

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Nina Kremplová Mendrygalová

Česká inspekce životního prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. 3. 2018

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 136 368 znaků včetně mezer.

Nina Kremplová Mendrygalová

V Praze dne 30. 3. 2018

Děkuji panu JUDr. Michalovi Sobotkovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování. Dále děkuji mé rodině za podporu při psaní této práce.

Obsah

Úvod	5
1. Životní prostředí a potřeba jeho ochrany	6
2. Česká inspekce životního prostředí	8
2.1 Předchůdci ČIŽP a její vznik	8
2.2 Právní úprava	10
2.3 Organizační struktura	13
2.4 Přehled o činnosti inspekce v číslech	15
2.5 Působnost ČIŽP	16
3. Dozorová činnost ČIŽP	20
3.1 Kontroly na místě	21
3.1.1 Důvody zahájení kontroly	24
3.1.2 Pověření ke kontrole	27
3.1.3 Okamžik zahájení kontroly	29
3.1.4 Práva a povinnosti inspektorů v rámci kontroly	33
3.1.5 Práva a povinnosti kontrolované osoby	38
3.1.6 Výsledek kontroly a její ukončení	39
3.2 Nápravné a sankční prostředky	41
3.2.1 Opatření	45
3.2.2 Sankce	49
4. Nedozorová činnost ČIŽP	53
4.1 Poplatky	53
4.2 Poskytování informací	54
4.3 Stanoviska a vyjádření	56
4.4 Spolupráce s ostatními subjekty v ČR, mezinárodní spolupráce	57
Závěr	59
Seznam použitých zdrojů	63

Úvod

Předmětem této diplomové práce je Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“ či „inspekce“), správní orgán s celostátní působností, který za tři roky bude slavít třicetileté výročí svého vzniku. Tato inspekce má na našem území nezastupitelnou roli v ochraně životního prostředí, neboť jak vyplývá již z jejího názvu, jde o odborný orgán, který byl pověřen dozorem nad dodržováním právních předpisů v oblasti životního prostředí a dodržováním závazných rozhodnutí správních orgánů v oblasti životního prostředí. Za dobu své existence se inspekce postupně vyvíjela a v průběhu let jí přibyla celá řada kompetencí.

Úvodní část práce bude zaměřena na důležitost ochrany životního prostředí a vysvětlení role dozoru v ochraně životního prostředí. Následovat bude část práce, jejíž podstatou bude představit inspekci jako správní orgán. Vzhledem k tomu, že toto téma již bylo v minulosti zpracováno v jiných pracích, omezím se v této části jen na nejnútnejší aspekty, a to na stručné vykreslení historických souvislostí při jejím vzniku, vyčlenění pro inspekci relevantní právní úpravy s důrazem na ústavní základy ekologické legislativy, rozbor její organizační struktury a popsání vývoje oblastí její působnosti.

Hlavní jádro práce pak bude spočívat v popisu a analýze dozorové činnosti a na ní navazujících prostředků, které jsou této inspekci českým právním řádem svěřeny. Do této oblasti zasáhly v nedávné době dvě zásadní novely, a to zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V této stěžejní kapitole se pokusím vyzdvihnout změny, které přinesla tato nová právní úprava, zhodnotit jejich přínos, rozebrat dílčí teoretické i praktické problémy, se kterými se může ČIŽP při výkonu dozoru potýkat, a na otázky, které vyvstanou, se s využitím relevantní judikatury pokusím najít správné odpovědi.

Závěrečná kapitola se bude věnovat dalším činnostem, které ČIŽP vykonává, ale které již nelze podřadit pod výkon dozoru. Tato kapitola pak také slouží k doplnění tématu.

1. Životní prostředí a potřeba jeho ochrany

Jak napsal Prof. Dr. Michael Kloepfer v rámci předmluvy k prvnímu vydání učebnice práva životního prostředí kolektivu Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy: „*Ochrana životního prostředí má budoucnost, protože bez ochrany životního prostředí žádná budoucnost není.*“¹ V současné době si více než kdy jindy začíná lidstvo uvědomovat, jak jeho činnost působí na naši planetu. Na povrch vyplývají nepřehlédnutelné důsledky, jejichž příčiny můžeme hledat v jednání člověka, které začal vykonávat několik desítek let zpátky, hnán především vidinou rychlého rozvoje společnosti a zvýšení kvality života. Ať už se jedná o znečišťování prostředí v nejširším slova smyslu nebo nadměrné čerpání přírodních zdrojů, působí důsledky tohoto chování na globální úrovni, tj. zasahují celý svět a ovlivňují život každého jednotlivce. I když negativní vliv člověka na planetu nelze nikdy zcela úplně vyloučit, je současným cílem mezinárodního společenství tyto dopady alespoň omezit a v důsledku toho zpomalit již rozběhnuté procesy, které neodvratitelně započaly měnit charakter naší planety. Více než kdy jindy, tak právě teď záleží na kvalitě ochrany životního prostředí, protože osud naší planety a budoucích generací leží v rukou naší současné generace, tedy i v rukou každého z nás.

Legální definici pojmu životního prostředí v našem právním řádu nalezneme v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který za životní prostředí označuje vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje, načež demonstrativním výčtem uvádí jeho složky, kterými jsou ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Ochranou životního prostředí pak tento zákon rozumí veškeré činnosti, kterými se omezuje, odstraňuje nebo předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí.²

Základním prostředkem ochrany životního prostředí je právo, na které jsou úzce navázány ostatní mimoprávní prostředky (prostředky vědecké, ekonomické, technické, politické, osvětové, výchovné a vzdělávací), které jej doplňují a vytváří předpoklady

¹ Předmluva In: DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-338-7.

² Ustanovení § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

pro jeho působení.³ Právě právo je díky své závaznosti a vynutitelnosti prostředkem nenahraditelným, neboť dokáže ovlivnit chování lidí k životnímu prostředí.

Právo, respektive právní norma, však mnohdy sama o sobě v praxi nestačí k usměrnění chování lidí. Je třeba zaručit, aby právní norma byla vymahatelná a protiprávní jednání bylo sankcionováno. Právě dozor je pak nezbytným nástrojem k prosazování právních norem na ochranu životního prostředí.⁴ Role České inspekce životního prostředí jako orgánu dozoru je proto nenahraditelná a nezbytná k tomu, aby bylo zajištěno, že budou právní normy, jejichž cílem je zajistit především ochranu životního prostředí, dodržovány.

³ DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola I. Základy ochrany životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 9, ISBN 978-80-7400-338-7.

⁴ DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II. Právo životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 27, ISBN 978-80-7400-338-7.

2. Česká inspekce životního prostředí

V této kapitole se zaměřím na představení České inspekce životního prostředí. Tato kapitola slouží k základnímu zorientování se v tématu. Vzhledem k tomu, že téma historie ČIŽP již bylo v jiných pracích zevrubně rozebráno⁵, omezím se v první podkapitole jen na stručný popis vývoje jejího vzniku, který vykreslením historických souvislostí slouží k doplnění tématu. V další podkapitole se budu věnovat platné právní úpravě, která je pro ČIŽP relevantní a především připomenu ústavní základy, ze kterých její úprava vychází. V další podkapitole krátce rozeberu organizační uspořádání ČIŽP, a jaké z něj plynou důsledky, a nakonec této kapitoly uvedu jednotlivé oblasti působnosti ČIŽP.

2.1 Předchůdci ČIŽP a její vznik

Česká inspekce životního prostředí vznikla na základě zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon o ČIŽP“), přičemž nahradila tehdejší inspekční orgány na úseku ochrany vod a ovzduší.

Na úseku ochrany vod byla předchůdcem ČIŽP Státní vodohospodářská inspekce, která byla zřízena vyhláškou tehdejšího ústředního vodohospodářského orgánu, Ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství, ze dne 3. září 1960 o Státní vodohospodářské inspekci, jako první inspekční orgán, jehož působnost byla v oblasti životního prostředí. Hlavním účelem tohoto nového kontrolního orgánu mělo být prohloubení péče v oblasti hospodaření s vodou a prohloubení ochrany vod před jejich znečišťováním. Úkolem této inspekce bylo kontrolovat uživatele vody, ovšem s výjimkou domácností, zda dodržují předpisy a opatření k hospodárnému využívání vody a k ochraně vody proti jejímu znečišťování. Předmětem kontrol této inspekce bylo například dodržování povoleného odběru vody či množství a monitorování jakosti vypouštěných odpadních vod.⁶ Činnost tohoto orgánu byla založena především na poskytování odborné pomoci kontrolovaným subjektům a jejich pracovníkům a na spolupráci s okresními národními výbory, tj. tehdejšími místně příslušnými

⁵ Např. VILÍMKOVÁ, Pavlína. Česká inspekce životního prostředí. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Praha, 2011.

⁶ Ustanovení § 3 Vyhlášky ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 136/1960 Sb. o Státní vodohospodářské inspekci.

vodohospodářskými orgány, kterým tato inspekce předávala své poznatky z provedených kontrol. Kontrolované subjekty měly sice povinnost spolupracovat s touto inspekcí, ta ale neměla žádnou vlastní pravomoc kromě práva vstupovat do závodů a jejich příslušných částí.⁷ Samostatnou organizací se Státní vodohospodářská inspekce stala až novelou⁸, která byla reakcí na vznik Ústřední správy vodního hospodářství jakožto ústředního vodohospodářského orgánu, se kterým byla tato inspekce organizačně provázána. V této době sama ale stále nedisponovala sankční pravomocí, ale pouze předkládala návrhy pokut k uložení okresním národním výborům.⁹ I po federalizaci státu v roce 1966 stále fungovala jako státní a nikoli jen jako česká. V roce 1987 pak došlo k zřízení České vodohospodářské inspekce.¹⁰

Na úseku ochrany ovzduší byl první kontrolní orgán zřízen o 7 let později než Státní vodohospodářská inspekce, a to zákonem č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší. Byla jím Státní technická inspekce ochrany ovzduší, která byla zřízena při Ministerstvu lesního a vodního hospodářství jako kontrolní orgán s celostátní působností. Tato inspekce měla například kontrolovat zařízení na ochranu čistoty ovzduší, dohlížet na dodržování termínů výstavby těchto zařízení a na jejich uvádění do provozu či kontrolovat množství úletů škodlivin ze zdrojů znečištění ovzduší. Tato inspekce byla oprávněna samostatně ukládat provozovatelům konkrétní opatření, která měla zamezovat či alespoň zmírňovat úniky škodlivin do ovzduší. Také dávala podněty k uložení pokut národním výborům, s nimiž spolupracovala i při vyměřování poplatků.¹¹

Na úseku ochrany lesa rovněž v rámci Ministerstva lesního a vodního hospodářství od 70. let fungovala Lesnická inspekce, která řešila hospodářská opatření v lesích a postupně jí přibyla do působnosti i průmyslová dřevozpracující odvětví,

⁷ Viz Rukověť inspektora, Základní příručka pro Českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/1.

