navíc v § 11 písm. d) stanoví, že Inspektoři jsou oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o skutečnostech zjišťovaných a souvisejících. V souvislosti s předcházejícími oprávněními jsou inspektoři ČIŽP oprávněni k pořizování fotodokumentace a kopírování dokumentů kontrolovaného subjektu,¹⁵⁷ a k ověřování totožnosti kontrolovaných osob.¹⁵⁸

Jen na některých úsecích působnosti ČIŽP jsou Inspektoři oprávněni odebírat potřebné vzorky. V oblasti ochrany vod, CITES, odpadového hospodářství, obalů, GMO a prevence závažných havárií jde o generální oprávnění bez nutnosti dalšího plnění podmínek.¹⁵⁹ Na úseku ochrany ovzduší jsou inspektoři oprávněni odebírat vzorky pouze za účelem zjištění totožnosti regulovaných látek nebo fluorovaných skleníkových plynů a na náklady kontrolovaných osob provádět nebo zajišťovat jejich rozbor.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Srov. § 7 odst. 2 písm. b) ZČIŽP, § 114 odst. 1 písm. a) ZVo, § 52 odst. 1 písm. b) ZO Ov, ..

¹⁵⁷ Srov. § 35 odst. 2 písm. c) zákona č. 59/2006Sb.

¹⁵⁸ Srov. § 42 odst. 1 písm. b) ZO b

¹⁵⁹ Srov. § 114 odst. 2 písm. b) ZVo, § 81 odst. 1 písm. c) ZO d, § 42 odst. 1 písm. d) ZO b, § 31 odst. 2 ZGMO, § 35 odst. 2 písm. b) zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, § 30 odst. 2 písm. d) ZCITES

¹⁶⁰ Srov. § 52 odst. 1 písm. c) ZO Ov

Na základě ZChLP je Inspekce oprávněna odebírat vzorky látek, přípravků nebo předmětů za účelem zjištění jejich složení a provádět nebo zajišťovat provedení jejich rozborů. Musí ale za odebrané vzorky kontrolované osobě poskytnout náhradu ve výši ceny, za kterou se látka, přípravek nebo předmět v okamžiku odebrání prodává na trhu. Náhrada se neposkytuje, pokud tato látka, přípravek či předmět nesplňují požadavky ZChLP nebo přímo použitelných předpisů ES.¹⁶¹

Inspektoři jsou na základě ustanovení ZOOv oprávněni zadržet regulované látky, fluorované skleníkové plyny nebo výrobky, které je obsahují v případě zjištění zakázaných regulovaných látek nebo fluorovaných skleníkových plynů. Výrobky, které je mohou obsahovat je Inspekce oprávněna zadržet do doby výsledku rozborů. O tomto zadržení vydá Inspekce rozhodnutí. Proti němu je kontrolovaná osoba oprávněna podat námitky do 3 pracovních dnů od ode dne, kdy je seznámena s uloženým opatřením. Ty ovšem nemají odkladný účinek. O námitkách rozhodne ředitel Inspekce, jehož rozhodnutí je konečné.¹⁶²

Na základě § 25 odst. 4 písm. f) ZCITES jsou inspektoři ČIŽP oprávněni zadržovat exempláře, pokud zjistí porušení práva ES o ochraně ohrožených druhů nebo ZCITES nebo pokud mají důvodné pochybnosti o původu tohoto exempláře, zákonnosti nakládání s ním, atd. Toto zadržování probíhá především na letištích ČR v rámci kontrol cestujících. V případě, že jde o živý exemplář, předá ho Inspekce záchrannému centru a informuje o tom příslušný orgán veterinární správy nebo rostlinolékařské péče a MŽP. Osobě, které byl exemplář odebrán, vydá Inspekce písemné potvrzení. Do 30 dnů od vydání tohoto potvrzení je ČIŽP povinna zahájit řízení o zabavení exempláře.¹⁶³ Po právní moci rozhodnutí o zabavení živého exempláře se stává majetkem státu a putuje např. do zoologické nebo botanické zahrady. Neživé exempláře uloží Inspekce do svého skladu neživých CITES exemplářů a výrobků a po nabytí právní moci rozhodnutí o zabavení exempláře jej nabídne muzeím k vystavení. V případě nezájmu jsou neživé exempláře likvidovány. To, zda je zadržený exemplář skutečně CITES exemplářem, zjišťují Inspektoři na základě vlastního hodnocení, neboť každý CITES inspektor má přírodovědecké vzdělání a absolvuje k tomu potřebná školení. Výjimečně zasílá

¹⁶¹ Srov. § 37 odst. 1 písm. a) ZChLP

¹⁶² Srov. § 52 odst. 1 písm. d), e), f) ZOOv

¹⁶³ Srov. § 34 ZCITES

Inspekce zadržené exempláře k dalším rozborům, jde většinou o přípravky čínské medicíny, které obsahují CITES rostliny či části CITES živočichů, pokud ovšem není z popisu přípravku zřejmé, o jaký přípravek jde.

Podobným oprávněním disponují inspektoři na úseku ochrany přírody a krajiny. Ti jsou dle § 80 odst. 1 oprávněni odebírat nedovoleně držené jedince dle § 89 ZOPK na základě rozhodnutí o odebrání, které Inspekce vydá v případě, že někdo nedovoleně drží jedince zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a ptáků.¹⁶⁴ Inspektoři jsou však oprávněni na základě tohoto ustanovení odebírat pouze zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a ptáků uvedené v přílohách vyhlášky č. 395/1992 Sb., nejsou tedy oprávněni odebírat rostliny a živočichy chráněné ZCITES.¹⁶⁵

Na úseku chemických látek a přípravků je Inspekce oprávněna zajišťovat v odůvodněných případech pouze doklady týkající se předmětu kontroly,¹⁶⁶ případně pozastavit nebo zakázat uvádění nebezpečné látky na trh v případě vážného ohrožení zdraví nebo bezpečnosti osob, majetku a ŽP nebo rozhodnout o jejich stažení z trhu,¹⁶⁷ ne však nebezpečnou látku zabavit nebo zadržet.

Podobný charakter má oprávnění Inspekce pozastavit platnost osvědčení, vzniknou-li pochybnosti, že při hodnocení nebezpečných vlastností odpadu byl dodržen stanovený postup, nebo ho i odebrat, dojde-li k porušení povinností při nakládání s odpady.¹⁶⁸

ZSK, jakožto subsidiární právní předpis, dále zmocňuje inspektory k seznamování se s utajovanými informacemi, v případě, že se prokáží osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací, zajišťování dokladů (včetně oprávnění požadovat záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží), oprávnění požadovat po kontrolovaných subjektech podání písemné zprávy o odstranění zjištěných nedostatků a používat telekomunikačního zařízení kontrolované osoby.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Srov. § 89 odst. 1 ZOPK

¹⁶⁵ Srov. judikát VS v Praze č. j. SJS 326/1998 7A 9/93 VS ze dne 22.3.1996

¹⁶⁶ Srov. § 37 odst. 1 písm. e) ZChLP

¹⁶⁷ Srov. § 37 odst. 1 písm. g) ZChLP

¹⁶⁸ Srov. § 76 odst. 1 písm. d) ZO d

¹⁶⁹ Viz. § 11 ZSK

Pro případ, že by nějaká FO způsobila neplnění určité povinnosti (které vždy odpovídá nějaké oprávnění ze strany ČIŽP) kontrolovanou osobou, je ČIŽP oprávněna uložit této FO pořádkovou pokutu až do výše 50.000 Kč, a to i opakovaně do celkové výše 200.000 Kč.¹⁷⁰ Jde o donucovací prostředek, jenž má kontrolním pracovníkům zajistit realizaci jejich práv. Pořádkovou pokutou lze sankcionovat pouze nesplnění těch povinností, které kontrolovaným osobám ukládá ZSK, není tedy jejím prostřednictvím možné vynucovat jiná oprávnění kontrolních pracovníků, která jim přiznávají složkové zákony, než ta, o kterých hovoří ZSK, neboť § 19 ZSK odkazuje na § 14 ZSK, který pojednává o povinnostech kontrolovaných osob odpovídajících oprávněním kontrolních pracovníků v § 11 písm. a) až f) a h) ZSK.¹⁷¹ Z toho důvodu obsahuje ZCITES zvláštní ustanovení § 30a o uložení pořádkové pokuty v případě, že inspektorům ČIŽP nebylo umožněno zadržet exemplář CITES, k jehož zadržení je Inspekce oprávněna. Oprávnění zadržet při kontrole nějaký předmět totiž není v § 11 ZSK uvedeno.

Pokutovanou osobou může být člen orgánu kontrolované PO nebo kontrolovaná osoba sama (pokud je FO), její zaměstnanec nebo osoba, která je k ní v pracovním poměru a mohla by jí být i osoba, která není ke kontrolované osobě v žádném právním vztahu, jen byla např. zrovna v době kontroly v objektu kontrolované osoby.¹⁷²

5.1.7 Protokol o kontrolním zjištění

O výsledcích kontroly pořizuje inspektor, který kontrolu prováděl, písemný protokol. Ten musí obsahovat stanovené náležitosti. Primárně je třeba uvést na základě jakého ustanovení a jakého zákona byla kontrola prováděna. Jádrem protokolu je pak popis zjištěných skutečností, kde inspektor, který kontrolu prováděl, důsledně popíše zjištěné nedostatky, ke kterým v závěru (část protokolu) uvede konkrétní ustanovení zákona, která byla dle jeho názoru chováním kontrolovaného subjektu porušena. Svá tvrzení opře o konkrétní doklady či jiné materiály. Dalšími náležitostmi protokolu o kontrolním zjištění jsou místo a čas kontroly, údaje o kontrolním pracovníkovi a kontrolované osobě, atd.

¹⁷⁰ Srov. § 19 ZSK

¹⁷¹ Srov. článek Pořádková pokuta podle zákona o státní kontrole, Martin Hansel, rok 2003

¹⁷² Srov. článek Pořádková pokuta podle zákona o státní kontrole, Martin Hansel, rok 2003

Může nastat situace, kdy inspektor nemůže učinit kontrolní zjištění o tom, zda, případně v jakém rozsahu byly zjištěny nedostatky, které jsou porušením právních povinností (např. na úseku ochrany ovzduší odebral vzorky, které by mohly obsahovat regulované látky nebo fluorované skleníkové plyny, ovšem ke zjištění, zda tomu skutečně tak je, je třeba učinit rozbor těchto vzorků, nebo mu např. nebyl umožněn přístup do chovného zařízení kontrolované osoby). Potom inspektor přímo na místě kontroly sepíše dílčí protokol o průběhu kontroly. Poté, co inspektor získá podklady, které jsou potřebné k přijetí kontrolního závěru (tzn. jsou hotové výsledky rozboru vzorků, byl mu dodatečně umožněn přístup do chovného zařízení) případně po prověření zbývajících částí kontrolovaného objektu či zařízení, sepíše inspektor na pracovišti Inspekce protokol o kontrolním zjištění, který bude už obsahovat kontrolní závěr a ve kterém musí být uvedeno, že navazuje na dílčí protokol o průběhu kontroly. Kontrolovaná osoba s ním bude seznámena pouhým předáním jeho stejnopisu nebo doručením stejnopisu do vlastních rukou.¹⁷³ Judikatura MS v Praze dokonce připouští, že z řady důvodů může být vhodnější, aby kontrolní orgán pořídil z téže kontroly více protokolů, přičemž každý z nich může zachycovat kontrolní zjištění ve vztahu k jinému kontrolovanému období či jinému dílčímu předmětu kontroly.¹⁷⁴

Inspektoři ČIŽP jsou povinni kontrolovanou osobu seznámit s obsahem protokolu a předat jí jeho stejnopis.¹⁷⁵ V případě, že není provádění kontroly kontrolovaná osoba přítomna, sjedná si s ní inspektor schůzku v předem dohodnutém termínu a protokol s ní osobně projedná, nebo tento stejnopis doručí kontrolované osobě do vlastních rukou. Inspektor svou povinnost v žádném případě nesplní předáním protokolu jiné odpovědné osobě, i kdyby souhlasila s tím, že protokol kontrolované osobě předá. Tento postup je ovšem přijatelný v případě, že kontrolou nebylo zjištěno porušení právních předpisů a současně inspektor zaznamená provedení této kontroly do provozního deníku kontrolované osoby.