⁸ Jde o vyhlášku Ústřední správy vodního hospodářství č. 55/1966 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 136/1960 Sb., o Státní vodohospodářské inspekci.

⁹ Viz Rukověť inspektora, Základní příručka pro Českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/2.

¹⁰ Česká vodohospodářská inspekce byla zřízena vyhláškou ministerstva lesního a vodního hospodářství české socialistické republiky č. 66/1987 Sb. o České vodohospodářské inspekci.

¹¹ Ustanovení § 13 zákona č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší.

v důsledku čehož se přeměnila v Lesnicko-dřevařskou inspekci a zároveň se Ministerstvo lesního a vodního hospodářství změnilo v Ministerstvo lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu. V roce 1990 toto ministerstvo zaniklo a část jeho kompetencí se přesunula na Ministerstvo zemědělství ČR a na nově vzniklé Ministerstvo životního prostředí. Po roce 1989 bylo potřeba řešit jak fungování stávajících inspekci, tak především jejich kompetence, aby byla zajištěna jejich efektivní činnost. Objevil se návrh obě inspekce sloučit a zároveň do jejich působnosti kromě vody a ovzduší zařadit i další složky životního prostředí. Při jednání v jednom z parlamentních výborů o návrhu na zřízení nové inspekce s působností v ochraně lesa se tento návrh doplnil o zřizovací ustanovení České inspekce životního prostředí¹², čímž vznikl zákon č. 282/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Dosud byl tento zákon celkem osmkrát novelizován, přičemž po svém přijetí v roce 1991 nebyl měněn po více než deset let.¹³

Při svém vzniku ČIŽP obsahovala pouze složku ochrany lesa, ke které se záhy připojily i složky předchozích inspekci, konkrétně tedy složka ochrany vody a složka ochrany ovzduší. Na rozdíl od dvou předchozích státních inspekci byla ČIŽP již správním orgánem s možností vydávat správní rozhodnutí. V roce 1992 se připojila divize odpadového hospodářství a divize ochrany přírody. V roce 1993 se pak divizní uspořádání ČIŽP změnilo na regionální uspořádání, čímž z původních 5 divizí vzniklo deset oblastních inspektorátů a 5 oddělení.¹⁴ V průběhu následujících let pak ČIŽP přibývaly další oblasti působnosti, kterým se věnuje samostatná kapitola 2.5.

2.2 Právní úprava

Hlavním cílem České inspekce životního prostředí, který stojí nade všemi cíli dílčími, je ochrana životního prostředí. Ústavní základ celé ekologické legislativy i základ institucionálního zajištění ochrany životního prostředí, tedy i samotné ČIŽP,

¹² Viz Rukověť inspektora, Základní příručka pro Českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/4.

¹³ Vůbec první novela tohoto zákona byla provedena v roce 2003, kdy byl přijat zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin).

¹⁴ Viz Rukověť inspektora, Základní příručka pro Českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001, str. II/4.

nalezneme v Ústavě České republiky¹⁵ (dále jen „Ústava“) a Listině základních práv a svobod¹⁶ (dále jen „Listina“).

Ačkoliv se sama Ústava výslovně o ochraně životního prostředí nezmiňuje, je z odkazů uvedených v preambuli a článku 7 a prostřednictvím Listiny, která je součástí ústavního pořádku ČR, zřejmé, že se k ní hlásí. Preambule Ústavy deklaruje odhodlání „*střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství.*“ Článek 7 Ústavy zní: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“ Pojem přírodní bohatství je třeba vykládat shodně s pojmem životní prostředí, jehož legální definici nalezneme v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.¹⁷ Článek 7 Ústavy tak stanoví princip odpovědnosti státu za ochranu a stav životního prostředí. Jen stát má možnost a zároveň povinnost zajistit ochranu životního prostředí prostřednictvím právních nástrojů. Jak ve svém rozhodnutí¹⁸ konstatoval Ústavní soud ČR, jde o povinnost státu uloženou na ústavní úrovni, a tento článek tak nemá pouze politický význam. Znamená povinnost státu zohlednit zájem na ochraně životního prostředí při všech svých činnostech.¹⁹ Stát má povinnost zajistit ochranu životního prostředí, a to jak po stránce právní, politické, ekonomické, tak i institucionální.²⁰ Této povinnosti státu odpovídá subjektivní právo fyzických osob na příznivé životní prostředí, které zaručuje článek 35 odst. 1 Listiny.

Listina taktéž ve své preambuli připomíná odpovědnost za stav životního prostředí vůči budoucím generacím a v článku 35 pak zakotvuje právo každého na příznivé životní prostředí, právo na informace o stavu životního prostředí a zákaz „*ohrožovat či poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody*“

¹⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁶ Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

¹⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 90. ISBN 978-80-7400-590-9.

¹⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

¹⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 92. ISBN 978-80-7400-590-9.

²⁰ DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola III. Organizace ochrany životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 61, ISBN 978-80-7400-338-7.

a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“. Těchto práv se lze však domáhat pouze v mezích zákonů, které Listinu provádějí.²¹ Střet práva vlastnického s ochranou životního prostředí upravuje článek 11 odst. 3 Listiny, který omezuje výkon vlastnického práva tak, že *„nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“*

Všechna tato ustanovení jsou východiskem celé ekologické legislativy a rovněž poskytují základ pro prosazování těchto práv u Ústavního soudu, mají tedy v ochraně životního prostředí mimořádný význam.²² Inspekce sama je rovněž projevem uvedených ustanovení, neboť není postačující, pokud stát vytvoří pouze právní rámec, který bude chránit životní prostředí, ale je nutné zároveň zajistit, aby byly právní normy jeho adresáty dodržovány. Inspekce proto svou dozorovou činností nezanedbatelnou měrou přispívá k naplnění ústavního předpokladu, že stát bude chránit životní prostředí.

Pro inspekci je relevantní značné množství zákonů a prováděcích právních předpisů. Jejich vyčerpávající výčet by zabral několik stran, proto uvedu jen ty základní. Tyto zákony pak můžeme rozdělovat dle několika kritérií. Jedním z možných způsobů je tyto zákony rozdělit do dvou skupin, a to na zákony obecné, které upravují činnost ČIŽP jako takovou a týkají se tak všech jejích organizačních složek, a pak na zákony týkající se jednotlivých oblastí působnosti inspekce. Do první skupiny, tedy skupiny obecných zákonů, je třeba na prvním místě zařadit zákon o ČIŽP. Dále zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a další. Do druhé skupiny pak můžeme zařadit zákony týkající se jednotlivých oblastí působnosti ČIŽP, tedy např. zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 289/1995 Sb.,

²¹ Čl. 41 Listiny.

²² DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II. Právo životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49, ISBN 978-80-7400-338-7.

o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), zákon č. 334/1992 Sb., České národní rady o ochraně zemědělského půdního fondu a další. Rovněž nelze opomenout prováděcí předpisy k těmto zákonům.

V minulosti se několikrát objevily názory o potřebnosti zcela nového zákona o ČIŽP, který by obecně stanovil oprávnění ČIŽP a především sjednotil jejich rozsah, a tím odstranil roztržitost úpravy nyní stanovené jednotlivými složkovými předpisy nebo alespoň sjednotil oprávnění všech inspektorů ČIŽP v jednom zákoně. Jak je později blíže uvedeno v kapitole 3.1 Kontroly na místě, tento problém dle mého názoru alespoň částečně vyřešil nový kontrolní řád a na něj navazující změny v souvisejících zákonech.

2.3 Organizační struktura

Česká inspekce životního prostředí je správním úřadem s celostátní působností. V čele inspekce stojí ředitel, v čele oblastních inspektorátů stojí jednotliví vedoucí, přičemž jejich výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě.²³

Inspekce je členěna na 10 oblastních inspektorátů (Praha, České Budějovice, Plzeň, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Havlíčkův Brod, Brno, Olomouc, Ostrava), 2 pobočky (Zlín a Karlovy Vary) a ústředí (Ředitelství ČIŽP v Praze). Na první pohled je zřejmé, že rozmístění oblastních inspektorátů nekopíruje krajská města, což je dáno tím, že ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky byl schválen až 3. prosince 1997 a účinnosti nabyl 1. ledna 2000, zatímco inspekce byla zřízena o devět let dříve.

Každý inspektorát se pak dělí na ředitelství oblastního inspektorátu a 5 oddělení.²⁴ Jednotlivé inspektoráty jsou pouze vnitřními organizačními jednotkami ČIŽP a nejsou tak samostatnými správními orgány s vlastní působností, z čehož vyplývá, že daná správní rozhodnutí nevydávají jednotlivé územně dekoncentrované inspektoráty, nýbrž ČIŽP jako správní orgán s celostátní působností, neboť oblastním inspektorátům zákon nesvěřil žádné samostatné rozhodovací pravomoci a nemohou tak

²³ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o ČIŽP.

²⁴ Jde o těchto pět oddělení: oddělení ochrany vod, oddělení ochrany ovzduší, oddělení odpadového hospodářství, oddělení ochrany lesa, oddělení ochrany přírody a krajiny.

být považovány za správní orgán rozhodující v prvním stupni. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o ČIŽP upravuje pouze vnitřní organizační strukturu ČIŽP, aniž by svěřovalo jednotlivým oblastním inspektorátům samostatné pravomoci a aniž by vymezovalo jejich působnost, nemá tedy kompetenční povahu. Rovněž v dalších zákonech na ochranu životního prostředí není nikde stanovena žádná pravomoc jednotlivých oblastních inspektorátů, neboť vždy zmiňují výhradně ČIŽP jako takovou. Oblastní inspektoráty jsou tak pouze dekoncentrovanými regionálními složkami ČIŽP, které vykonávají činnost jejím jménem, a proto o nich nelze uvažovat jako o samostatných správních orgánech.

Z výše uvedeného pak vyplývají důsledky například pro místní příslušnost soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Dle ustanovení § 7 odst. 2 soudního řádu správního platí, že *„nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.“*²⁵ Za orgán, který vydal rozhodnutí ve věci v prvním stupni, je tedy vždy třeba považovat ČIŽP a místní příslušnost soudu se tak řídí sídlem ústředí ČIŽP, které se nachází v Praze 9, čímž bude ve věci příslušný vždy Městský soud v Praze, v jehož územním obvodu sídlí ústředí ČIŽP, nikoli soud, v jehož územním obvodu se nachází konkrétní oblastní inspektorát.²⁶

Inspekce je organizační složkou státu podle § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Podle ustanovení § 19 odst. 6 kompetenčního zákona²⁷ a zároveň § 1 zákona o ČIŽP je inspekce podřízena Ministerstvu životního prostředí, které je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí²⁸ a ústředním správním orgánem pro oblasti vyjmenované v § 19 odst. 2 kompetenčního zákona. Ministerstvo životního prostředí je odvolacím orgánem proti všem rozhodnutím vydaným inspekcí, a to i v oblastech, ve kterých nemá samo založenou působnost, tedy v oblasti lesů (mimo území národních parků)

²⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

²⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, sp. zn. Nad 81/2012-7.

²⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

²⁸ Ustanovení § 19 kompetenčního zákona.

a částečně v oblasti vod, kde je ústředním orgánem státní správy Ministerstvo zemědělství.²⁹ Na základě § 27 kompetenčního zákona je inspekce povinna Ministerstvu životního prostředí podávat pravidelně zprávy o své činnosti a sdělovat mu informace, o které si ministerstvo požádá.

V minulosti již několikrát probíhaly diskuze o reformě ČIŽP a organizační změně instituce na dvouinstanční uspořádání.³⁰ Hlavním argumentem těchto návrhů byla nejednotnost rozhodování existujících devíti odborů výkonu státní správy Ministerstva životního prostředí³¹ při rozhodování o odvoláních, dalším argumentem pak funkčnost dvouinstančního uspořádání u jiných inspekčních orgánů v ČR³² a také u Slovenské inspekce životního prostředí. Navrhovaná změna však nebyla prosazena a v současné době tato debata není aktuální.

2.4 Přehled o činnosti inspekce v číslech

Tato kapitola slouží pro dotvoření představy o fungování inspekce, jejím personálním zajištění a k podpoření vyvozených závěrů v průběhu práce. Vychází z výročních zpráv ČIŽP z let 2015 a 2016, neboť výroční zpráva ČIŽP z roku 2017 není v době vypracování této diplomové práce ještě k dispozici.

Ke konci roku 2015 zaměstnávala ČIŽP celkem 538 osob, z toho 385 osob bylo inspektory. V tomto roce provedla inspekce celkem 15 677 kontrol, tedy na jednoho inspektora připadalo v průměru 41 kontrol. V témže roce inspekce vydala 10 337 pravomocných rozhodnutí, přičemž z celkového počtu těchto vydaných rozhodnutí bylo 2 087 rozhodnutí o poplatcích a zálohách za vypouštění odpadních vod a 4 940 vydaných rozhodnutí o poplatcích a zálohách za odběr podzemních vod. Inspekce uložila v tomto roce 2 941 pokut o celkové výši 135 719 214 korun českých. Průměrná výše uložených pokut tak v roce 2015 činila 48 333 korun českých. ČIŽP v témže roce vydala celkem 9 784 stanovisek a vyjádření, z toho bylo 1 162 stanovisek a vyjádření k procesu EIA.

²⁹ Ustanovení § 15 kompetenčního zákona.

³⁰ Např. <http://www.vakinfo.cz/zivotni-prostredi/vecny-zamer-zakona-o-sprave-a-inspekci-zivotniho-prostredi>

³¹ Organizační strukturu Ministerstva životního prostředí tvoří ministr, sekce, odbory a oddělení.

³² Např. Česká obchodní inspekce, Státní energetická inspekce.

Ke konci roku 2016 zaměstnávala ČIŽP celkem 539 osob, z toho 395 osob bylo inspektory. V tomto roce provedla inspekce celkem 15 883 kontrol, což je oproti roku 2015 nárůst o 206 kontrol, ale tím, že byl zvýšen počet inspektorů, tak na jednoho inspektora připadalo v roce 2016 v průměru o jednu kontrolu méně než v roce 2015, tedy 40 kontrol. V témže roce inspekce vydala 10 260 pravomocných rozhodnutí, přičemž z celkového počtu těchto vydaných rozhodnutí bylo 2 068 rozhodnutí o poplatcích a zálohách za vypouštění odpadních vod a 4 943 vydaných rozhodnutí o poplatcích a zálohách za odběr podzemních vod. V témže roce, inspekce uložila 2 887 pokut o celkové výši 130 717 343 korun českých, průměrná výše pokut tak činila 47 447 korun českých. ČIŽP v roce 2016 vydala celkem 7 999 stanovisek a vyjádření, z toho bylo 1 013 stanovisek a vyjádření k procesu EIA.

2.5 Působnost ČIŽP

Inspekce vykonává svou činnost v pěti základních oblastech, a to v ochraně lesa, ochraně vod, ochraně ovzduší, ochraně přírody a krajiny a v odpadovém hospodářství. Podle těchto pěti základních oblastí je každý inspektorát tvořen pěti odděleními. V průběhu let pak inspekci přibýly další dílčí oblasti působnosti.

Jak již bylo řečeno výše, vůbec první oblastí, ve které měla ČIŽP založenou působnost, je ochrana lesa, která byla založena přímo zákonem, který ČIŽP jako takovou v roce 1991 zřídil.³³ V tomto zákoně je působnost ČIŽP v ochraně lesa stanovena v ustanovení § 2. Je třeba zdůraznit, že ČIŽP není orgánem státní správy lesů podle § 47 odst. 1 lesního zákona, ale podle § 2 zákona o ČIŽP kontroluje dodržování právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů. Inspektoři ČIŽP jsou podle § 7 odst. 2 zákona o ČIŽP zároveň lesní stráží a vztahují se tak na ně při plnění úkolů lesní stráže příslušná ustanovení lesního zákona. Ačkoliv to tak ze znění zákona o ČIŽP vypadá, což je dáno i tím, že tento zákon odkazuje v poznámce pod čarou na již dávno zrušené ustanovení zákona č. 96/1977 Sb., České národní rady o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, nejsou všichni inspektoři ČIŽP automaticky přímo ze zákona lesní stráží. Inspektoři musí splnit požadavky, které na lesní stráž klade § 38 odst. 3 lesního zákona, a především musí prokázat znalosti a složit slib, aby obdrželi

³³ Zákon o ČIŽP.

služební odznak a průkaz lesní stráže. Předpoklady a formu prokázání jejich znalostí blíže upravuje vyhláška Ministerstva zemědělství, dle které musí tyto znalosti prokázat složením písemného testu a absolvováním ústního pohovoru.³⁴ Lesní stráž v lesích zajišťuje ochranou službu při užívání lesů občany³⁵ a je oprávněna projednat přestupky fyzických osob příkazem na místě podle § 53 lesního zákona.

Další oblastí, ve které má ČIŽP působnost je ochrana ovzduší. Tato oblast působnosti byla ČIŽP založena zákonem č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami ve spojení se zákonem č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, který v § 1 písm. b) vyjmenovával ČIŽP orgánem státní správy ochrany ovzduší. Dnes působnost ČIŽP v oblasti ochrany ovzduší zakotvuje platný zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. O pár let později přibyla ČIŽP působnost i na úseku ochrany ozónové vrstvy Země, a to zákonem č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země, který již byl také zrušen a nyní je tato oblast působnosti stanovena v platném zákoně č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech. V oblasti ochrany ovzduší se inspektoři ČIŽP zabývají např. kontrolou dodržování technických podmínek provozu, dodržování stanovené úrovně znečištění, dodržování podmínek při zacházení s fluorovanými skleníkovými plyny a další.

Působnost v oblasti ochrany vod byla založena v roce 1992 novelou zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství. Ten byl zrušen a nahrazen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).³⁶ Podle tohoto zákona ČIŽP také vede centrální evidenci havárií na vodách.³⁷ Inspekce rovněž stanovuje poplatky za vypouštění odpadních vod a poplatky za odběry podzemních vod.³⁸ Do organizační složky inspekce ochrany vod spadá i působnost ČIŽP založená dle zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií.

V oblasti odpadového hospodářství byla ČIŽP založena působnost v roce 1998, a to zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, který byl zrušen a nahrazen v současnosti

³⁴ Vyhláška č. 101/1996 Sb., Ministerstva zemědělství, kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služební odznaku a vzor průkazu lesní stráže.

³⁵ Ustanovení § 38 odst. 1 lesního zákona.

³⁶ Ustanovení § 112 vodního zákona.

³⁷ Ustanovení § 112 odst. 1 písm. e) vodního zákona.

³⁸ Ustanovení § 88 a násl. vodního zákona.

platným zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Oblast chemických látek ČIŽP přibyla v roce 1999 dle zákona č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích, nyní je stanovena zákonem č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon). Do této oblasti pak dále spadá i problematika obalů, která ČIŽP přibyla v roce 2002 zákonem č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech). Problematika biocidních přípravků pak ČIŽP přibyla v roce 2002 zákonem č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících předpisů, a nyní je zakotvena v zákoně č. 324/2016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o biocidech).

Působnost ČIŽP v oblasti ochrany přírody byla založena v roce 1992 zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.³⁹ Agenda organizační složky ochrany přírody je velmi obsáhlá a různorodá. K této složce řadíme rovněž oblast ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve které má ČIŽP působnost dle zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy. Dále sem spadá od roku 2004 působnost ve věcech geneticky modifikovaných organismů podle zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty. Dále má ČIŽP působnost v oblasti kontroly zoologických zahrad, dle zákona č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách). Nejnovější oblasti působnosti ČIŽP, kterou řadíme také k organizační složce ochrany přírody, je pak oblast ochrany půdy, kde má ČIŽP působnost pouze v ochraně zemědělského půdního fondu před znečištěním. Tato oblast působnosti ji byla založena novelou⁴⁰ zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Nutno podotknout, že v praxi pak ale dochází k tomu, že ČIŽP obdrhuje podněty, které směřují do oblasti ochrany půdy, která ale nespadá do kompetence ČIŽP, jako jsou např. eroze půdy nebo používání ZPF k jiným

³⁹ Ustanovení § 80 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁰ Zákon č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

než zemědělským účelům apod.⁴¹ Taktéž je třeba upozornit, že do působnosti ČIŽP spadá ochrana půdy před znečištěním pouze těmi látkami, které jsou uvedeny v příslušné vyhlášce⁴² k zákonu o ochraně ZPF, nikoli jinými látkami, např. těžkými kovy.

Na závěr této kapitoly je zařazena oblast integrovaných agend, neboť její činnost je zajišťována samostatným oddělením integrovaných agend a spoluprací oddělení technických složek ČIŽP, tedy složky vody, ovzduší a odpadového hospodářství a řadím ji tak samostatně. Do působnosti ČIŽP od roku 2003 spadá kontrola zařízení s integrovaným povolením dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Inspekce kontroluje plnění ohlašovací povinnosti dle zákona 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. Do působnosti ČIŽP rovněž spadá kontrola dodržování zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů. Inspekce je dotčeným orgánem dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

⁴¹ Výroční zpráva ČIŽP 2016.