¹⁷³ Srov. čl. 7 odst. 3 Řádu ČIŽP k provádění dozoru v ochraně životního prostředí, ČIŽP 2007

¹⁷⁴ Srov. 9 Ca 35/2004-38 Rozsudek MS Praha 28. 4. 2006

¹⁷⁵ Viz § 16 odst. 1 ZSK

Kontrolovaná osoba stvrzuje předání protokolu a seznámení se s ním podpisem protokolu. V případě, že se odmítne s protokolem seznámit, nebo toto seznámení potvrdit, vyznačí se tato skutečnost v protokolu.¹⁷⁶

Kontrolovaná osoba může podat proti protokolu písemné a odůvodněné námitky do pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem,¹⁷⁷ inspektor však může v protokolu stanovit lhůtu delší. Proti dílčímu protokolu o průběhu kontroly nelze podat námitky.

Kontrolovaná osoba je oprávněna učinit vyjádření přímo do protokolu o kontrolním zjištění (i do dílčího protokolu o průběhu kontroly). Může tak pouze potvrdit nebo zpochybnit skutkové okolnosti zjištěné Inspekcí. Takovéto vyjádření je námitkou proti protokolu, stejně jako je námitkou jakékoliv jiné vyjádření kontrolované osoby učiněné kdykoliv v průběhu kontroly, pokud ho Inspekce posoudí podle jeho obsahu jakožto námitku. Vyjádření učiněné v průběhu kontroly může mít charakter i např. námitky podjatosti kontrolního pracovníka (§ 10 odst. 3 ZSK), nebo stížnosti proti nevhodnému chování úřední osoby (§ 175 SŘ). V případě, že jde o námitku proti zjištěným skutečnostem, sdělí Inspekce kontrolované osobě, že její vyjádření učiněné během kontroly bude vyřízeno jako námitka proti protokolu o kontrolním zjištění dle § 17 a § 18 ZSK.¹⁷⁸

Řízení o námitkách probíhá dle § 18 ZSK. O námitkách rozhoduje vedoucí oddělení OI, pod které spadá inspektor, který kontrolu prováděl. V případě, že kontrolu prováděl sám vedoucí oddělení, řízení o námitkách vede vedoucí téhož oddělení, ovšem na ředitelství ČIŽP. Stejně tak pokud kontrolu prováděl inspektor ředitelství, řízení povede vedoucí jeho oddělení na ředitelství. O námitkách může také rozhodnout sám inspektor, který kontrolu prováděl a to pouze v případě, pokud námitkám v plném rozsahu vyhoví.¹⁷⁹ Dle § 18 odst. 3 ZSK je rozhodnutí o námitkách konečné a nelze proti němu podat opravný prostředek. Za splnění zákonem stanovených podmínek,¹⁸⁰ lze sloučit řízení o námitkách se správním řízením, které se vede na základě skutečností uvedených v protokolu.

¹⁷⁶ Srov. § 16 odst. 2, 3 ZSK

¹⁷⁷ Srov. § 17 ZSK

¹⁷⁸ Srov. čl 9 odst. 3 Řádu ČIŽP k provádění dozoru v ochraně životního prostředí, ČIŽP 2007

¹⁷⁹ Srov. § 18 odst. 2 ZSK

¹⁸⁰ Srov. § 18 odst. 4 ZSK

5.1.8 Inspekční šetření

ČIŽP ve svém interním předpise rozlišuje kontrolní činnost a inspekční šetření. Kontrolní činností je postup vůči konkrétní kontrolované osobě, která je nositelem povinností k ochraně ŽP, včetně případů kdy kontrolovaná osoba není provádění kontroly sama přítomna, kontrola tedy může probíhat i bez její součinnosti, ovšem musí jí být předem ohlášena. Naproti tomu při inspekčním šetření zjišťuje Inspekce stav věci bez součinnosti osob, které jsou nositeli povinností k ochraně ŽP. Totožnost těchto osob buď není v době šetření známa, nebo ke zjištění stavu věci není nutná její součinnost.¹⁸¹ Inspekčním šetřením je pak např. situace, kdy inspektor zjistí ve volně přístupné krajině porušení právních povinností k ochraně ŽP. O zjištěném stavu věci v rámci inspekčního šetření sepíše inspektor tzv. záznam z inspekčního šetření, který musí obsahovat stanovené náležitosti. Ve srovnání s náležitostmi protokolu o kontrolním zjištění chybí především údaje týkající se kontrolované osoby. Stejně jako protokol o kontrolním zjištění obsahuje závěr, ale současně s ním i návrh dalšího postupu. Osoba, jejíž práva a povinnosti mohou být výsledkem zjišťování dotčeny, musí být se záznamem z inspekčního šetření neprodleně seznámena. Na základě tohoto záznamu z inspekčního šetření může být zahájeno správní řízení, v praxi ale většinou navazuje klasická kontrolní činnost.

5.2 Nápravná opatření

V případě, že bylo během kontrolní činnosti Inspekce zjištěno porušování povinností osobou, která je nositelem právních povinností k ochraně ŽP, je ČIŽP oprávněna na všech úsecích své působnosti ukládat opatření k nápravě či odstranění zjištěných nedostatků.¹⁸² Rozhodnutí o opatření k nápravě vypracuje vždy inspektor, který prováděl kontrolu. Odpovídá však za něj a podepisuje ho vedoucí příslušného odboru či referátu. Některé složkové zákony obsahují ustanovení pojednávající o nápravných opatřeních,¹⁸³ které většinou pouze stanoví případy, kdy Inspekce nápravná

¹⁸¹ Srov. čl. 2 písm. c) Řádu ČIŽP k provádění dozoru v ochraně životního prostředí, ČIŽP 2007

¹⁸² Srov. § 40 ZOb, § 33 odst. 1 písm. b) ZChLP, § 31 odst. 1 písm. b) ZGMO, § 3 odst. 2 ZČIŽP, § 112 odst. 1 písm. b) ZVo, § 46 odst. 1 písm. e) ZOOv

¹⁸³ Srov. §38,39 ZOOv, § 43 ZOb, § 38 ZChLP

opatření ukládá, v některých případech ale i konkrétní nápravná opatření. Např. dle § 38 ZChLP je osoba, která uvedla látku na trh, aniž splnila povinnost registrace podle přímo použitelných předpisů EU, povinna tuto látku stáhnout z trhu ve lhůtě stanovené příslušným správním úřadem. V některých případech Inspekce uloží subjektu, aby provedl na své náklady nějaká přiměřená opatření k nápravě, jindy mu uloží nápravné opatření s konkrétním obsahem. Pokud není stanoveno konkrétní nápravné opatření zákonem, o jeho charakteru rozhodnou inspektoři dle svého uvážení s ohledem k tomu, že nápravná opatření mají za úkol napravit závadný stav, odstranit jeho příčiny i škodlivé následky. Příkladem takového nápravného opatření je uložení povinnosti kontrolovanému subjektu, aby odvezl všechny nelegálně navezené odpady a předal je oprávněným osobám k dalšímu materiálovému využití, nebo uložení povinnosti zalesnit holé plochy po těžbě dřeva. Inspekce provádí následně kontrolu, zda byla uložená opatření splněna. Nápravným opatřením je i navrácení do původního stavu dle § 86 ZOPK, o jehož možnosti a podmínkách rozhoduje ČIŽP, a provedení přiměřených náhradních opatření k nápravě.

Spolu s nápravnými opatřeními ukládá ČIŽP ve většině případů i sankční opatření, neboť právě ta by měla přispívat k zabránění recidivy. Ve většině případů je ČIŽP oprávněna ukládat nápravná opatření a sankční opatření odděleně, jde tedy o dvě oddělené kompetence. V případě, že ČIŽP zjistí porušení povinností, za které zákon nestanoví uložení pokuty, uloží pouze nápravné opatření, anebo v případě, že jde o porušení povinností, za které zákon uložení pokuty ukládá, může Inspekce v některých případech v rámci správního uvážení rozhodnout, že nápravné opatření bude v dané situaci postačující, pak je oprávněna od uložení pokuty upustit.¹⁸⁴ Na úseku odpadového hospodářství jsou ovšem tyto dvě kompetence provázány. Jednak z toho důvodu, že § 70 odst. 1 písm. c) ZO d umožňuje Inspekci uložit opatření ke zjednání nápravy pouze současně s uložení pokuty a také proto, že Hlava I ZO d obsahuje v § 66 odst. 5 zbytkové ustanovení, které zmocňuje OÚORP a ČIŽP k uložení pokuty PO nebo podnikající FO, která poruší jakoukoliv jinou povinnost stanovenou ZO d nebo rozhodnutím na základě tohoto zákona a zároveň neumožňuje od uložení pokuty upustit. Pracovníci Inspekce považují tuto úpravu za nevyhovující, neboť existuje mnoho případů, kdy by uložení nápravného opatření bylo pro řešení některých situací

¹⁸⁴ Srov. § 125 odst. 1 ZOPK

absolutně dostačující, v některých případech by ani ukládání nápravného opatření nebylo nutné. Jde např. o situaci, kdy výrobce elektrozařízení poruší svou povinnost zaslat zpracovanou roční zprávu o plnění povinností do 31. března¹⁸⁵ a zašle ji až 1. dubna. I v tomto případě je ČIŽP (nebo OÚORP) povinna na základě § 66 odst. 5 ZOd uložit tomuto výrobcí pokutu. Předejít těmto absurdním situacím by mohlo nové ustanovení ZOd, které by umožňovalo na základě správního uvážení orgánu, který je příslušný k ukládání pokut, od uložení pokuty upustit.

O nápravných opatřeních široce pojednává zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení a nápravě ekologické újmy, který umožňuje jejich uložení v případě vzniku ekologické újmy, ke které došlo na chráněných druzích volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin nebo na přírodních stanovištích, které tento zákon vymezuje, dále na vodě a půdě.¹⁸⁶ Ekologickou újmou je nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo.¹⁸⁷ Zákonem vymezení provozovatelé jsou povinni přijímat preventivní opatření k předcházení vzniku ekologické újmy. V případě, že tento provozovatel svou činností způsobí ekologickou újmu, která je měřitelná, dosahuje určitého stupně a má závažné nepříznivé účinky nebo ohrožuje lidské zdraví, je povinen přijmout nápravná opatření. Jedním z orgánů, který je oprávněn ukládat nápravná opatření je právě ČIŽP. Navzdory faktu, že je tento zákon účinný od 19. 5. 2008, nebyl dosud přijat zvláštní právní předpis, který by stanovil konkrétní pravidla pro výpočet ekologické újmy či podrobnější stanovení nápravných opatření. Jak potvrdili pracovníci ČIŽP na úseku ochrany přírody a krajiny, v praxi podle tohoto zákona postupují výjimečně, neboť je ve své úpravě nedůsledný a chybí doplňující právní úprava. Pokud se podle toho zákona ukládají nápravná opatření, ukládají se podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí. Oprávněným z ekologické újmy je stát.