⁴² Vyhláška č. 153/2016 Sb., o stanovení podrobností ochrany kvality zemědělské půdy a o změně vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

3. Dozorová činnost ČIŽP

Česká inspekce životního prostředí patří mezi specializované dozorčí orgány, tj. podle nauky správního práva takové orgány, pro které je výkon dozoru jejich výlučnou či dominantní složkou jejich působnosti a pravomoci. Pro tyto orgány se v praxi vžilo užívání názvu inspekce. K charakteristickým rysům inspekci náleží to, že jsou koncipovány jako monokratické orgány, mají úzce specializovanou věcnou působnost, jsou organizačně podřízeny ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu. Přestože inspekce mají celostátní působnost, samy ale nejsou ústředními správními úřady.⁴³

Správním dozorem se podle nauky správního práva rozumí taková správní činnost, při které dozorčí orgán pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, to je s požadavky právních norem. V návaznosti na toto hodnocení pak dozorčí orgán podle okolností daného případu aplikuje nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.⁴⁴ Dozor může být vykonáván jako dozor průběžný, který je zaměřen na probíhající činnost dozorovaných subjektů, nebo jako dozor následný, který sleduje, jak byly dozorovaným subjektem odstraněny nedostatky zjištěné při dřívějším výkonu dozoru.⁴⁵

Výkon dozoru se v nauce správního práva rozpadá do dvou fází, a to do fáze zjišťování a hodnocení (fáze zjišťovací) a fáze uplatnění nebo iniciace nápravných nebo sankčních prostředků (fáze aplikační). První fáze je pro správní dozor určující, zatímco druhá fáze je fakultativní a nemusí tak vůbec nastat.⁴⁶ První fáze představuje vlastní výkon správního dozoru, tedy správní dozor v úzkém smyslu. O druhé fázi pak můžeme říci, že spolu s první fází tvoří správní dozor v širokém smyslu.⁴⁷ Hlavní těžiště dozorové činnosti tedy spočívá v první fázi, upravené zákonem č. 255/2012 Sb.,

⁴³ STAŠA, Josef. Kapitola XIII. Správní dozor. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 283-306. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Tamtéž.

⁴⁷ Tamtéž.

o kontrole (kontrolní řád), v této práci rozebrané v první následující podkapitole 3.1. V této fázi kontrolní orgán disponuje celou řadou pravomocí, jejichž účelem je umožnit mu zjistit, zda se kontrolované subjekty chovají v souladu s požadavky stanovenými zákony nebo uloženými na jejich základě. Kontrolované subjekty pak mají povinnost strpět zasahování do sféry jejich práv a umožnit tak výkon kontroly a poskytnout kontrolnímu orgánu součinnost. Kontrola není správním řízením, jejím výsledkem není správní akt, ale protokol o kontrole, jehož jádrem jsou kontrolní zjištění. Protokol o kontrole je spojovacím prvkem mezi dvěma výše jmenovanými fázemi a v navazujícím řízení je jedním z hlavních důkazů.⁴⁸

Na první fázi pak může nebo nemusí navazovat fáze aplikační, která následuje podle okolností tehdy, jestliže v první fázi byly kontrolním orgánem zjištěny nějaké nedostatky. Tato fáze spočívá v tom, že kontrolní orgán na základě kontrolních zjištění z první fáze aplikuje nápravné nebo sankční prostředky. Druhá fáze už ale nemůže být nazývána kontrolou, ale jedná se o správní řízení, proces s jiným účelem než kontrola, ve kterém je rozhodováno o subjektivních právech a povinnostech konkrétního subjektu. Proces druhé fáze není tedy předmětem úpravy kontrolního řádu, ale základ jeho úpravy leží ve správním řádu. Tato fáze dozoru je pak rozebrána v druhé následující podkapitole 3.2.⁴⁹

3.1 Kontroly na místě

Kontrolou se dle ustanovení § 2 kontrolního řádu rozumí činnost kontrolního orgánu, při které „zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.“⁵⁰, přičemž předmět kontroly a kompetence kontrolního orgánu stanovují až zvláštní právní předpisy. Jedná se o obecnou definici kontroly, která nebrání tomu, aby zvláštní právní předpisy definici kontroly vymežily jiným způsobem.⁵¹ Z důvodu své široké působnosti, nemůže kontrolní řád obsahovat výčet všech předmětů jednotlivých kontrolních

⁴⁸ SVOBODA, Petr. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. Správní právo č. 5-6/2012, s. 341-342. Ministerstvo vnitra České republiky. ISSN 0139-6005.

⁴⁹ Tamtéž.

⁵⁰ Ustanovení § 2 kontrolního řádu.

⁵¹ VETEŠNÍK, Pavel. § 2 [Kontrola]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 25. ISBN 978-80-7400-271-7.

činností, na které se vztahuje, pouze uvádí obecnou definici kontroly, kterou lze aplikovat průřezově na většinu kontrol realizovaných coby výkon veřejné moci.⁵²

Česká inspekce životního prostředí je správní úřad s celostátní působností, který vykonává kontrolu jako jednu ze svých hlavních činností a při jejím výkonu se tak řídí kontrolním řádem v případech, kdy zvláštní, tj. zákon o ČIŽP a složkové zákony, nestanoví jiný postup. Inspekce spadá pod kontrolní orgány vymezené v § 1 kontrolního řádu. Kontrolní řád je obecným právním předpisem upravujícím zejména procesní postup při provádění kontroly, avšak některé aspekty kontroly, například vymezení předmětu prováděné kontroly, pak stanovují zvláštní zákony. Tyto předpisy jsou ke kontrolnímu řádu v poměru *lex specialis* a kontrolní řád se vůči nim použije subsidiárně, aniž by bylo třeba výslovného odkazu na kontrolní řád ve zvláštním zákoně.⁵³

V návaznosti k novému kontrolnímu řádu byl přijat zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu. Jak vyplývá z důvodové zprávy⁵⁴ k tomuto zákonu, základním cílem tohoto zákona bylo eliminovat speciální procesněprávní ustanovení upravující kontrolní postupy a nacházející se ve zvláštních zákonech, a tato ustanovení nahradit aplikací příslušných ustanovení kontrolního řádu. Tímto zákonem tak došlo ke zrušení procesněprávních ustanovení všech složkových zákonů upravujících výkon kontroly ČIŽP, která se stala duplicitními ke kontrolnímu řádu. Konkrétně se jednalo o ustanovení, která upravovala například oprávnění inspektorů vstupovat při kontrole na cizí pozemky a do cizích objektů, právo požadovat potřebné doklady, údaje a písemná nebo ústní vysvětlení, odebírat vzorky a pořizovat fotodokumentaci na místě kontroly, povinnost inspektorů zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dověděli v souvislosti s výkonem své činnosti, ale i povinnost kontrolovaných osob poskytovat ČIŽP úplné a pravdivé informace a další. Rovněž byla ve složkových zákonech odstraněna nejednotnost terminologie tím, že tam, kde se mluvilo o „dozoru, dozírání“ se nyní téměř jednotně

⁵² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), č. 255/2012 Dz.

⁵³ VETEŠNÍK, Pavel. § 1 [Působnost zákona]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 3. ISBN 978-80-7400-271-7.

⁵⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, č. 64/2014 Dz.

mluví o „kontrolé“.⁵⁵ Například přímo v ustanovení § 2 zákona o ČIŽP se ale stále mluví o dozírání dodržování právních předpisů na ochranu lesa.

Dále také ve všech složkových zákonech došlo k sjednocení úpravy pověření ke kontrole, které nyní nezpochybnitelně představuje průkaz ČIŽP upravený přímo v § 1 odst. 5 zákona o ČIŽP. Též ustanovení navíc nyní bez ohledu na oblast působnosti obecně stanovuje, že úkoly inspekce plní inspektoři. Prakticky tak došlo k přesunutí této věty z ustanovení § 7 tohoto zákona, které se ale vztahuje pouze na působnost ČIŽP v ochraně lesa. Taktéž byla odstraněna ustanovení jednotlivých složkových zákonů upravující přestupky osob spočívající v neumožnění kontroly ČIŽP nebo neposkytnutí některé z forem součinnosti při kontrole, neboť jsou nyní postižitelné podle § 15 kontrolního řádu. Dále byl odstraněn nedůvodně odchylný režim náhrady škody způsobené inspektory ČIŽP při kontrole oproti zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který se nacházel v zákoně o ČIŽP⁵⁶, zákoně o odpadech a vodním zákoně.

Svémi změnami, a především odstraněním duplicitních ustanovení a tak faktickým sjednocením úpravy, kontrolní řád, dle mého názoru, odstranil jistou zmatečnost a nejednotnost úpravy pravomocí inspektorů ČIŽP a povinností kontrolovaných osob v různých oblastech působnosti ČIŽP, které zde byly před jeho přijetím, a lze jej tak jednoznačně vnímat pozitivně.

Je třeba připomenout, že na kontrolní činnost ČIŽP se použije nejen kontrolní řád a složkové zákony na ochranu životního prostředí, nýbrž je třeba subsidiárně aplikovat i správní řád. Vztah kontrolního řádu a správního řádu výslovně řeší § 28 kontrolního řádu, který uvádí, že nestanoví-li kontrolní řád jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu, což také odpovídá § 1 odst. 2 správního řádu. Správní řád se tak při výkonu kontrolní činnosti použije subsidiárně. Výkon kontrolní činnosti není správním řízením, ale na činnost ČIŽP je nutné i při výkonu kontroly aplikovat část první správního řádu včetně základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v ustanoveních § 2 až § 8, dále jeho část čtvrtou, a rovněž s ohledem na § 154 správního

⁵⁵ Např. terminologie vodního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁶ Zrušené ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) zákona o ČIŽP.

řádu i některá ustanovení jeho části druhé a části třetí, a přiměřeně i další ustanovení správního řádu, pokud jsou potřebná.⁵⁷

V následujících podkapitolách se budu věnovat rozboru platné právní úpravy týkající se kontrol na místě prováděných ČÍŽP, včetně důvodů, z jakých je kontrola zahajována, vymezení přesného okamžiku jejího zahájení a okamžiku jejího ukončení, výsledkům provedené kontroly, rozboru jednotlivých oprávnění inspektorů ČÍŽP při provádění kontroly na místě a práv a povinností kontrolovaných osob. Pokusím se uvést změny a vyzdvihnout některé novinky, které přinesla nová právní úprava oproti úpravě staré a zhodnotit jejich přínos pro činnost ČÍŽP. U dílčích problémů právní úpravy kontrol pak připomenu aktuální názory Nejvyššího správního soudu na danou problematiku.

3.1.1 Důvody zahájení kontroly

Inspekce koná kontroly na základě vlastního uvážení, s ohledem na zpracovaný plán kontrol nebo na základě podnětů. Kontrolu ČÍŽP zahajuje vždy z moci úřední⁵⁸. Kontrola se tak vždy zahajuje ve veřejném zájmu, což znamená, že nikdo nemá právo na to, aby kontrola byla zahájena na jeho návrh.