¹⁸⁵ Srov. § 37h odst. 2 ZOd

¹⁸⁶ Srov. § 1 odst. 1 ZPNEÚ

¹⁸⁷ Srov. § 2 písm. a) ZPNEÚ

5.3 Preventivní opatření

Dle § 66 ZOPK je ČIŽP jakožto jeden z orgánů ochrany přírody oprávněna svým rozhodnutím stanovit podmínky k výkonu povolené činnosti (činnost, která není zákonem nijak omezena či zakázána nebo je povolena individuálním správním aktem) PO a FO, nebo činnost dokonce zakázat. ČIŽP tak může učinit pouze v případě, že ve správním řízení prokáže, že by výkon takové činnosti mohl způsobit tímto zákonem zakázanou, popřípadě nedovolenou změnu přírody. Jde o preventivní ustanovení ZOPK, které umožňuje orgánům ochrany přírody zasáhnout již v případě, že existuje možnost způsobit zakázanou změnu přírody. Toto ustanovení ZOPK se opírá o čl. 35 odst. 3 LZPS, totiž že nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat nebo poškozovat ŽP, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Orgán ochrany přírody je oprávněn takto postupovat i v případě, kdy určitá činnost byla povolena na základě správního řízení, ve které dal sám orgán ochrany přírody k této činnosti svůj souhlas. Může se totiž stát, že nižší orgány ochrany přírody, které zabezpečují obecnou ochranu přírody, pomínou ochranu zvláštní, kterou zabezpečuje MŽP, nebo důvod konkrétní ochrany není v době správního řízení před jiným správním orgánem znám.¹⁸⁸ ZOPK navíc dává orgánu ochrany přírody ve svém § 84 možnost své povolení k činnosti změnit či zrušit. Důvody zákazu či omezení záleží na posouzení a uvážení orgánu ochrany přírody. NSS ve svém judikátu č. j. 7A 28/2000-47 považuje za takovouto možnost způsobit zakázanou změnu přírody i dlouhodobý odběr povrchové vody z vodního toku pro provoz vodní elektrárny.

Příkladem takového zákazu, který by mohl způsobit zákonem zakázanou či nedovolenou změnu přírody je zákaz pokračovat ve stavbě energetického vodního díla, neboť v lokalitě byl zjištěn výskyt zvláště chráněných živočichů.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Srov. Omezení a zákaz povolené činnosti, Výkladová komise ministra ŽP, Věstník MŽP č. 6/1999

¹⁸⁹ Srov. Judikát 7A 179/2000-74 VS v Praze ze dne 17. 1. 2002

5.4 Sankční opatření

V případě zjištění porušování povinností, které jsou stanoveny právními předpisy na úseku ochrany ŽP a rozhodnutími správních orgánů vydanými na jejich základě, je ČIŽP oprávněna ukládat sankční opatření v podobě pokut, omezení nebo zastavení činnosti nebo provozu a odebrání nedovoleně držených jedinců a výrobků.

Tato porušení projednává ČIŽP ve správním řízení jako správní delikty či přestupky. Rozhodnutí o uložení sankčního opatření sepisuje inspektor, který v daném případě prováděl kontrolu, odpovědný za něj je ale vedoucí příslušného oddělení, ten se pod toto rozhodnutí také podepisuje. Tato rozhodnutí se vydávají jménem ČIŽP.

5.4.1 Ukládání pokut

Skutkové podstaty přestupků na úseku ochrany životního prostředí, k jejichž projednávání je příslušná ČIŽP,¹⁹⁰ jsou obsaženy v zákoně č. 100/1990 Sb., o přestupcích, a ve složkových zákonech (pouze ZOPK, ZCITES a ZOd), kde jsou jako přestupky výslovně označeny.¹⁹¹ PZ zmocňuje Inspekci k projednávání přestupků v § 52 písm. b). Skutkové podstaty správních deliktů jsou obsaženy v rámci sankčních ustanovení jednotlivých složkových zákonů (vyskytují se ve všech složkových zákonech). Podle ZČIŽP je Inspekce oprávněna ukládat také blokové pokuty za přestupky proti pořádku ve státní správě na úseku lesního hospodářství, na úseku ochrany ŽP a za porušení jiných povinností v lesním hospodářství.¹⁹² Na základě § 39 odst. 2 písm. b) LZ jsou inspektoři ČIŽP, kteří jsou lesní strážím, oprávněni ukládat pokuty v blokovém řízení za přestupky uvedené v § 53 LZ. O této problematice blíže v kapitole věnované vztahu ČIŽP a veřejným strážím.

Na úseku ochrany lesa je situace poněkud komplikovanější, protože ČIŽP je oprávněna ukládat pokuty ve správním řízení pouze za správní delikty uvedené v ZČIŽP, nikoliv za správní delikty uvedené v LZ, neboť ten jí, jakožto správnímu orgánu, nesvěřuje žádné kompetence.

¹⁹⁰ Srov. § 34 PZ

¹⁹¹ Srov. § 69 ZOd, § 87 ZOPK

¹⁹² Srov. §8 ZČIŽP

K ukládání pokut je ČIŽP oprávněna na všech úsecích své působnosti. Inspekce ukládá pokuty FO i PO. Ukládat pokuty nepodnikajícím FO je Inspekce oprávněna pouze na základě ZČIŽP, ZOOv, ZOPK, ZChLP, ZGMO, ZCITES¹⁹³ a jakožto lesní stráž blokové pokuty za přestupky uvedené v LZ.¹⁹⁴ Zajímavá situace vznikla pravděpodobně chybou zákonodárce v ZOd, který v § 76 odst. 1 písm. c) opravňuje Inspekci k ukládání pokut pouze PO a FO oprávněným k podnikání za porušení stanovených povinností dle § 66 odst. 2 až 5. O ukládání pokut nepodnikajícím FO není ve výčtu činností ČIŽP ani zmínky a další ustanovení typu: „a plní další úkoly podle tohoto zákona“ neobsahuje. Přesto jsou v Hlavě II tohoto zákona uvedeny tři přestupky nepodnikajících FO, za které je ČIŽP oprávněna uložit pokutu. Naproti tomu OÚ, který je oprávněn k ukládání pokut za zbývající přestupky podle ZOd, je zmocněn k jejich ukládání § 80 odst. 1 písm. b) ZOd, tedy v rámci výčtu svých kompetencí. Tato situace vznikla pravděpodobně proto, že ZOd původně obsahoval pouze jediné ustanovení postihující jednání nepodnikajících FO (§ 69), kde k uložení pokuty byl příslušný OÚ na základě § 80 odst. 1 písm. c) ZOd. V té době (2006) byl zákon zaměřen tedy téměř výlučně na podnikatelské subjekty a ty začaly ZOd obcházet právě tím, že některé podnikatelské činnosti přesunuly po právní stránce na FO, které byly za tuto činnost nepostižitelné.¹⁹⁵ Tento fakt byl impulzem k doplnění § 69 o další odstavce obsahující přestupky, za které je možné uložit pokutu FO a k tomuto uložení je příslušná ČIŽP. Zákonodárce však opomněl doplnit § 76 o kompetenci ČIŽP k ukládání pokut nepodnikajícím FO. Pracovníci ČIŽP v současné době pokuty za přestupky obsažené v § 69 odst. 2 ukládají, ovšem s nejistotou. Proto by zákonodárce při další novelizaci ZOd mohl ustanovení § 76 doplnit o kompetenci ČIŽP ukládat pokuty nepodnikajícím FO dle § 69 odst. 2, podobně jako je tomu u OÚ.

K ukládání pokut za přestupky je na úseku CITES ze všech orgánů ochrany ŽP na daném úseku oprávněna pouze ČIŽP. Za přestupky obsažené v ZOPK ukládá pokuty vždy příslušný orgán ochrany ŽP, ČIŽP tedy sdílí tuto kompetenci s OÚORP, KÚ, se správou NP a CHKO. OÚORP a KÚ se v příslušnosti k ukládání pokut za přestupky

¹⁹³ Srov. § 4 ZČIŽP, § 40 odst. 9 ZOOv, § 80 odst. 3 ZOPK, § 39 ZChLP, § 31 odst. 1 písm. b) ZGMO, § 25 odst. 4 písm. e) ZCITES

¹⁹⁴ Srov. § 39 odst. 1 písm. b) LZ

¹⁹⁵ Srov. Ing. Michael Barchánek, Pokuty fyzickým osobám, časopis Waste forum 12/2010

vzájemně doplňují a jako celek jsou příslušné k projednání stejných přestupků jako ČIŽP. Správy NP a CHKO ukládají pokuty pouze za přestupky na území NP a CHKO. V případě, že některé z těchto orgánů zahájí řízení současně, přednost ve vedení tohoto řízení má vždy OÚORP, KÚ nebo správa NO/CHKO.¹⁹⁶ Na úseku odpadového hospodářství je k ukládání pokut za přestupky příslušný kromě ČIŽP také OÚ, ovšem tato kompetence není v konkrétním porušení povinnosti sdílená, tzn. že OÚ je příslušný k ukládání pokut podle ZO d za jiné přestupky FO než ČIŽP. Nově je ČIŽP oprávněna ukládat pokuty i za nové přestupky obsažené v ZVo, kde svou kompetenci sdílí s OÚORP.

Podle ZČIŽP, ZChLP, ZGMO, ZIIPC, ZCITES je ČIŽP jediným orgánem, který je příslušný k ukládání pokut za správní delikty. V ostatních případech ČIŽP tuto pravomoc vždy sdílí s jinými orgány, nejčastěji OÚ, OÚORP, KÚ a Správami NP a CHKO. Vždy, když je k uložení pokuty k témuž správnímu deliktu příslušných více správních orgánů, obsahuje zákon ustanovení, kterým tento střet řeší.¹⁹⁷ Není pravidlem, že přednost má vždy jiný orgán než ČIŽP, např. ZVo dává přednost OÚORP, kritériem ZO b je skutečnost, kdo první zahájil řízení, ZO d upřednostňuje správní řízení vedené ČIŽP. Kompetence k ukládání pokut za správní delikty v ZEÚ a ZPZH jsou rozdělené tak, že ke konfliktu příslušností ani dojít nemůže.

Výše pokuty je ve většině případů stanovena rozmezím nebo stanovením horní hranice výše pokuty. Výjimkou jsou pokuty za nedovolené odběry podzemních vod dle ZVo, kde je výše pokuty stanovena fixně pomocí předem stanovených pravidel výpočtu.¹⁹⁸ Tato rozmezí či výše horní hranice jsou na různých úsecích působnosti ČIŽP rozdílná. Nejnižší pokuty může ČIŽP uložit dle ZCITES (do 1,5 mil. Kč) a ZOPK (do 2 mil. Kč), nejvyšší pak suverénně dle ZO d (až 50 mil. Kč). Inspektoři ředitelství ČIŽP na úseku odpadového hospodářství však o této hraniční částce hovoří jako přehnané, v praxi nevyužitelné, přičemž odkazují na fakt, že v posledních třech letech (tzn. v roce 2008, 2009 a 2010) byla většina pokut podle ZO d uložena do výše 1 mil. Kč a nejvyšší uložená pokuta za toto období činila 5,5 mil. Kč. Padesátimilionová hranice

¹⁹⁶ Srov. § 80 odst. 3 ZOPK

¹⁹⁷ Srov. § 1251 odst. 7 ZVo, § 68 odst. 1 ZO d, § 80 ZOPK, § 46 odst. 4 ZO b

¹⁹⁸ Srov. § 117 ZVo

však činnosti Inspekce nijak nepřekáží a na případné subjekty porušení povinností dle ZOd působí přinejmenším preventivně.

Při určení výše pokuty se Inspekce řídí kritérii jako je např. míra poškození ŽP, okolnosti, za nichž byl správní delikt spáchán, jak se právní subjekt přičinil o odstranění nebo zmírnění škodlivých následků, atd. V případě, že subjekt, kterému byla rozhodnutím ČIŽP uložena pokuta, porušil do jednoho roku od právní moci tohoto rozhodnutí povinnost podle téhož složkového zákona (složkové zákony pak tuto podmínku upřesňují), přičemž se za toto porušení podle ustanovení tohoto zákona ukládá pokuta, použije ČIŽP pro stanovení výše další pokuty dvojnásobnou, v některých případech i trojnásobnou sazbu.

ČIŽP je oprávněna zastavit řízení o uložení pokuty pouze na základě ZVo a ZIPPC.¹⁹⁹ Jde o případy, kdy osoba povinná zajistila odstranění následků porušení povinnosti a přijala opatření, která zamezí dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu a uložení pokuty by vedlo, vzhledem ke splnění předchozích podmínek povinnou osobou, k nepřiměřené tvrdosti. Začlenění takového ustanovení do Hlavy I ZOd by napomohlo předejít situacím, které tu v současné době na základě současné právní úpravy vznikají.²⁰⁰ Smyslem činnosti ČIŽP totiž není získat prostřednictvím ukládání pokut (jimiž je povinný subjekt de facto trestán za neplnění povinností) co největší množství finančních prostředků, ale přispívat svou činností k ochraně ŽP, k nápravě vzniklých poškození.

Pokuty uložené ČIŽP vybírají a vymáhají celní úřady nebo sama ČIŽP. Někdy jsou příjmem státního rozpočtu, jindy se dělí mezi obec (kraj²⁰¹) a Státní fond životního prostředí ČR, nebo případně pouze jednomu z nich.

5.4.2 Omezení nebo zastavení činnosti a provozu a zabavení/odebrání exempláře

V případě, že hrozí škoda na ŽP, je ČIŽP oprávněna nařídit omezení či zastavení výroby nebo jiné činnosti a to až do doby, než dojde k odstranění příčin tohoto ohrožení. Jde o sankční opatření, které představuje závažnější zásah do sféry povinných

¹⁹⁹ Srov. § 1251 odst. 3 ZVo, § 38 odst. 3 ZIPPC

²⁰⁰ Viz. Kapitola 5.2

²⁰¹ Srov. § 38 odst. 7 ZIPPC

subjektů než při ukládání pokut nebo nápravných opatření, neboť činnost tohoto subjektu ochromí natolik, že se často ocitá v nezvladatelné finanční situaci a může pro něj být likvidačním. Podmínka „až do doby než dojde k odstranění příčin tohoto ohrožení“, pak působí pro subjekt motivačně, neboť je v jeho zájmu situaci rychle vyřešit. Tím, že Inspekce rozhodne o omezení či zastavení škodlivé činnosti, která byla ve správním řízení povolena, neruší ani nemění rozhodnutí předchozího správního orgánu.²⁰² Toto sankční opatření ukládá Inspekce spíše výjimečně. Je k tomu oprávněna na úseku ochrany lesa, vody, ovzduší a přírody.²⁰³

O odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů na základě § 89 ZOPK a zabavování exemplářů dle § 34 ZCITES je podrobněji pojednáno v kapitole 5.1.6 z důvodu návaznosti na kompetenci Inspekce zadržet tyto exempláře.

5.5 Poplatkové výměry

Mimo své kontrolní činnosti spravuje ČIŽP agendu poplatků za odebrané množství podzemní vody a za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

Poplatek za odebrané množství podzemní vody platí odběratel, který má k takovému odběru povolení a je povinen za něj platit podle účelu odběru vody.²⁰⁴ Nejprve odběratel vypočte podle zákonem stanovených pravidel²⁰⁵ výši záloh poplatku pro následující rok, kterou uvede v poplatkovém hlášení, které předloží do 15. října ČIŽP. Ta na jeho základě určí ve svém zálohovém výměru, zda bude poplatník platit zálohy měsíčně nebo čtvrtletně. Do 15. února je odběratel povinen Inspekci předložit poplatkové přiznání za uplynulý kalendářní rok, na jehož podkladě vydá Inspekce po následném ověření poplatkový výměr, kterým rozhodne o výši poplatku za předcházející rok.

Poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových platí subjekt za znečištění vypouštěných odpadních vod a za jejich celkový objem. Postup stanovení

²⁰² Srov. 20 Cdo 3544/2007 NS ze dne 10. 11. 2009

²⁰³ Srov. § 38 odst. 2 ZOOv, § 3 odst. 4 ZČIŽP, § 112 odst. 1 písm. c) ZVo, § 80 odst. 2 ZOPK

²⁰⁴ Srov. § 88 odst. 1,2 ZVo

²⁰⁵ Srov. § 88 odst. 6 Zvo

záloh zálohovým výměrem a konečných ročních poplatků je stejný jako u poplatků za odebrané množství podzemní vody.

Poplatky vybírá a vymáhá správce daně příslušný podle sídla odběratele, dnes tedy místně příslušný FÚ. Před novelou ZVo zákonem č. 150/2010 Sb. byly poplatky vybírány a vymáhány celními úřady.

Poplatková agenda je činnost, která Inspekci zbytečně zatěžuje a děje se tak na úkor vykonávání dozoru na úseku ochrany vod. ČIŽP byla zřízena jako orgán dozoru, proto by zálohové výměry a poplatkové výměry mohl vydávat orgán, který vydává potřebná povolení k těmto odběrům a vypouštěním, totiž OÚORP. Konečně, na úseku ochrany ovzduší také vyměřují poplatky za znečištění ovzduší OÚORP a OÚ, nikoliv Inspekce.²⁰⁶

5.6 Povolování, schvalování

ČIŽP je orgánem státní správy, který má pouze na úseku ochrany ovzduší založenu pravomoc ke schvalování a povolování určitých činností. Jde o schvalování regulačních řádů provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů pro účely regulace emisí nebo rozhodování v případě spalování více druhů paliv jednom zařízení spadajícím do kategorie zvláště velkých, velkých nebo středních stacionárních zdrojů o emisních limitech a dalších požadavcích na jejich provozování. ČIŽP rozhoduje též v pochybnostech o vymezení stacionárního zdroje a jeho zařazení do příslušné kategorie stacionárních zdrojů.²⁰⁷ Opět, stejně jako v případě platebních výměrů na úseku ochrany vod, jde o kompetence, které by mohl vykonávat jiný správní orgán, čímž by ulevil ČIŽP od další administrativní činnosti, neboť jejím hlavním úkolem je výkon dozoru.

5.7 ČIŽP jako dotčený orgán státní správy

ČIŽP, jakožto orgán dozoru, je specializovaným orgánem státní správy, a vzhledem k charakteru své činnosti je způsobilá poskytovat odborné informace, které

²⁰⁶ Srov. § 49 písm. a) ZOOv, § 50 odst. 1 písm. c) ZOOv

²⁰⁷ Srov. §46 odst. 1 písm. l), h) ZOOv

vycházejí z praktických zkušeností a terénní práce. Jako dotčený orgán státní správy vydává Inspekce na všech úsecích své působnosti stanoviska, vyjádření či souhlasy pro jiné orgány státní správy. Jejich účelem je uplatnění zájmů, které správní orgán zastupuje, v případě ČIŽP tedy ochrana ŽP. Inspekce v nich prezentuje svůj odborný názor, který je určen jiným orgánům či osobám. V některých případech jde o právně nezávazný akt, jindy o akt podmiňující např. povolení určité činnosti.

ČIŽP vydává stanoviska k projektům v rámci posuzování vlivů na životní prostředí EIA, vyjádření v řízení o vydání povolení dle § 17 odst. 1 písm. b), c), d) ZOOv a § 17 odst. 2 písm. a) až g) a i) ZOOv, jde o řízení podle zvláštního právního předpisu, která obsahují podmínky ochrany ovzduší (tato vyjádření Inspekce neposkytuje v případě, že s vydáním povolení souhlasí), vyjadřuje se k žádostem o poskytnutí podpory ze Státního fondu ŽP, atd.

5.8 Poskytování informací

ČIŽP je povinna poskytovat informace o životním prostředí na základě zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o ŽP, který v § 2 odst. 1 specifikuje informace o stavu životního prostředí, které jsou státní orgány povinny poskytovat, a obecné informace o své činnosti na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. O zpřístupňování informací pojednávají i některá ustanovení složkových zákonů,²⁰⁸ která ovšem nejsou ve vztahu speciality k ustanovením zákona č. 106/1999 Sb., tudíž neomezují rozsah informací poskytovaných na základě tohoto zákona.²⁰⁹

ČIŽP poskytuje informace na základě žádosti, písemné i ústní, případně prostřednictvím telekomunikačního zařízení. Jde-li o souhrnné informace celostátního charakteru, poskytuje je ředitelství ČIŽP, v ostatních případech jednotlivé oblastní inspektoráty. ČIŽP je povinna poskytnout informace do 30ti dnů od obdržení žádosti, v případě zvláštních okolností do 60 ti dnů od obdržení žádosti. V zákonem stanovených případech je oprávněna poskytnutí informací odepřít,²¹⁰ což se ovšem

²⁰⁸ Viz § 36 a násl. ZOOv

²⁰⁹ Srov. § 15 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o ŽP

²¹⁰ Srov. § 8 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o ŽP

v případě ČIŽP stává pouze výjimečně. Žádosti k poskytnutí informací směřují každoročně nejčastěji do oblasti ochrany ovzduší (především ochrana ozónové vrstvy Země a emise znečišťujících látek ze zdrojů znečištění ovzduší). Většina žádostí je podávána FO, což potvrzuje pozitivní trend zvýšeného zájmu veřejnosti o stavu životního prostředí. ČIŽP dokonce provozuje bezplatnou telefonickou linku a internetové fórum, jež přispívají k ulehčení komunikace s veřejností.²¹¹

Poskytování informací Inspekcí je realizováno i z vlastního podnětu zveřejňováním informačních brožur, tiskových zpráv, výročních zpráv a aktualit z činnosti na jejích webových stránkách.

²¹¹ Viz. www.cizp.cz

6. Mezinárodní spolupráce

6.1 Obecně

ČIŽP se v souvislosti s předmětem své činnosti podílí na řadě mezinárodních aktivit. Nejvýznamnější z nich je spolupráce s inspekčními orgány zemí Evropské unie a sítí inspekčních orgánů EU, s tzv. sítí IMPEL. Hlavním záměrem této spolupráce je implementace a prosazování práva ŽP. Na úrovni celosvětové působí Inspekce v rámci sítě INECE, která je mezinárodní sítí organizací a institucí, které usilují o soulad domácího a mezinárodního práva v oblasti ŽP.