Od návrhu na zahájení kontroly je třeba odlišit právo osob podat ČÍŽP podnět. Každoročně ČÍŽP obdrží velké množství podnětů ve všech svých složkách a jejich celkové množství má tendenci růst.⁵⁹ Oprávnění osob podat podnět k zahájení kontroly vyplývá v kontrolním řádu pouze z § 22, který obsahuje zvláštní ustanovení o nahlížení do spisu.⁶⁰ Povinnost ČÍŽP přijímat podněty k zahájení kontroly z moci úřední pak vyplývá z § 42 správního řádu. Podnět může podat kdokoli – fyzická či právnická osoba, jiný správní orgán či jakýkoli jiný orgán veřejné moci.⁶¹ Podnět k zahájení

⁵⁷ JEMELKA, Luboš. § 28 [Vztah ke správnímu řádu]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 211-226. ISBN 978-80-7400-271-7.

⁵⁸ Ustanovení § 5 odst. 1 kontrolního řádu.

⁵⁹ Například v roce 2016 bylo na ČÍŽP doručeno celkem 2759 podnětů dle Výroční zprávy ČÍŽP 2016.

⁶⁰ Ustanovení § 22 kontrolního řádu zní: „Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.“

⁶¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 42 [Přijímání podnětů k zahájení řízení]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 231. ISBN 978-80-7400-607-4.

kontroly však není podáním ve smyslu § 37 správního řádu, neboť jde o neformální úkon a nemusí tak splňovat náležitosti stanovené pro podání, ale zároveň pro něj nejsou správním řádem stanoveny ani jiné obsahové či formální náležitosti. Podnět by však měl obsahovat dostatečné informace pro posouzení, zda zahájit kontrolu z moci úřední či nikoli, jinak se ČIŽP nebude daným podnětem zabývat.⁶² V důsledku toho, že podnět není podáním, nelze podatele vyzývat k doplnění podnětu podle § 37 odst. 3 správního řádu, pokud podatel neuvede dostatečné informace. Lze ale podatele podnětu vyzvat k podání vysvětlení, které si může ČIŽP opatřovat dle § 137 správního řádu, a to nejenom k prověření podnětů, ale i vlastních zjištění.⁶³

Tím, že pro podnět nejsou stanoveny žádné náležitosti, může být i anonymní. Pokud však chce podatel obdržet informaci, jak ČIŽP s podnětem naložila, musí v něm uvést i své identifikační údaje a zároveň výslovně ČIŽP požádat o informaci, jak s podnětem naložila. Ta je pak povinna podateli ve lhůtě 30 dnů od obdržení podnětu sdělit, zda kontrolu z moci úřední zahájila nebo že neshledala důvody k zahájení kontroly, popřípadě, že podnět postoupila příslušnému správnímu orgánu.⁶⁴

Je pak na ČIŽP, jestli informace obsažené v podnětu vyhodnotí jako dostatečné k zahájení kontroly nebo nikoli. Pro toto posouzení lze aplikovat i institut uvedený v § 3 kontrolního řádu, tedy provedení úkonů předcházejících kontrole, což jsou úkony kontrolního orgánu prováděné před zahájením samotné kontroly, jejichž účelem je právě opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Může se jednat např. o kontrolní nákupy, monitoring či právě ověřování relevantnosti podnětů. Je třeba zdůraznit, že při provádění těchto úkonů nelze použít oprávnění stanovená v § 7 a v § 8 kontrolního řádu, neboť tyto úkony jsou prováděny před zahájením kontroly a tato práva a povinnosti trvají až od okamžiku zahájení kontroly.⁶⁵

ČIŽP však nezahajuje kontroly jen na základě podnětů, ale může zahájit kontrolu i na základě vlastního uvážení nebo provádí kontroly podle předem zpracovaného plánu kontrol. Povinnost ČIŽP zpracovat plán kontrol je stanovena

⁶² Tamtéž.

⁶³ Tamtéž.

⁶⁴ Ustanovení § 42 správního řádu.

⁶⁵ VETEŠNÍK, Pavel. § 3 [Úkony předcházející kontrole]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 35. ISBN 978-80-7400-271-7.

v ustanovení § 27 kontrolního řádu, který v obecné rovině kontrolním orgánům stanovuje povinnost zpracovat plán kontrol, pokud tomu nebrání jejich povaha nebo účel, nespécifikuje však na jaké období má být tento plán zpracován a nestanovuje ani povinnost tento plán zveřejnit, ačkoliv původní návrh kontrolního řádu takové ustanovení navrhoval, a to ale jen v případě, že by jeho zveřejnění nebránilo splnění účelu kontroly, nakonec ale bylo toto ustanovení z kontrolního řádu vypuštěno. Dobrovolnému zveřejnění plánu kontrol však nic nebrání a ČIŽP jej každoročně pro jednotlivé organizační složky zveřejňuje na svých webových stránkách.⁶⁶ Specifické požadavky na zpracování plánu kontrol klade na inspekci zákon o integrované prevenci, který ve svém § 20b určuje, že plán kontrol se v této oblasti zpracovává na období kalendářního roku a vztahují se na všechna zařízení, pro které bylo vydáno integrované povolení, přičemž vyjmenovává minimální obsahové náležitosti toho plánu.⁶⁷ Zároveň tento zákon stanovuje, že u zařízení představujícího nejvyšší riziko nesmí být doba mezi dvěma kontrolami delší než 1 rok, u zařízení představujících nejnižší riziko pak nesmí tato doba přesáhnout 3 roky.⁶⁸

Závěrem této podkapitoly je třeba připomenout, že k rozhodnutí provést kontrolu u konkrétního subjektu ČIŽP nepotřebuje podezření na porušování právních předpisů, ale může kontrolu provést i namátkově bez konkrétního důvodu, což vyplývá ze samotné podstaty kontrolní činnosti.⁶⁹ Tento názor také potvrzuje Rajchl, který popisuje rozdíl mezi kontrolní činností a správním trestáním právě v nutnosti existence

⁶⁶JEMELKA, Luboš. § 27 [Plánování kontrol]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 209. ISBN 978-80-7400-271-7.

⁶⁷ Ustanovení § 20b odst. 4 zákona o integrované prevenci.

⁶⁸ Ustanovení § 20b odst. 5 zákona o integrované prevenci.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2009, sp. zn. 8 Afs 46/2009-46: „*Ten v teorii správního práva označuje postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod. Takový charakter vykazuje celá řada institutů, jež zvláštní předpisy správního práva označují jako kontrolu, např. kontrola prováděná Českou obchodní inspekcí, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí aj. Podstatným znakem takové kontroly je mj. možnost jejího namátkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje (konkrétním) podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti.*“

důvodného podezření na porušování právních předpisů, neboť podstata kontrolní činnosti spočívá v ověření skutečného stavu.⁷⁰

3.1.2 Pověření ke kontrole

Ustanovení § 4 kontrolního řádu stanoví pro osobu, která vykonává kontrolu a kterou k tomu kontrolní orgán pověřil, zkratku „kontrolující“. Dle ustanovení § 1 odst. 5 zákona o ČIŽP jsou těmito kontrolujícími inspektoři ČIŽP. Kontrolní řád nestanovuje žádné požadavky na odbornost kontrolujících, tedy požadavky, aby disponovali určitými předpoklady, znalostmi či zkušenostmi, ale ponechává to na zvláštních právních předpisech.⁷¹ Ačkoli u jiných státních inspekci jsou určité požadavky, např. na vysokoškolské vzdělání, odpovídajícím zákonem stanoveny,⁷² přímo zákon o ČIŽP žádné požadavky na osoby inspektorů nestanovuje. Požadavky na osoby inspektorů ČIŽP včetně požadavku na vysokoškolské vzdělání jsou ale stanoveny zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť práce inspektora ČIŽP je vykonávána ve služebním poměru.⁷³ Ustanovení § 1 odst. 5 zákona o ČIŽP pak dále stanoví, že inspektoři se při výkonu kontrol prokazují průkazem inspekce, který je dokladem o jejich pověření ke kontrole. Pověření ke kontrole je podmínkou, aby daná osoba měla postavení kontrolujícího, a tím byla oprávněna využívat zákonem daná oprávnění s tím související. Dle § 4 odst. 3 kontrolního řádu může mít pověření ke kontrole buď formu písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo právě formu průkazu, což ale musí stanovit zvláštní právní předpis. Jak uvádí důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu *„průkazy zpravidla slouží jako dlouhodobější pověření k opakovanému výkonu určité kontrolní činnosti a zvláště v případech, kdy je kontrola jedinou či jednou ze stěžejních činností kontrolního orgánu, zatímco písemné pověření*

⁷⁰ RAJCHL, Jiří. Represivní funkce veřejné správy – uplatňování správní odpovědnosti. In: KLÍMA, Karel a kolektiv. Odpovědnost veřejné moci, Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 221. ISBN 978-80-86855-94-3: „Požadavek důvodného podezření na porušování povinností pro iniciování kontroly by významně narušoval samotnou podstatu jakékoliv kontrolní činnosti. Ta totiž primárně nesměřuje k potrestání, ale k ověření skutečného stavu. Kontrolnímu řízení tedy nelze přisuzovat atributy sankčního řízení, kde již od počátku musí existovat důvodné podezření.“

⁷¹ VETEŠNÍK, Pavel. § 4 [Pověření ke kontrole]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 40. ISBN 978-80-7400-271-7.

⁷² Srov. např. § 174 odst. 9 zákona č. 561/2004 Sb., Zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

⁷³ Ustanovení § 25 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

je užíváno ad hoc pro jednotlivé kontroly, a to i v případě opakované kontrolní činnosti, jež však není stěžejní činností kontrolního orgánu“.⁷⁴ Kontrola dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí je nepochybně stěžejní činností ČIŽP, a tak je pověření ke kontrole ve formě průkazu u ČIŽP plně opodstatněné.