ČIŽP spolupracuje také se Slovenskem a Polskem na základě bilaterální smlouvy z roku 1998, evidované pod č. 44/1999 Sb., pomocí příhraničních OI realizuje přeshraniční spolupráci a někteří inspektoři ČIŽP zastupují Českou republiku na jednání mezinárodních komisí na ochranu hraničních vod Labe, Odry a Dunaje a účastní se na řešení problémů týkajících se právě těchto hraničních vod.

Specifický charakter má účast ČIŽP ve skupině „Wildlife crime“. Jde o skupinu, jejíž činnost je zaměřena na odhalování nelegálních činností, které souvisejí s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Tato skupina působí v rámci mezinárodní policejní organizace Interpol.

Jako reakce na vzrůstající počet zahraničních aktivit Inspekce byla v roce 1998 v rámci ČIŽP vytvořena skupina pro zahraniční spolupráci. Ta se skládá z pracovníků ČIŽP, které k výkonu této činnosti jmenovalo ředitelství nebo hlavní inspektoři oblastních inspektorátů, v současné době čítá 31 členů. Ti se spolupodílejí na přípravě a realizaci mezinárodních projektů, nebo působí v rámci mezinárodních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí. Členové této skupiny se scházejí na nepravidelných poradách za účelem informování ohledně aktualit v rámci mezinárodní spolupráce. V roce 2000 byl vytvořen samostatný referát zahraničních vztahů, který po reorganizaci v roce 2005 zajišťuje jediný pracovník ČIŽP.²¹²

²¹² Srov. www.cizp.cz, zahraniční spolupráce

6.2 IMPEL

6.2.1 Obecně

IMPEL je mezinárodní nezisková organizace orgánů členských států EU, přistupujících států EU a zemí kandidujících do EU včetně zemí Evropské agentury životního prostředí. Tato organizace je registrována v Belgii a její sídlo i sekretariát jsou umístěny v Bruselu. V současné době má IMPEL 38 členů. Zahrnuje všechny členské státy EU, Chorvatsko, bývalou Jugoslávii, Makedonii, Turecko, Island a Norsko.

IMPEL byl založen v roce 1992 jako neformální síť evropských regulátorů a institucí se zaměřením na implementaci a prosazování práva životního prostředí. K přeměně z neformální sítě na jednotku s právní subjektivitou došlo především z důvodu jejího financování. Stalo se tak rozhodnutím plenárního zasedání v Lisabonu v listopadu 2007. 31. března 2008 podepsal předseda provizorního výboru Gerard Woters v Bruselu notářský akt, kterým byl odstartován registrační proces. Na prvním Valném shromáždění v Lublani byl zvolen Výbor (výkonný orgán IMPELU), přijata nová vnitřní pravidla a rozhodlo se o pracovním programu pro rok 2009. Nová asociace tedy začala plně fungovat 1. 1. 2009. Česká republika je členem této sítě od roku 2003. Fakt, že se IMPEL stal mezinárodní asociací, mu přináší větší flexibilitu, autonomii a lepší pozici při získávání prostředků z Life +²¹³ a ostatních zdrojů.

Cílem této sítě je chránit ŽP prostřednictvím implementace a prosazování práva ŽP. V EU představuje impuls k zajištění a efektivní aplikaci práva životního prostředí. Jádrem činnosti IMPELU je zvyšování povědomí veřejnosti o právu ŽP, výměna informací a zkušeností týkajících se provádění, prosazování mezinárodní spolupráce, jakož i podpora efektivity a prosazení práva EU v raném stádiu vývoje nové legislativy. Sdružení realizuje svou činnost hlavně prostřednictvím své struktury.

IMPEL se stal váženou a známou organizací zmiňovanou v mnoha zákonodárných a politických dokumentech EU. Práci této sítě výrazně prezentoval Šestý akční program pro životní prostředí EU s názvem „Životní prostředí 2010- naše budoucnost, naše volba“, jehož hlavními tématy jsou zamezení změny klimatu, ochrana

²¹³ Program LIFE+ je evropský finanční nástroj podporující projekty zaměřené na ochranu přírody a životního prostředí v Evropské unii

přírody, planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, řešení otázek týkajících se životního prostředí a zdraví a konečně ochrana přírodních zdrojů a odpadového hospodářství. Doposud asi nejvýznamnějším počinem IMPELU byla příprava Doporučení 2001/331 Evropského parlamentu a Rady ze 4. dubna 2001. Toto doporučení stanovilo minimální kritéria pro činnost inspekcí životního prostředí v členských státech. IMPEL se též nemalou měrou podílel na Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o uplatňování práva Společenství v oblasti životního prostředí a v neposlední řadě nutno zmínit účast na tvorbě pokynů Evropské komise pro posuzování dopadů.²¹⁴

6.2.2 Členství v IMPELU

IMPEL rozlišuje mezi členy IMPELU a jeho pozorovateli. Členem IMPELU se mohou stát jakékoliv národní, regionální či místní orgány, jsou-li příslušné pro provádění a prosazování práva ŽP. Může jít tedy o ministerstva, různé agentury i inspektoráty. Podmínkou je sídlo na územní členského státu EU, přistupující či kandidátské země EU nebo v zemi EHP. Členové by v souladu s národní legislativou měli být právnickou osobou, nebo být její součástí. Pozorovateli jsou mezinárodní organizace nebo síť s úzkou vazbou na činnost IMPELU. Experti jmenovaní zástupcem pozorovatele se pak po dohodě s vedoucím projektu mohou účastnit projektů IMPELU. ČIŽP je jediným členem sítě IMPEL se sídlem na území ČR. Pozorovatele má IMPEL pouze 4, jedním z nich je síť Greenforce, organizace hostovaná ČIŽP. Členové IMPELU platí za své členství každoročně členský poplatek ve výši 2000 € až 3000 €, který je v případě ČIŽP hrazen přímo MŽP (pro rok 2011 činí tento poplatek pro ČR 2500 €). Tento poplatek je hrazen sekci zahraničních vztahů MŽP, z rozpočtové položky neinvestičních transferů mezinárodním organizacím, nehradí si ho tedy ČIŽP sama ze svého rozpočtu. V tomto poplatku jsou mimo jiné zahrnuty i náklady na cestovné a na ubytování vyslaných pracovníků jednotlivých členů. Pozorovatelé poplatek neplatí a účastní se vždy na vlastní náklady.

²¹⁴ Srov. www.impel.eu

Členové IMPELu se setkávají spolu s jinými subjekty na konferencích IMPELu, které jsou pořádány pouze jednou za tři roky a jejichž úkolem je seznámit veřejnost a pracovníky nevládních organizací, Evropské komise a Evropského parlamentu s prací sítě IMPEL, především pak s výsledky a závěry jednotlivých uskutečněných projektů, a na Valných shromážděních. Valné shromáždění je nejvyšším orgánem IMPELu, svolává se dvakrát ročně a vždy ho pořádá předsednická země EU (v roce 2009 se konalo v Praze). Valné shromáždění rozhoduje o politice této neziskové organizace, její organizaci, rozpočtu a pracovních programech. Shromáždění také schvaluje návrhy projektů včetně jejich závěrečných zpráv. Rozhodnutí se činí buďto prostřednictvím všeobecného konsensu nebo souhlasu prosté většiny. Členové z jedné země mají celkem jeden hlas, který uplatňují prostřednictvím svého národního koordinátora IMPELu nebo jejich národního zástupce pro IMPEL. Pozorovatelé se účastní Valné hromady pouze s hlasem poradním.²¹⁵

6.2.3 IMPEL Projekty a ČIŽP

Hlavní činností IMPELu je provádění projektů. Každý IMPEL projekt spadá pod jedno ze tří neformálních fór. Prvním fórem je fórum s názvem Cluster I zahrnující projekty všeobecněji zaměřené, oblast vody, oblast flexibilních nástrojů, ovzduší, půdy, atd. Druhou sekcí je tzv. Cluster TFS, jenž se soustředí na přeshraniční přepravu odpadů a třetí pak Cluster III (s názvem „Better Regulation“), jehož úkolem je evidovat z pohledu ochrany životního prostředí zastaralé směrnice a nařízení a postupně docílit jejich změny.

Pro každý z projektů je vypracován tzv. plán projektu. IMPEL podporuje společné řízení projektu orgány ochrany ŽP z různých členských zemí, stejně tak klade důraz na širokou účast na seminářích, které se konají k jednotlivým projektům.

ČIŽP se doposud účastnila celkem 39 projektů a v současné době je zapojena do třech probíhajících projektů.

Nejnovějším z nich je projekt týkající se vývoje jednoduchých a flexibilních nástrojů jako součásti plánování inspekcí životního prostředí spojených s evropským

²¹⁵ Srov. www.impel.eu

právem životního prostředí a RMCEI,²¹⁶ jehož cílem je vyvinout flexibilní a uživatelsky přívětivý program, který by měl sloužit k hodnocení ekologických rizik v rámci plánování kontrol. Mělo by jít o moderní interaktivní internetový IT nástroj v podobě tabulky programu EXCEL, jejíž nastavení by si mohly jednotlivé státy samostatně upravit podle svých vlastních požadavků. Potřeba vyvinutí tohoto nástroje vyvstala ze skutečnosti, že stávající nástroje hodnocení rizik vyžadují soubor pevně stanovených údajů, který ovšem nesplňuje požadavky většiny členských zemí, a každá inspekce dnes potřebuje svůj vlastní specifický nástroj hodnocení rizik.

Druhým projektem probíhajícím už od roku 2008 je projekt s názvem „Donucovací opatření II“, v rámci něhož probíhaly, probíhají a budou až do března 2011 probíhat kontroly ilegálního příhraničního převozu odpadu prováděné 22 účastnickými zeměmi, zatím bylo provedeno cca 10 tisíc kontrol a byly kontrolovány hlavně transportní kontejnery, nákladní automobily, vlaky a příslušné dokumenty. Cílem tohoto projektu je jednak dosáhnout efektivnější realizace nařízení o přepravě odpadů č. 1013/2006 prostřednictvím zahraniční spolupráce, předejít tak ilegální přepravě odpadů a docílit vysoké úrovně kontrol ve všech členských státech a výstupních bodech EU, dále zavedení preventivních opatření a výměnu informací mezi hlavními inspektory.

Posledním probíhajícím projektem, do něhož je ČIŽP zapojena je „E-waste project“, který se snaží řešit vysoké náklady na využití a recyklace elektrického zboží v členských státech, které vedou k vývozu za účelem recyklace a také nedostatek možností využití a recyklace tohoto elektrického zboží v některých členských státech. Tento trend exportu do cílových zemí na Dálném východě a v Africe má za následek nezákonné likvidace a potencionální zdravotní a environmentální problémy v těchto zemích. Cílem je efektivnější regulace vývozu elektronického odpadu a ekologičtějšímu přístupu k jeho řešení.²¹⁷

Všech projektů, zajišťovaných sítí IMPEL, se její členské země účastní dobrovolně. Národní koordinátorka pro IMPEL (pracovnice ČIŽP) svolává pravidelně v rámci Inspekce porady expertů z oblastních inspektorátů i ředitelství ČIŽP, na kterých

²¹⁶ Recommendation for Minimum Criteria for Environmental Inspections=Doporučení minimálních kritérií pro inspekce životního prostředí, Nizozemský průvodce pro plánování inspekci ŽP

²¹⁷ Srov. www.impel.eu

představuje připravované projekty sítě IMPEL. Cílem takovýchto porad je zjistit, zda se nějaký IMPEL projekt jeví jako potřebný ať už pro činnost Inspekce či pro zájem ČR. V případě, že ano, Inspekce se do daného projektu zapojí.