Jak již bylo uvedeno výše, ustanovení § 1 odst. 5 bylo do zákona o ČIŽP doplněno až s poslední novelou tohoto zákona. Dané ustanovení vyřešilo dosavadní problém praxe, kdy se vedly spory právě o to, zda průkaz inspektora postačoval jako pověření ke kontrole a zda opravňoval inspektory například ke vstupu do prostor kontrolovaného subjektu nebo zda ke každé jednotlivé kontrole muselo být vydáno zvláštní pověření vedoucím oblastního inspektorátu.⁷⁵ Předchozí zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole obsahoval pouze ustanovení o povinnosti kontrolních pracovníků předložit kontrolované osobě pověření k provedení kontroly, nicméně v praxi se inspektoři prokazovali pouze průkazy, protože tuto povinnost jim stanovovaly složkové zákony, které ale nezmiňovaly pověření ke kontrole. Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 4 As 42/2004 – 87 vyslovil názor, že pokud ČIŽP spadala pod orgány řídicí se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, musela se řídit i ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) tohoto zákona a musela předkládat pověření k provedení kontroly, přičemž konkrétně k tomu uvedl: „*Nejvyšší správní soud neshledává důvod, pro který by měla mít Česká inspekce životního prostředí takové privilegované postavení mezi kontrolními orgány, kdy by jí k provedení kontroly postačovalo pouze předložení průkazu inspektorů. Je přece v zájmu právní jistoty kontrolovaných subjektů (ale nejen jejich), aby měly na jisto postaveno, kdo vstupuje do jejich objektu a za jakým účelem. Nejvyšší správní soud zastává názor, že inspektoři České inspekce životního prostředí jsou povinni dodržovat ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 551/1992 Sb..*“ Nejvyšší správní soud se tak přiklonil k názoru, že inspektoři ČIŽP vždy potřebovali i zvláštní pověření k jednotlivé kontrole a nepostačoval jim pouze služební průkaz, jak si mylně vykládali. Nová úprava je tedy bezpochyby přínosem, neboť umožňuje naplňovat funkci inspekce prováděním neplánovaných a nahodilých kontrol.

⁷⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), č. 255/2012 Dz.

⁷⁵ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 4 As 42/2004 – 87.

Na místě by bylo ještě stanovit jiným právním předpisem i náležitosti průkazu, který je pověřením ke kontrole, případně přímo jeho vzor, aby byla zajištěna právní jistota kontrolovaných osob. V případě ČIŽP není tento požadavek splněn a bylo by tedy vhodné jej odstranit. Nejvhodnější variantou za současné podoby regulace se mi jeví stanovení vzoru průkazu vyhláškou, jako je tomu například i u České obchodní inspekce.⁷⁶

3.1.3 Okamžik zahájení kontroly

Kontrolní řád, na rozdíl od přechozího zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, vymezuje několik variant, které jsou považovány za přesný okamžik zahájení kontroly a současně vymezuje pak i okamžik jejího ukončení. Přesné vymezení těchto dvou okamžiků je důležité zejména z důvodu právní jistoty kontrolovaných osob, možnosti uplatňování jejich práv, ale i určení jejich povinností a vynucení těchto povinností v případě, kdy nejsou plněny.⁷⁷ Kontrola je vždy zahájena prvním kontrolním úkonem, v ustanovení § 5 odst. 2 kontrolního řádu jsou vymezeny tři na sobě nezávislé typy kontrolních úkonů, kterými je kontrola zahájena. Označení kontrolního úkonu a den, kdy byl proveden, jsou pak obligatorními skutečnostmi uváděnými v protokolu o kontrole.⁷⁸

Prvním typem zahajovacího kontrolního úkonu je samotné předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě⁷⁹, jež je přítomna na místě kontroly, v případě ČIŽP tak inspektoři předloží své průkazy. Tento způsob zahájení bude využit zejména v případě, kdy nelze zahájit kontrolu druhým typem zahajovacího úkonu, tedy doručením oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě, například proto, že by hrozilo zmaření účelu kontroly kontrolovanou osobou. Doručované oznámení o zahájení kontroly musí obsahovat písemné pověření ke kontrole nebo seznam kontrolujících osob, a to právě z toho důvodu, aby bylo možné namítat

⁷⁶ Srov. Vyhláška č. 65/2014 Sb., o vzoru služebního průkazu zaměstnance České obchodní inspekce.

⁷⁷ Okamžik zahájení kontroly viz § 5 odst. 2 kontrolního řádu, okamžik ukončení viz § 18 kontrolního řádu.

⁷⁸ Ustanovení § 12 kontrolního řádu.

⁷⁹ Povinnou osobou se dle § 5 odst. 2 kontrolního řádu rozumí „osoba, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela“.

případnou podjatost těchto osob již od tohoto okamžiku. Na samotné doručování se pak aplikuje úprava obsažená v ustanoveních § 19 až § 26 správního řádu. Tento druhý způsob zahájení kontroly se použije v případech, kdy nehrozí nebezpečí z prodlení nebo v případě, kdy je současně s oznámením vyžadována po kontrolované osobě součinnost ve formě poskytnutí určitých dokumentů, údajů, vyjádření a podobně, nebo je vyžadováno, aby kontrolovaná osoba byla přítomna na místě kontroly v oznámeném termínu a poskytla na místě potřebnou součinnost. Třetím případem zahájení kontroly je pak přímo první kontrolní úkon, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, přičemž se musí jednat o úkon, který je nezbytný k provedení kontroly. Konkrétně se jedná o úkony spočívající např. v kontrolním nákupu, odběru vzorků apod. Pokud je kontrola zahájena na místě prvním nebo třetím způsobem bez přítomnosti kontrolované osoby, je nutné ji vždy dodatečně informovat o zahájení kontroly.⁸⁰

S tímto bezprostředně souvisí otázka, na kterou jsem narazila v průběhu pročítání související judikatury Nejvyššího správního soudu, tedy zda je možné provést kontrolu i zcela bez vědomí kontrolované osoby. Touto otázkou se nedávno zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2017, sp. zn. 8 As 132/2016-34⁸¹. V posuzovaném případě inspektoři ČIŽP provedli tři kontroly v různých dnech na malé vodní elektrárně Benešov u Semil – Hradiš'ata na řece Jizeře, na základě kterých poté ve správním řízení uložili provozovateli této malé vodní elektrárny pokutu za nedodržení minimálního zůstatkového průtoku. Stěžovatel namítal, že jej inspektoři vůbec neinformovali o provedení žádné ze tří kontrol a on jich tak nemohl být přítomen a kontrolovat způsob měření apod., z čehož dovozoval nezákonnost těchto kontrol. Inspekce se bránila argumentem, že by předchozí oznámení kontroly zmařilo účel kontroly. K tomu Nejvyšší správní soud odkázal na své přechozí rozhodnutí ze dne 18. 10. 2006, čj. 2 As 71/2005-134, kde zhodnotil, že v takové situaci proti sobě stojí zájem inspektorů na řádném provedení kontroly a na straně druhé zájem kontrolované osoby na hodnověrnosti prováděného měření, přičemž uvedl: „*V řadě případů by sice*

⁸⁰ VETEŠNÍK, Pavel. § 5 [Zahájení kontroly]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 47-58. ISBN 978-80-7400-271-7.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, sp. zn. 8 As 132/2016-34.

přítomnost kontrolované osoby, či jejího zástupce, mohla účel kontroly zmařit (a to bez ohledu na to, byla-li zamýšlená kontrola oznámena dopředu s větším časovým odstupem, nebo až těsně před jejím zahájením), i přes to je ale nutné, aby kontrolovaná osoba měla k provedené kontrole důvěru. Tím spíše, pokud je zápis z této kontroly jediným relevantním podkladem pro zahájení správního řízení a následné uložení pokuty. K tomu, aby byla kontrola z pohledu kontrolované osoby vnímána jako dostatečně objektivní a přesvědčivá, je nezbytné, aby tato osoba byla o konání a způsobu provedení kontroly informována. Doba, kdy je úmysl o provedení kontroly kontrolované osobě oznámen, se sice může lišit podle konkrétních okolností případu, a to z důvodu vyvážení uvedeného střetu popsaných zájmů, a nelze vyloučit, že o zahájení kontroly je kontrolovaná osoba informována podle okolností případu třeba až v průběhu provádění kontrolní činnosti. Avšak pouze v případě, kdy kontrolovaná osoba nereaguje na oznámení kontrolních orgánů, mohou kontrolní orgány provést kontrolu zcela bez jejího vědomí.“ Nejvyšší správní soud pak v dané věci dal stěžovateli za pravdu s tím, že kontroly provedené na této malé vodní elektrárně byly nezákonné, neboť inspektoři ČIŽP kontrolované osobě nijak neoznámili zahájení kontroly, a to ani dodatečně, přičemž jej měli informovat o provedení již první z kontrol a výsledku jejího kontrolního šetření, aby měl stěžovatel údajně možnost ihned zareagovat na vytýkaná porušení povinností, čímž by předešel jednak dalšímu porušování zákona, ale i zabránil následkům, které hrozily pro vodní biocenózu, přičemž soud zdůraznil i význam preventivního působení samotného sdělení výsledků kontroly. Nicméně soudem byla připuštěna situace, že kontrolu lze provádět i zcela bez vědomí kontrolované osoby, ale pouze v případě, že na oznámení kontrolního orgánu kontrolovaná osoba nebude vůbec reagovat. Tento závěr Nejvyššího správního soudu je nutné korigovat s ohledem na úpravu doručování dle správního řádu. Dle mého názoru Nejvyšší správní soud ve svém odůvodnění asi míří na situace, kdy fakticky kontrolovaná osoba o kontrole neví, i když platí fikce doručení, a bude se zejména týkat situací, kdy ke kontrole inspekce nepotřebuje součinnost dané osoby, například je kontrola prováděna na veřejně přístupném místě.⁸²

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, sp. zn. 8 As 132/2016-34.

Z výše uvedeného vyplývá, že existují kontroly předem ohlášené a kontroly předem neohlášené, které jsou ohlášeny až na místě kontroly bezprostředně před jejich provedením. K efektivitě kontroly je v určitých případech třeba jistá překvapivost.⁸³ Cílem této konstrukce je u určitých typů kontrol znemožnit kontrolované osobě, tím že o neohlášené kontrole neví, účelově uvést svoji činnost před kontrolou do pořádku.⁸⁴ Nejvyšší správní soud však trvá na tom, že je třeba vždy zvolit pouze jeden postup. V rozsudku ze dne 2. 3. 2017, sp. zn. 7 As 237/2016 - 40 se zabýval námitkou žalobce, který tvrdil nezákonnost provedené kontroly, ke které došlo v jiném termínu, než si původně domluvil s ČIŽP a aniž by byl o změně termínu informován, čímž mu bylo znemožněno se kontroly na místě účastnit a tvrdil záměrné uvádění inspekci v omyl o termínu prohlídky, čímž mu nebylo umožněno vyjádřit se k provedeným zjištěním na místě. Inspekce se v daném případě bránila tím, že změna termínu kontroly bez informování kontrolovaného sice byla jejím pochybením, nicméně tím, že zákon umožňuje provést kontrolu na místě i bez ohlášení, nedošlo k nezákonnému provedení kontroly. K danému Nejvyšší správní soud uvedl, že ČIŽP skutečně pochybila tím, že nejprve domluvila s kontrolovanou osobou určitý termín kontroly, přičemž kontrolu ale následně provedla v jiném termínu, neboť zákon ji umožňuje vybrat si z možností provést kontrolu ohlášenou či neohlášenou, vždy by ale měla zvolit pouze jeden z těchto způsobů, který bude odpovídat povaze kontroly, nikoli tyto dva postupy libovolně kombinovat. Daný postup ČIŽP pak podle Nejvyššího správního soudu nevedl k neumožnění kontrolované osobě se vyjádřit na místě k zjištěním ČIŽP, neboť měla možnost tato vyjádření provést písemně, což i využila a rovněž jí byla na její žádost prodloužena lhůta k poskytnutí potřebných dokumentů. Daný postup ČIŽP tak nevedl k nezákonnosti rozhodnutí o uložení pokuty, neboť na daná zjištění je třeba nahlížet jako na zjištění učiněná při neohlášené kontrole, která byla v daném případě přípustná.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 9 As 46/2010 - 97 „*Kasační soud naopak nepřisvědčil námitce stěžovatele, že kontrola musí být vždy předem písemně oznámena. Ve zjišťovací fázi správního řízení je nezřídka nutná i jistá překvapivost zahájení kontroly, aby kontrolovaná osoba nemohla účel kontroly, jímž je zjištění skutečného stavu věcí, zmařit tím, že by tento skutečný stav věcí před jeho zjištěním upravila a vyhnula se tak případné zákonem předvídané sankci.*“