6.2.4 ČIŽP a vznik sítě GreenForce

V roce 2003 při jednání sítě IMPEL navrhla ČIŽP zařadit oblast ochrany přírody do zájmového okruhu sítě IMPEL. Navzdory mínění kandidátských zemí byla většina původních členů proti. Vycházelo to především z faktu, že v západních zemích bylo zvykem oddělovat oblast ochrany přírody od ochrany ostatních složek ŽP. Kontrolu dokonce zajišťoval jiný inspekční orgán. Přesto o půl roku později na jednání v Bruselu zařadil Sekretariát IMPELu do jednání o úpravě pravidel této mezinárodní sítě otázku týkající se možnosti rozšíření působnosti o oblast ochrany přírody. Z 22. Plenárního zasedání v listopadu 2003 v Římě, které vzalo na vědomí iniciativu ČIŽP, vzešlo doporučení uspořádat první samostatné jednání odborníků na ochranu přírody. Jeho organizací byla pověřena ČIŽP. Bylo nutné zjistit oblasti na úseku ochrany přírody, kde by případná jednání IMPELu působila paralelně vedle jiných.

Od ledna 2004 začala pracovní skupina ČIŽP připravovat toto jednání. Elektronickou poštou byli osloveni národní koordinátoři všech členských států IMPEL a byl rozeslán dotazník pro zjištění aktuálního stavu oblasti prosazování práva na úseku ochrany přírody. Z doručených odpovědí byla zpracována analýza priorit a aktuálních problémových oblastí.²¹⁸ V Praze v dubnu 2004 byly zveřejněny výsledky této zjišťovací fáze, v rámci které bylo osloveno 16 členských zemí IMPELu. 23. Plenární zasedání vyzvalo ČR k pokračování jako vedoucí tzv. zelené pracovní skupiny a zároveň vyzvalo i ostatní členské státy ke spolupráci a podpoře ČR ohledně této iniciativy. ČIŽP vypracovala nový návrh projektu zaměřený na inspekční činnost při územní ochraně přírody, který byl projednán na 24. Plenárním zasedání sítě IMPEL, v rámci něhož zástupce Evropské Komise tento projekt komentoval jako důležitý pro plenární zasedání, avšak doporučil jeho návrh zúžit a předložit na dalším plenárním zasedání. Na 25. Plenárním zasedání sítě IMPEL došlo ke schválení pozměněného návrhu projektu většinou členských států, avšak v cestě stálo opět zamítavé stanovisko

²¹⁸ www.cizp.cz

Evropské Komise. Důvodem neustálého zamítání Evropské Komise byly především důvody finanční. Evropská Komise, jakožto hlavního investor IMPELu, měla na zvýšení nákladů sítě IMPEL nejmenší zájem. Z toho důvodu 26. Plenární zasedání rozhodlo o vynětí projektu z programu IMPEL a jeho zařazení do nově vznikající sítě GreenEnforce.²¹⁹

Během roku 2006 byl tento dlouho navrhovaný projekt realizován a síť GreenEnforce byla přejmenována na síť GreenForce. Jde o neformální evropskou síť orgánů dozoru na úseku ochrany přírody a lesnictví, jejímž cílem je přispět k efektivní implementaci práva týkajícího se ochrany přírody a lesa. Její hlavní činností je, stejně jako u organizace IMPEL, provádění projektů, kterých se účastní členské státy.

6.4 INECE

INECE je celosvětová mezinárodní síť, jejíž činnost se soustředí na problematiku dodržování a vynucování práva ŽP. Je partnerem vládních i nevládních organizací z více než 150 zemí v oblasti dodržování a vynucování práva ŽP. Cílem její činnosti je zvyšovat povědomí o dodržování a vynucování práva ŽP, rozvíjet síť pro spolupráci při vynucování, podílet se na vytvoření a udržení „zdravého“ ŽP. INECE používá regulační i neregulační nástroje vedoucí k dodržování a vynucování PŽP, které podporují udržitelné užívání přírodních zdrojů a integritu ekosystémů na celosvětové, regionální i místní úrovni.²²⁰

INECE byla založena v roce 1989 holandskou a americkou agenturou životního prostředí, jež jsou do dnešní doby klíčovými investory, s významnou podporou instituce UNEP- Programu OSN pro životní prostředí, Světové banky (WB), Evropské Komise a OECD. INECE má více než 4000 členů, a to mezinárodních organizací, vládních a nevládních organizací. Ti jsou oprávněni využívat materiály a informace poskytované na webové stránce INECE a podílet se na činnosti této sítě včetně účasti na INECE konferencích. Záložky této webové stránky obsahují fórum diferencované podle témat,

²¹⁹ www.cizp.cz

²²⁰ Srov. www.inece.org

kteří slouží k diskusím mezi členy o aktuálních problémech a projektech (s tématy: nebezpečný odpad, ukazatele, inspektoři, veřejný přístup k informacím, pesticidy, ozón, voda, volně žijící živočichové zvěř a rostlinstvo), regionální sekci pro zdůraznění role dodržování a vynucování v jednotlivých zemích, knihovnu odborné literatury, INECE aktuality a pololetní zpravodaj a kalendář událostí.

Činnost INECE je koordinována jeho výkonným orgánem, Plánovacím výborem. Ten vytyčuje cíle, kterých má síť dosáhnout a činí rozhodnutí k uskutečnění misí. Skládá se ze 30 osob z různých částí světa, především z vládních úředníků, zástupců mezinárodních organizací včetně UNEPu a WB, a neziskových organizací. Schází se k projednání cílů, aktivit a dlouholetým pracovním programům, hodnotí a schvaluje výsledky činnosti pod záštitou společenství. Plánovací Výbor vytvořil Sekretariát zabezpečující administrativní, publikační a technickou stránku činnosti Plánovacího Výboru. V čele sekretariátu stojí ředitel, od roku 2001 Durwood Zaelke.

V současné době INECE připravuje svou v řadě devátou konferenci, která se bude konat v červnu 2011 v Britské Kolumbii, jejímž tématem bude spolupráce při vynucování, která je podle pořadatele nezbytná pro dosažení cílů udržitelného rozvoje.

ČIŽP je sice členem této mezinárodní sítě, ale její působení v ní by se dalo z pohledu Inspekce označit za spíše okrajové. INECE nevybírá od členů členské příspěvky, ze kterých by hradila alespoň část nákladů expertů, kteří se konferencí a seminářů účastní, proto je pro Inspekci s ohledem na místa konání po celém světě účast velmi finančně náročná. Posledním projektem, kterého se ČIŽP účastnila (září, říjen 2010) byl Workshop pro inspektory v oblasti životního prostředí mezi inspektoráty Víšehradské čtyřky a americkou Agenturou pro životní prostředí, který si kladl za cíl porovnat zkušenosti při prosazování práva mezi Českou republikou, Slovenskem, Polskem, Maďarskem a USA. Pracovní skupinu projektu tvořili zkušení inspektoři z každé země. Cílem projektu bylo porovnat zkušenosti při prosazování práva v určitých oblastech, porovnání přístupu Střední Evropy a USA a definovat správné postupy. Výstupem tohoto workshopu bylo především cenné předání zkušeností, vyslaní experti měli následně předat své poznatky a odsouhlasená doporučení svým kolegům v domovských organizacích, aby se zajistilo předání zkušeností.²²¹

²²¹ Srov. www.cizp.cz

6.5 Wildlife crime

Pojem „Wildlife crime“ by se dal volně přeložit jako zločin spáchaný na volně žijících živočiších nebo planě rostoucích rostlinách, konkrétně jejich odnímání, držení, využívání, obchodování s nimi v rozporu s národním či mezinárodním právem. Jednodušeji řečeno, jde o kriminalitu v oblasti druhové ochrany. V roce 2006 byl v rámci INTERPOLU jmenován referent, jehož posláním bylo řídit a spravovat „wildlife crime“ program, který se postupem času svou činností napojil na Výbor pro řešení zločinů týkajících se životního prostředí. Pracovní skupina „wildlife crime“ má za úkol koordinovat výměnu informací mezi členskými zeměmi a podporovat tak vynucování národního práva v této oblasti. Zaměřuje se na dosažení dostatečné odbornosti a zkušenosti policistů, ať už se jedná o pytláctví, obchodování s lidmi nebo držení ohrožených druhů rostlin a živočichů. Podílet se na její činnosti může všech 188 členských zemí INTERPOLu. Tato pracovní skupina se schází každý rok na své konferenci. Během roku fungují regionální podskupiny pro Evropu, Asii, Afriku, Oceánii a Ameriku.²²² V čele této skupiny stojí předseda. Člení se na několik projektových týmů, které zabezpečují činnost této skupiny v rámci určité oblasti z celku „wildlife crime“.

Hlavní činností této skupiny je provádění tzv. operací. Těch se účastní jednotlivé státy prostřednictvím policie, celníků a inspekcí. Např. v únoru 2010 se Česká republika, spolu s dalšími 17 ti zeměmi, účastnila tzv. operace TRAM, která se týkala čínské medicíny, jejíž produkty v sobě mnohdy obsahují části CITES rostlin a živočichů. V průběhu této operace byly zabavovány nelegální produkty, v ČR došlo pouze ke dvěma záchytům malé závažnosti. Tato operace probíhala formou kontrol, domovních prohlídek u podezřelých firem, kontrolou obchodů, klinik, trhů atd. V rámci celé operace bylo provedeno 3078 kontrol, na základě nichž bylo vedeno 40 trestních případů. Zabaveno bylo 32 720 produktů v celkové hodnotě 1 milion eur.²²³

Základním problémem wildlife enforcementu je nedostatek politické vůle problémy řešit a něco dělat. Existuje mnoho mezinárodních konvencí a dohod, ale většina z nich k ničemu není. Vlády mezi sebou vyjednávají, poté podepíší určitou

²²² Srov. Stejskal Vojtěch, Vilímková Veronika, Zákon o obchodování s ohroženými druhy s komentářem a prováděcími a souvisejícími předpisy, Linde 2005, str. 121

²²³ Srov. www.cizp.cz

smlouvu, ale následně už není nijak sledováno, zdali v praxi dohoda vůbec funguje. Jen velmi málo zemí přijme po podepsání dohod takovou legislativu, aby i po praktické stránce došlo k naplnění obsahu dohod, a kontroluje i výsledky plnění.²²⁴

²²⁴ Srov. www.cizp.cz

7. Závěr

ČIŽP byla zřízena jakožto specializovaný orgán ochrany životního prostředí, jehož hlavním úkolem je vykonávání dozoru nad dodržováním právních předpisů a rozhodnutí správních orgánů na úseku ochrany životního prostředí, provádění kontrol, šetření, revizí a prověrek, ukládání sankčních opatření v případě porušení povinností na úseku ochrany životního prostředí a ukládání nápravných opatření.