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005 č. j. 2 AS 43/2004-51: „*Ze zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, výslovně nevyplývá, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly. Skutečná kontrola má totiž význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci.*“

Nicméně Nejvyšší správní soud připustil, že daný postup ČIŽP by mohl představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního, tedy že: *„Skutečnost, že ČIŽP před provedením přípustné neohlášené kontroly domlouvala se stěžovatelem datum kontroly ohlášené, tedy že se chovala, jako by k němu postupovala vstřícněji, než musela, a tento příslib následně nedodržela, nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Tento postup mohl potenciálně představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., ovšem posouzení toho, zda šlo skutečně o zásah nezákonný, městskému soudu v řízení proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nepříslušelo.“*⁸⁵ V případě, že si tedy ČIŽP zvolí, že v určitém případě bude vykonávat kontrolu na místě předem ohlášenou a kontrolovanou osobu tedy informuje o určitém termínu kontroly, neměla by pak provést překvapivou kontrolu v jiném termínu, než oznámila, i když ji zákon umožňuje provádět i neohlášené kontroly.

3.1.4 Práva a povinnosti inspektorů v rámci kontroly

Práva inspektorů ČIŽP při provádění kontroly vyjmenovávají § 7 a § 8 kontrolního řádu, kterými ale nejsou dotčena oprávnění inspektorů stanovená zvláštními předpisy. Tato ustanovení obsahují obecný jednotící rámec základních oprávnění všech kontrolních orgánů, na které se aplikuje kontrolní řád, avšak jednotlivé zvláštní předpisy mohou tento rámec i rozšířit. Jedná se o taková základní oprávnění, která jsou nezbytná k realizaci účelu kontroly. Tato práva náleží inspektorům ČIŽP až od okamžiku zahájení kontroly a nelze je aplikovat při provádění úkonů předcházejících kontrole. Nutno poznamenat, že všechna tato oprávnění mají jednotnou podmínku a to, že mohou být prováděna pouze v souvislosti s kontrolou.

Z povahy kontroly na místě jako takové vyplývá, že vstup do prostor kontrolovaného je nezbytným oprávněním potřebným k její realizaci, přičemž se toto oprávnění střetává s ústavně zaručenými právy, a to právem vlastnickým⁸⁶ a s nedotknutelností obydlí⁸⁷, a právě proto je mu dle důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu věnováno samostatně stojící ustanovení § 7 kontrolního řádu.⁸⁸ Inspektoři ČIŽP

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, sp. zn. 7 As 237/2016 – 40.

⁸⁶ Čl. 11 Listiny.

⁸⁷ Čl. 12 Listiny.

⁸⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), č. 255/2012 Dz.

jsou v souvislosti s výkonem kontroly oprávněni vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba nebo které jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly. Toto oprávnění inspektorů je pak omezeno dvěma podmínkami. Za prvé, jak již bylo výše uvedeno, lze jej využít jen v souvislosti s prováděním kontroly, tedy jej nelze využít mimo provádění kontroly, a to ani v rámci úkonů předcházejících kontrole, a druhou podmínkou je pak nezbytnost využití tohoto oprávnění k výkonu kontroly.⁸⁹

Dalším oprávněním inspektorů ČIŽP je pak vstup do obydlí, kdy k dvěma výše uvedeným podmínkám pak přistupuje i třetí podmínka, a to nemožnost dosáhnout splnění účelu kontroly jiným způsobem. To znamená, že dané oprávnění by nemělo být využito za účelem zjištění skutečností či podkladů, které by mohly být zjištěny i jiným způsobem. Navíc kontrolní řád umožňuje využít tohoto oprávnění jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo k provozování jiné hospodářské činnosti, nebo pokud se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti, zda je užíváno k těmto účelům.⁹⁰ Oprávnění vstupu odpovídá povinnost vlastníků a uživatelů daných prostor inspektorům vstup umožnit. To ovšem neznamená, že by byli inspektoři ČIŽP oprávněni i k násilnému vstupu. V případě, že daná osoba vstup inspektorům ČIŽP neumožní, dopustí se přestupku a jediným možným prostředkem vynucení je opakované ukládání pokut.⁹¹

Inspektoři ČIŽP jsou oprávněni požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby přítomné na místě kontroly, jde-li o osobu plnící úkoly kontrolované osoby nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly.⁹² Dále jsou oprávněni provádět kontrolní nákupy, odběry vzorků, provádět měření, sledování, prohlídky a zkoušky.⁹³ Odběry vzorků jsou pak upraveny v § 11 kontrolního řádu, který rovněž upravuje náhradu za odebrané vzorky. Náhrada za odebrané vzorky však nenáleží vždy, například dle výjimky uvedené ve vodním zákoně, pokud jde o vzorky pro účely rozborů

⁸⁹ Ustanovení § 7 věta první kontrolního řádu.

⁹⁰ Ustanovení § 7 věta druhá kontrolního řádu.

⁹¹ Ustanovení § 15 a § 16 kontrolního řádu.

⁹² Ustanovení § 8 písm. a) kontrolního řádu.

⁹³ Ustanovení § 8 písm. b) kontrolního řádu.

a kontroly znečištění odpadních vod⁹⁴ či vzorky odebrané pro účel vodoprávního dozoru⁹⁵ nebo dle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, pokud jde o vzorky pro účely kontroly údajů o rozsahu znečištění.⁹⁶ Důvodem těchto výjimek je zpravidla bezvýznamná hodnota odebraných vzorků nebo se nejedná o předmět vlastnictví, jako je tomu u povrchových a podzemních vod.

Dále mohou inspektoři ČIŽP požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, přičemž zajistit originály dokumentů mohou pouze v odůvodněných případech.⁹⁷ Nově je v kontrolním řádu rovněž výslovně stanoveno právo na místě kontroly pořizovat zvukové a obrazové záznamy⁹⁸, tedy například pořizovat fotografie či videozáznamy prostor a věcí týkajících se kontroly, což v předchozí právní úpravě bylo nutno dovozovat z ustanovení správního řádu, neboť předchozí zákon o státní kontrole takové ustanovení neobsahoval. Nyní pouze po předchozím projednání s kontrolovanou osobou mohou inspektoři ČIŽP v míře nezbytné pro průběh kontroly použít technické prostředky kontrolované osoby⁹⁹, v praxi se bude jednat například o počítače, skenery, kopírky, které lze například využít pro pořízení kopií na místě předložených dokumentů apod. Oproti dřívější právní úpravě již není zakotveno kontrolované osobě nahradit náklady vzniklé s užitím těchto technických prostředků. Podle důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu je to z toho důvodu, že tyto technické prostředky jsou v současné době běžné a jejich využití nepředstavuje pro kontrolovanou osobu nepřiměřené náklady.

Zeširoka pojatým oprávněním je pak právo vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly¹⁰⁰, která je ale omezena

⁹⁴ Ustanovení § 92 odst. 5 vodního zákona.

⁹⁵ Ustanovení § 114 odst. 2 vodního zákona.

⁹⁶ Ustanovení § 18 zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

⁹⁷ Ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu.

⁹⁸ Ustanovení § 8 písm. d) kontrolního řádu.

⁹⁹ Ustanovení § 8 písm. e) kontrolního řádu.

¹⁰⁰ Ustanovení § 8 písm. f) kontrolního řádu.

tím, že by se mělo jednat pouze o takovou součinnost, která nějak souvisí s výslovně výše vyjmenovanými oprávněními inspektorů ČÍŽP při provádění kontroly.¹⁰¹

Inspektoři ČÍŽP pak mají při výkonu kontroly povinnosti uvedené v § 9 kontrolního řádu, přičemž další povinnosti jim mohou stanovit jednotlivé zvláštní právní předpisy, které ale automaticky nevyklučují povinnosti stanovené kontrolním řádem.¹⁰²

Inspektoři ČÍŽP mají povinnost zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly¹⁰³, což představuje jednak pro inspektory omezení v nepřekročení daného rozsahu a možnost pro kontrolované osoby namítat překročení tohoto rozsahu, na druhou stranu ale toto ustanovení poskytuje inspektorům potřebnou oporu pro zdůvodnění provádění jednotlivých kontrolních úkonů, např. pořízení obrazových záznamů či pro délku provádění samotné kontroly na místě.

Při provádění kontroly jsou inspektoři povinni vždy šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolovaných osob¹⁰⁴ tak, aby kontroly na místě byly prováděny takovým způsobem, který nebude kontrolované osoby nepřiměřeně zatěžovat, na druhou stranu je třeba vždy směřovat k dosažení účelu kontroly. Na povinnost šetření práv kontrolovaných osob pak navazuje povinnost umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě¹⁰⁵, kterou ale nelze chápat absolutně, neboť je stanovena podmínka, že účast kontrolované osoby nesmí bránit splnění účelu kontroly a ani provedení samotné kontroly. Možnost kontrolovaných osob účastnit se provádění kontroly na místě směřuje k posílení důvěry v objektivní provedení kontrolních úkonů, umožňuje transparentnost kontroly a přináší možnost kontrolované osobě dohlížet např. na provádění měření, odběru vzorků apod. a rovněž umožňuje kontrolované osobě poskytovat vysvětlení a doplňující informace již v průběhu kontroly, což může vést k rychlejšímu zjištění nezbytného stavu věci a ke zvýšení

¹⁰¹ LIBOSVÁR, Ondřej. § 8 [Další práva kontrolujícího]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 73. ISBN 978-80-7400-271-7.

¹⁰² LIBOSVÁR, Ondřej. § 9 [Povinnosti kontrolujícího]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 83. ISBN 978-80-7400-271-7.

¹⁰³ Ustanovení § 9 písm. a) kontrolního řádu.