ČIŽP byla založena zákonem č. 282/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Navzdory faktu, že tento zákon inspekci zřizuje a měl by určit základní pravidla její činnosti a organizace, ostatně tak jako je tomu např. u České obchodní inspekce,²²⁵ obsahuje pouhý jeden paragraf o čtyřech odstavcích, jenž je společný pro všechny oblasti působnosti ČIŽP, pojednává především o organizačních záležitostech. Ve své části druhé obsahuje tento zákon ustanovení týkající se působnosti Inspekce pouze na úseku ochrany lesa. Kompetence na ostatních úsecích působnosti Inspekce jsou pak upraveny v jednotlivých složkových zákonech. Neexistuje tedy žádná právní úprava, která by shrnovala kompetence ČIŽP a pravidla její kontrolní činnosti. Původcem současného stavu právní úpravy činnosti ČIŽP jsou historické okolnosti, za kterých byla Inspekce zřizována. ZČIŽP je totiž pouhým přepracováním návrhu zákona o lesnické inspekci, kterého bylo využito k dlouho zvažovanému vytvoření jediného inspekčního orgánu na úseku ochrany životního prostředí, který nahrazoval inspekce na úseku ochrany ovzduší, vod a lesa. Tento stav je dlouhodobě hodnocen jako nevyhovující, i přesto za celých 20 let působení ČIŽP nedoznal ZČIŽP výraznějších změn, které by přispěly k usnadnění orientace v kompetencích Inspekce. Ideálním řešením by bylo přijetí nového zákona o ČIŽP např. po vzoru ZČOI, který by obsahoval jak ustanovení upravující organizaci Inspekce, tak ustanovení sumarizující kompetence Inspekce na všech úsecích její působnosti s uvedením případných výjimek a odkazů na složkové zákony.

Jak již bylo řečeno, ČIŽP byla zřízena zákonem, který stanoví její působnost v ochraně lesa. Ochranu lesa však zabezpečuje zejména LZ, který ČIŽP vůbec nepovažuje za orgán státní správy na úseku ochrany lesa, ani za orgán dozoru na úseku ochrany lesa, dokonce o ČIŽP vůbec nepojednává a to i přesto, že jde o zákon z roku

²²⁵ Srov. zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci,

1995, tedy zákon novější, než je ZČIŽP. ZČIŽP však ve svém § 7 odst. 4 uvádí, že inspektoři jsou lesní stráží a působení lesní stráže na úseku ochrany lesa je upraveno LZ. Lesní stráž je na základě § 39 odst. 2 písm. b) LZ oprávněna ukládat blokové pokuty za přestupky uvedené v § 53 LZ. Vznikla tak situace, kdy ČIŽP je oprávněna ukládat pokuty za správní delikty uvedené v ZČIŽP, blokové pokuty za přestupky vyjmenované v § 8 ZČIŽP a jakožto lesní stráž blokové pokuty za přestupky uvedené v § 53 LZ. Podle § 2 ZČIŽP, vykonává Inspekce dozor nad dodržováním ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky ŽP právníky a fyzickými osobami. Inspektoři nepovažují přestupek např. podle § 53 odst. 1 písm. a) LZ, totiž rušení klidu a ticha, za činnost, která by ohrožovala nebo poškozovala životní prostředí, odkazují na to, že působí v ochraně lesa, jakožto složky ŽP. Ústřední orgány státní správy se k těmto výhradám inspektorů vyjadřují nejasně, ČIŽP si tedy hodlá stát za svým a postup inspektorů bude regulovat metodickým pokynem. Budoucí čas jsem v předchozí větě použila záměrně, neboť tato problematika je kupodivu v současné době aktuální. Oprávnění Inspekce ukládat blokové pokuty (kterým Inspekce disponuje od roku 1991) nebylo dosud z technických důvodů realizováno.

Myslím si, že ustanovení § 7 odst. 4 ZČIŽP je poněkud nešťastné. V první řadě kvůli výše zmíněným nejasnostem ohledně ukládání blokových pokut podle LZ. Statut lesní stráže je pro práci inspektorů, dle mého názoru a také podle výpovědí inspektorů na úseku ochrany lesa, spíše přítěží. A za druhé kvůli nepřesné dikci tohoto ustanovení, z níž vyplývá, že každý inspektor na úseku ochrany lesa je automaticky lesní stráží, což ovšem neodpovídá skutečnosti. K tomu, aby se inspektor ČIŽP stal lesní stráží, musí absolvovat školení a složit zkoušku na MZE, načež obdrží průkaz lesní stráže a odznak, kterým se, jakožto lesní stráž, je povinen prokazovat.

S prokazováním inspektorů souvisí má další připomínka. Složkové zákony stanoví, že inspektoři se prokazují průkazy inspekce. V praxi se tedy inspektoři v okamžiku zahájení kontroly prokazují kontrolované osobě průkazem inspekce. Stanoví tak i vnitřní předpis ČIŽP.²²⁶ Průkaz inspekce je však dle mého názoru pouhým dokladem příslušnosti inspektora k ČIŽP. ZSK totiž ve svém § 9 uvádí, že kontrolu provádí pracovník kontrolního orgánu na základě písemného pověření těchto orgánů.

²²⁶ Srov. čl. 5 Řád ČIŽP k provádění dozoru v ochraně životního prostředí, ČIŽP 2007

Písemné pověření je dokument, který pověřuje konkrétního inspektora k provedení konkrétní kontroly. Nelze proto směřovat tyto dva pojmy. V případě, že průkaz inspekce je skutečně pouze dokladem příslušnosti inspektora k inspekci a složkový zákon nestanoví nic jiného, měl by se inspektor před provedením kontroly prokazovat vždy i písemným pověřením. Pro pořádek by bylo vhodné doplnit ustanovení složkových zákonů (totiž, že inspektoři se prokazují průkazy inspekce) např. slovy: „ a písemným pověřením ČIŽP k této kontrole.“ O rozdílném významu průkazu inspekce a pověření k provedení kontroly svědčí i rozsudek městského soudu v Praze č. j.: 10 Ca 127/2005-45, který se zmiňuje o předložení obou dokumentů v okamžiku zahájení kontroly.

ČIŽP je oprávněna ukládat sankční a nápravná opatření. Sankční opatření mají ve vztahu k ochraně životního prostředí spíše preventivní charakter, neboť subjekt, který porušil nějakou povinnost stanovenou složkovým zákonem a byla mu za toto porušení uložena pokuta, bude dbát o to, aby těmto zbytečným výdajům do budoucna předešel. Nápravná opatření mají jiný charakter, je jimi ukládáno napravení závadného stavu, kterým je ohrožováno nebo poškožováno ŽP. Pro ochranu životního prostředí mají tedy rozhodně větší význam opatření nápravná, která je možné ukládat na všech úsecích působnosti ČIŽP bez vázanosti na uložení pokuty, kromě úseku odpadového hospodářství. ZOd ve svém § 76 odst. 1 písm. c) umožňuje uložit nápravné opatření pouze za současného uložení pokuty podle § 66 odst. 2 ZOd. Navíc obsahuje ustanovení, § 66 odst. 5 ZOd, který pověřuje Inspekci a OÚORP k ukládání pokut i za jakékoliv jiné porušení povinnosti (než ty, které jsou uvedeny v § 66 ZOd), kterou ukládá ZOd nebo rozhodnutí správního orgánu podle ZOd. Upustit od uložení pokuty na základě správního uvážení Inspekci zákon neumožňuje. Za jakékoliv porušení povinnosti, kterou ukládá ZOd, je tedy Inspekce/OÚORP de lege lata povinna uložit pokutu, což vzhledem k některým povinnostem, které ZOd povinným subjektům ukládá, považují za nepřiměřeně tvrdé. Zákonodárce by proto měl zmocnit Inspekci k ukládání nápravných opatření samostatně, nezávisle na uložení pokuty a v § 66 odst. 5 ZOd dát Inspekci/OÚORP pouze možnost uložit pokutu za porušení jiných povinností stanovených tímto zákonem. Druhou možností by bylo vložení nového ustanovení o možnosti zastavení správního řízení o uložení pokuty na základě uvážení ČIŽP/OÚORP.

Se správním trestáním souvisí i další nedostatek ZO. ČIŽP je příslušná k ukládání pokut fyzickým osobám za přestupky uvedené v § 69 odst. 2 ZO. Dle § 76 odst. 1 písm. c) ZO je ovšem Inspekce oprávněna k ukládání pokut pouze právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám. Dle § 76 odst. 1 písm. a) ZO je Inspekce oprávněna kontrolovat dodržování právních předpisů a rozhodnutí správních orgánů v oblasti odpadového hospodářství také pouze u PO a podnikajících FO. OÚ, které jsou taktéž oprávněny k ukládání pokut za přestupky uvedené v § 69 odst. 1 ZO, jsou v ustanovení § 80 ZO, který upravuje jednotlivé kompetence OÚ, zmocněny ke kontrole a ukládání pokut nepodnikajícím FO. Jde tedy v případě Inspekce pravděpodobně o legislativní nedoplnění, které lze při další novelizaci ZO odstranit úpravou § 76 tak, že zákonodárce vloží ustanovení opravňující Inspekci ke kontrole a ukládání pokut i FO. V praxi to v současné době vypadá tak, že Inspekce pokuty za přestupky sice ukládá, ale v rámci kontrolního šetření není oprávněna vstoupit na pozemek kontrolované FO. Proto tak činí vždy v součinnosti s OÚ, které jsou k takovému vstupu oprávněny.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Inspekce o uložení sankčního a nápravného opatření je rozhodnutím ve správním řízení, je osoba, které bylo opatření uloženo, oprávněna podat proti tomuto rozhodnutí odvolání. O tomto odvolání rozhoduje orgán, který je Inspekci nejbližší nadřízený,²²⁷ tedy MŽP prostřednictvím svých odborů výkonu státní správy. Těchto odborů je celkem 9 a každý z nich má odlišnou územní působnost. To znamená, že o odvolání proti rozhodnutí oblastního inspektorátu ČIŽP v Plzni vždy rozhoduje odbor výkonu státní správy Plzeň, přitom odbor výkonu státní správy např. v Českých Budějovicích v rámci odvolacího řízení vedeného na základě odvolání proti rozhodnutí OI České Budějovice hodnotí srovnatelnou situaci naprosto odlišně. Hlavním problémem je tedy nejednotnost rozhodnutí odborů. Navíc tyto odbory rozhodnutí Inspekce velmi často nepotvrdí, což může znamenat i významné náhrady škod pro kontrolované subjekty. Inspektoři ČIŽP tento fakt přisuzují nedostatečné odbornosti úředníků odborů, kteří na rozdíl od inspektorů nepracují v terénu a konkrétní případ znají pouze „z povzdálí“. Z toho důvodu v roce 2010 podala ČIŽP ministerstvu životního prostředí návrh na přechod na dvouinstanční uspořádání ČIŽP, který navrhuje vytvoření samostatného nezávislého odboru na ředitelství ČIŽP pro přezkoumávání

²²⁷ Srov. § 89 odst. 1 SŘ

rozhodnutí, který by byl přímo podřízený řediteli Inspekce. Tento odbor by měl v obecné rovině spolupracovat s ostatními útvary ředitelství Inspekce tak, aby byla sjednocována rozhodovací činnost Inspekce (resp. OI, které by měly rozhodovat výlučně jako orgány prvního stupně) po stránce věcné i právní. Tato dvouinstančnost funguje např. u ČOI, Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Státní energetické inspekce a Slovenské inspekce životního prostředí. Názory na tuto potencionální organizační změnu ČIŽP jsou různorodé, neboť by na jednu stranu bylo rozhodně pozitivní, kdyby si Inspekce o odvoláních proti rozhodnutím OI rozhodovala sama a nečelila by tak výše zmíněné nejednotnosti rozhodnutí odborů výkonu státní správy MŽP, na druhou stranu by však mohlo docházet k neobjektivnosti rozhodování. Tento návrh je bohužel po výměně vedení MŽP v prosinci 2010 spíše minulostí.

ČIŽP je především orgánem dozoru. Přesto je na úseku ochrany vody pověřena k vydávání zálohových a poplatkových výměrů za odebrané množství podzemní vody a za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.²²⁸ Na úseku ochrany ovzduší je příslušná k vydávání některých rozhodnutí,²²⁹ a na některých úsecích své působnosti si pokuty, které povinným subjektům uložila, musí vymáhat sama.²³⁰ Všechny tyto aktivity Inspekce způsobují odkládání kontrol, jejich menší četnost, a prodlužování správního řízení o uložení sankčního či nápravného opatření. Myslím si, že by bylo dobré učinit ČIŽP orgánem specializovaným pouze na výkon dozoru, provádění kontrol, šetření, prověrek a revizí a ostatní kompetence časem převést na orgány, které mají k těmto činnostem svou věcnou příslušností nejbližší.

Navzdory tomu, že jsem v rámci studia problematiky kompetencí a činnosti ČIŽP narazila na spoustu legislativních nedopatření, z nichž nejzávažnější jsem popsala v předešlých odstavcích, myslím si, že ČIŽP je stěžejním správním orgánem v oblasti dozoru, kontrol, ukládání nápravných a sankčních opatření.

Za předešlých 20 let svého působení si vydobyla na úseku ochrany životního prostředí nezastupitelné místo, neboť se stala specialistou v poměrně úzkém okruhu své působnosti a v mnohých případech nezbytným rádcem pro rozhodování jiných správních orgánů.

²²⁸ Srov. § 88, § 89 ZVo

²²⁹ Srov. § 46 odst. 1 písm. d), h), l) ZOOv

²³⁰ Srov. § 35 odst. 8 ZGMO

Seznam použité literatury

Literatura:

- Černý, Šlauf, Tauber, Přestupkové právo, komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů, Linde 2009
- Damohorský a kol., Právo životního prostředí, 3. přepracované a doplněné vydání, C. H. Beck 2010
- Hendrych a kolektiv, Správní právo, obecná část, 7. vydání, C.H.Beck 2009
- Herčík Miroslav, 111 otázek a odpovědí o životním prostředí, Montanex 2004
- Jančářová Ilona, Ekologická politika, MU Brno 2004
- Jirásková Ivana, Sobotka Michal, Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcími předpisy, Linde 2005
- Kindl, Kramář, Rajchl, Telecký, Základy správního práva, 2. upravené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2009
- Kindl Milan, David Ondřej, Úvod do práva životního prostředí, Milan Kindl, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2005
- Krecht Jaroslav, Zákon o vodách s důvodovou zprávou a poznámkami, Ifec 2002
- Kružiková Eva, Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské Unii, Praha 1997
- Ottova všeobecná encyklopedie ve dvou svazcích, M-Ž, CESTY 2003
- Pekárek, Průchová, Dudová, Jančářová, Tkáčiková, Právo životního prostředí, 1. díl, 2. přepracované vydání, MU Brno 2009
- Pekárek, Průchová, Dudová, Jančářová, Péče o životní prostředí, MU Brno 1993
- Polián Milan, Organizace a činnost veřejné správy, Prospektum 2001
- Pomahač Richard, Průvodce veřejnou správou, ISV nakladatelství 1999
- Průcha Petr, Správní právo, obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání, Nakladatelství Doplněk 2007
- Římanová Dana, Zákon o ochraně ovzduší včetně prováděcích předpisů s komentářem, Polygon 2002
- Sládeček Vladimír, Obecné správní právo, 2. aktualizované a přepracované vydání, ASPI 2009

Stejskal Vojtěch, Vilímková Veronika, Zákon o obchodování s ohroženými druhy s komentářem a prováděcími a souvisejícími předpisy, Linde 2005

Tichá Tereza, Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, nakladatelství ARCH 2004

Tichotová Přibyslava, Průvodce ochranou životního prostředí, Praha 2003

Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích, díl 4, Diderot 1999

Články:

Barchánek Michael, Pokuty fyzickým osobám, časopis Waste forum 12/2010

Hansel Martin, Pořádková pokuta podle zákona o státní kontrole, 2003

Mates Pavel, Oprávnění inspekce a jejích orgánů, Pra 3 str. 17, 1998

Mates Pavel, Podnikatelé a inspekce, Obch 2, str. 37, 1998

Sobotka Michal, Právní nástroje ochrany životního prostředí ve vztahu k právní úpravě ochrany přírody, 2002

Výkladová komise ministra ŽP, Omezení a zákaz povolené činnosti, Věstník MŽP č. 6/1999

Judikáty:

Č. j. : 2 As 43/2004- 51 NSS ze dne 4. 8. 2005

Č. j. : 9 Ca 60/2004-44 MS Praha ze dne 23. 11. 2005

Č. j. : 0 Ca 127/2005-45 MS Praha ze dne 21. 9. 2006

Č. j. : 9 Ca 35/2004-38 MS Praha ze dne 28. 4. 2006

Č. j. : 7 A 179/2000-74 VS Praha ze dne 17. 1. 2002

Č. j. : 7 A 28/2000-47 NSS ze dne 27. 3. 2003

Č. j. : 20 Cdo 3544/2007 NS ze dne 10. 11. 2009

Č. j. : 7 A 9/93 VS v Praze ze dne 22. 3. 1996

Internetové zdroje:

cs.wikipedia.org

ec.europa.eu

www.celnisprava.cz

www.cizp.cz

www.impel.eu

www.inece.org

www.interpol.int

www.mzp.cz

Ostatní:

Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí ČR, 2008

České právo životního prostředí, časopis vydávaný občanským sdružením, Česká společnost pro právo životního prostředí č. 1/2010 (27)

Příručka IMPEL pro Inspekci životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí 2001

Rukověť inspektora, Základní příručka pro Českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001

Řád ČIŽP k provádění dozoru v ochraně životního prostředí, ČIŽP 2007

Statut České inspekce životního prostředí, ČIŽP 1993

Výroční zpráva ČIŽP 2007

Výroční zpráva ČIŽP 2008

Výroční zpráva ČIŽP 2009

Právní předpisy:

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Vyhláška č. 236/2000 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní strážce

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 200/2000 Sb., o přestupcích

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

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

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

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

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů.

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

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů

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

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

Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů

Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky

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

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

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

Zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů

Zákon č. 64/1986 Sb., o české obchodní inspekci

Abstrakt

Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP) je speciálním orgánem státní správy, jehož hlavním úkolem je vykonávat dozor nad dodržováním právních předpisů a rozhodnutí správních orgánů na úseku ochrany životního prostředí. ČIŽP byla založena v roce 1991 zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Ostatní složky působnosti Inspekce se k ní připojily následně během let 1991-1992. ČIŽP je podřízena ministerstvu životního prostředí, ředitel Inspekce je jmenován a odvoláván ministrem životního prostředí. Činnost inspekce je rozdělena do pěti základních oblastí: ochrana ovzduší, ochrana vody, odpadové hospodářství, ochrana lesa a ochrana přírody a krajiny. Postupně se do okruhu její působnosti začlenila i ochrana ozónové vrstvy Země, dodržování právních předpisů souvisejících s nakládáním s chemickými látkami, problematika obalů, geneticky modifikovaných organismů, integrovaná prevence a kontrola znečišťování a obchodování ohrožených druhů rostlin a živočichů. Hlavním úkolem Inspekce je provádět kontroly, prověrky, šetření a revize, ukládat pokuty za porušení povinností na úseku ochrany životního prostředí a nápravná opatření. Kompetence Inspekce upravuje výše zmíněný zákon č. 282/1991 Sb., a další zvláštní zákony týkající se ochrany životního prostředí, tzv. složkové zákony.

Podle své územní působnosti se ČIŽP člení na 10 oblastních inspektorátů (Praha, České Budějovice, Plzeň, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Havlíčkův Brod, Brno, Olomouc, Ostrava) a ředitelství. V současné době zaměstnává 663 pracovníků, z nichž 80% tvoří inspektoři.

Tato diplomová práce se skládá z pěti základních částí. První část je úvodem do problematiky správního dozoru, který je pojmovým znakem činnosti inspekce. Tato část se zabývá ochranou životního prostředí, právním nástroji, které slouží k této ochraně a správním dozorem podrobně. Část druhá se týká přímo ČIŽP, historie jejího vzniku, organizace a vztahy s ostatními orgány ochrany životního prostředí. Jádrem této práce je část třetí a čtvrtá, které pojednávají o věcné působnosti Inspekce a jejich jednotlivých kompetencích. Poslední část se zabývá zahraničními aktivitami ČIŽP, neboť ty představují v první řadě inspiraci k efektivnější činnosti Inspekce a lepší ochraně životního prostředí jako takového. Cílem této práce je přiblížit činnost ČIŽP, její postavení v soustavě orgánů ochrany životního prostředí a poukázat na nedostatky

právní úpravy, které znesnadňují její činnost.

Navzdory tomu, že v právní úpravě kompetencí ČIŽP se vyskytuje spousta nedostatků a nejasností, je tato Inspekce nenahraditelným orgánem dozoru v oblasti ochrany životního prostředí. ČIŽP je velmi úzce specializovaným orgánem státní správy, jehož součinnost je často nezbytná pro činnost jiných správních orgánů.

Czech environmental inspectorate

The Czech environmental inspectorate (CEI) is a professional body of state administration. It is responsible for supervising the compliance with the statutory rules and binding administrative decisions in the field of environment. CEI was established in 1991 by the Czech Environmental Inspectorate and its competencies in forestry protection Act No 282/1991 Coll. Other competencies were added subsequently in 1991-1992. CEI is subordinated to the Ministry of the Environment. The activities of the CEI are divided into five core areas: air protection, water protection, waste management, nature protection and forest protection. CEI was gradually assigned additional responsibilities in other areas: protection of the Earth's ozone layer, supervision over the handling of chemical substances, industrial accident prevention, packaging management, integrated pollution and prevention control, supervision over the CITES convention compliance and genetically modified organism (GMOs). The main task of CEI is to carry out controls, revisions and investigations at specific places, impose fines for breaking environmental law and remedial measures. The competencies of CEI are jointly governed by the Act mentioned above and other laws regulating specific components of the environment.

CEI is divided into 10 regional Inspectorates (Praha, České Budějovice, Plzeň, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Havlíčkův Brod, Brno, Olomouc, Ostrava) and head office. It currently employs more than 663 members of staff, 80% of which are inspectors. The Director of the Inspectorate is directly appointed by the Minister of the Environment.

This thesis consists of five main parts. The first, general part is the introduction to the issue of administrative supervision, which is the main task of CEI. It deals with the protection of environment and the corresponding legal instruments, then with the administrative supervision in detail. The second part is about CEI, its history, organization and relations with other environmental authorities. The third and the fourth part constitute the core of the thesis, they deal with the particular competencies of CEI. The final part is about foreign activities of CEI, which are basically the source of inspiration for CEI in making its work efficient and enhancing the protection of the environment. The objective of this thesis is to approximate activities of CEI and its

position in the system of environmental authorities and point out the shortcomings in the legal regulation.

Despite the fact that there are many drawbacks and uncertainties in the legal regulation of CEI's competencies, CEI is an irreplaceable body of state environmental control. It is very narrowly focused and its cooperation is often necessary for functioning of another administration bodies.

Keywords

environment

životní prostředí

inspection

inspekce

supervision

dozor