¹⁰⁴ Ustanovení § 9 písm. b) kontrolního řádu.

¹⁰⁵ Ustanovení § 9 písm. e) kontrolního řádu.

efektivnosti kontroly. Na druhou stranu účast kontrolované osobě nemusí být umožněna v případech, kdy by její přítomností hrozilo zmaření účelu kontroly nebo provedení kontroly samotné. Kontrolovaná osoba tak nemá zákonem bezpodmínečně zaručeno právo účastnit se kontroly na místě. K provedení kontroly na místě bez účasti kontrolované osoby pak slouží výslovně zákonem upravené způsoby zahájení kontroly i bez přítomnosti této osoby, která je o zahájení informována dodatečně, až po provedení kontrolních úkonů (blíže viz kapitola 3.1.3.). K provedení kontroly na místě zcela bez vědomí kontrolované osoby také viz výše v kapitole 3.1.3. Neumožnění účasti kontrolované osoby pak v takových případech logicky nevede k nezákonnosti provedené kontroly.

Další povinností inspektorů je předložit kontrolované osobě nebo povinné osobě pověření ke kontrole, tedy průkaz inspektora, a v případě, že o to konkrétní osoba požádá, musí jí předložit i jiný dokument umožňující osobě identifikovat, že se jedná o osobu uvedenou v pověření.¹⁰⁶ Zákon však nspecifikuje, jaký typ dokladu má k umožnění dodatečné identifikace inspektor předložit. Z logiky věci se bude jednat o průkaz obsahující fotografii a jméno osoby, například tedy občanský či řidičský průkaz.

V případě, že inspektoři na místě zajistí originály dokumentů, jsou povinni vydat i potvrzení o zajištění těchto dokumentů, přičemž tyto originály jsou povinni vrátit neprodleně poté, co pomínou důvody jejich zajištění.¹⁰⁷

Zásadní povinností inspektorů je pak vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě.¹⁰⁸ Blíže k protokolu o kontrole níže v kapitole 3.1.6.

Samozřejmostí je pak povinnost inspektorů zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dověděli v souvislosti s kontrolou nebo s prováděním úkonů předcházejících kontrole, a zákaz zneužití těchto informací, které inspektorům stanovuje § 20 kontrolního řádu. Povinnost mlčenlivosti trvá i po ukončení služebního poměru ČIŽP.

¹⁰⁶ Ustanovení § 9 písm. c) kontrolního řádu.

¹⁰⁷ Ustanovení § 9 písm. d) kontrolního řádu.

¹⁰⁸ Ustanovení § 9 písm. f) kontrolního řádu.

3.1.5 Práva a povinnosti kontrolované osoby

Právům kontrolované osoby v zásadě odpovídají povinnosti inspektorů při provádění kontroly a naopak právům inspektorů odpovídají související povinnosti kontrolovaných osob. Práva kontrolované osoby stanovuje § 10 odst. 1 kontrolního řádu, přičemž tato práva mají zajistit ochranu jejích oprávněných zájmů a zachovat právní jistotu, a právě z tohoto důvodu je jim věnováno v kontrolním řádu samostatné ustanovení, obsahující jejich výčet, ačkoli by se všechna tato práva dala dovodit již z ustanovení o povinnostech kontrolujících osob.¹⁰⁹ Prvním právem kontrolované osoby je požadovat po inspektorech předložení pověření ke kontrole, tedy průkazu inspektora ČIŽP, dále ale může kontrolovaná osoba inspektora požádat o předložení dalšího dokumentu, který ji umožňuje identifikovat, že se jedná o osobu inspektora uvedenou v pověření.¹¹⁰ Jak již bylo uvedeno výše, inspektoři nemají primární povinnost automaticky předkládat i další průkaz umožňující kontrolované osobě jejich identifikaci, tento jsou povinni předložit jen v případě, že je o to kontrolovaná osoba výslovně požádá.

Kontrolovaná osoba má právo namítat podjatost inspektorů provádějících kontrolu¹¹¹, přičemž je třeba postupovat podle § 14 správního řádu. Dřívější úprava¹¹² obsahovala zvláštní ustanovení § 10 upravující vyloučení kontrolujících osob, nicméně s ohledem na podpůrné použití správního řádu a snahu o omezení duplicitní úpravy, nový kontrolní řád už takové ustanovení neobsahuje. Kontrolovaná osoba je povinna namítat podjatost konkrétního inspektora, jakmile se o ní dozví. Pokud nebude tato námitka uplatněna bez zbytečného odkladu v případě, že o ní kontrolovaná osoba prokazatelně věděla, nebude se k ní přihlížet.¹¹³

Kontrolovaná osoba má právo seznámit se s obsahem protokolu o kontrole.¹¹⁴ Tomuto oprávnění kontrolované osoby odpovídá povinnost inspektorů ČIŽP doručit vyhotovený protokol o kontrole, jak je popsáno výše.

¹⁰⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), č. 255/2012 Dz.

¹¹⁰ Ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

¹¹¹ Ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu.

¹¹² Ustanovení § 10 zákona o státní kontrole.

¹¹³ Ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu.

¹¹⁴ Ustanovení § 10 odst. 1 písm. c) kontrolního řádu.

Kontrolovaná osoba má právo podat námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole¹¹⁵, přičemž o tomto oprávnění musí být kontrolovaná osoba poučena přímo ve vyhotoveném protokolu o kontrole.¹¹⁶ K námitkám blíže v následující kapitole 3.1.6.

Povinností kontrolované osoby je vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit inspektorům ČIŽP výkon jejich oprávnění, poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené inspekcí písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to inspekce požádá.¹¹⁷

3.1.6 Výsledek kontroly a její ukončení

Výsledkem provedené kontroly je protokol o kontrole. Jeho minimální náležitosti stanovuje ustanovení § 12 kontrolního řádu, které mimo jiné také duplicitně stanovuje povinnost protokol doručit kontrolované osobě, neboť tato povinnost je uvedena již v ustanovení § 9 písm. f) kontrolního řádu. Doručením protokolu o kontrole je kontrolované osobě umožněno seznámit se s průběhem kontroly a jejími výsledky, což je důležité zejména v případě, kdy se kontrolovaná osoba přímo neúčastnila kontroly na místě. Vydání protokolu o kontrole není správním rozhodnutím, neboť jím nejsou kontrolované osobě ukládány žádné povinnosti, ani jí nejsou zakládána žádná práva, nýbrž jde o zvláštní druh informačního úkonu správního orgánu, jehož jádrem jsou kontrolní zjištění.¹¹⁸ Kontrolní zjištění jsou nejdůležitější částí protokolu o kontrole, neboť obsahují popis zjištěného stavu věci s uvedením konkrétních porušení právních předpisů a uvedením konkrétních podkladů, z kterých vycházejí.¹¹⁹ V protokolu je tedy právně kvalifikováno jednání kontrolované osoby a jsou označeny relevantní důkazy, což je nezbytné především proto, aby protokol o kontrole mohl být podkladem pro další dokazování v navazujícím správním řízení o uložení pokuty nebo o uložení opatření k nápravě, ale i pro možnost podání odůvodněných námitek.

¹¹⁵ Ustanovení § 10 odst. 1 písm. d) kontrolního řádu.

¹¹⁶ Ustanovení § 12 odst. 1 písm. i) kontrolního řádu.

¹¹⁷ Ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu.

¹¹⁸ STAŠA, Josef. Kapitola XII. Jiné úkony. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 269. ISBN 978-80-7179-254-3.

¹¹⁹ Ustanovení § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu.

Vyhotovením protokolu o kontrole není kontrola ukončena. Zajímavé je, že oproti dřívější právní úpravě¹²⁰ již nyní kontrolní řád nevyžaduje nutnost stvrdit podpisem kontrolované osoby, že se seznámila s protokolem o kontrole, nýbrž se používá obecná úprava doručování ve správním řádu¹²¹, přičemž okamžikem seznámení je den doručení protokolu kontrolované osobě, čímž se předchází možným obstrukcím ze strany kontrolované osoby, která by úmyslně odmítala protokol o kontrole podepsat, a rovněž je tak nyní možné doručovat protokol o kontrole prostřednictvím datové schránky, což nebylo dle předchozí právní úpravy možné.¹²² Protokol o kontrole musí být vyhotoven ve lhůtě 30 dnů od provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech pak může být tato lhůta prodloužena na 60 dnů.¹²³

Můžeme rozlišit dvě pojetí okamžiku ukončení kontroly. V materiálním pojetí je okamžikem ukončení kontroly provedení posledního kontrolního úkonu, ve formálním pojetí jsou to pak případy stanovené zákonem v § 18 kontrolního řádu. Oproti dřívější úpravě zákona o státní kontrole, nyní platný kontrolní řád výslovně vymezuje i přesný okamžik ukončení kontroly, což je důležité ze stejných důvodů jako definování přesného okamžiku zahájení kontroly, jelikož je na tyto okamžiky navázáno určení trvání zákonem stanovených práv a povinností a po ukončení kontroly již po kontrolované osobě nelze vynucovat plnění povinností souvisejících s kontrolou. Ukončením kontroly je pak také oddělen průběh kontroly od navazujících řízení.¹²⁴

Prvním případem ukončení kontroly je dle zákona marné uplynutí lhůty pro podání námitek nebo vzdání se práva podat námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole.¹²⁵ Proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole je kontrolovaná osoba oprávněna podat námitky do 15 dnů od doručení protokolu o kontrole, ale může být stanovena i lhůta delší. Námitky musí být podány písemně, musí z nich být zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují a musí být

¹²⁰ Ustanovení § 16 zákona o státní kontrole.

¹²¹ Ustanovení § 19 a násl. správního řádu.

¹²² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), č. 255/2012 Dz.

¹²³ Ustanovení § 12 odst. 2 kontrolního řádu.

¹²⁴ VETEŠNÍK, Pavel. § 18 [Ukončení kontroly]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 161-164. ISBN 978-80-7400-271-7.

¹²⁵ Ustanovení § 18 písm. a) kontrolního řádu.

odůvodněny.¹²⁶ Lhůta pro podání námitek je lhůtou procesní a pro její plynutí se použije ustanovení § 40 správního řádu. V okamžiku, kdy tato lhůta marně uplyne, je kontrola ukončena. Právo podat námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole náleží pouze kontrolované osobě, nikoli jiným osobám. Jedná se o její subjektivní právo, které může využít po doručení protokolu o kontrole a v případě, že je kontrolovaná osoba využije, zbavuje ji to možnosti tyto námitky podat, ačkoli ještě neuplynula lhůta pro jejich podání.¹²⁷ Jen pro upřesnění je třeba zdůraznit, že námitky lze podat jen a pouze proti kontrolním zjištěním a nelze jimi popírat skutečnosti popisující průběh kontroly uvedené v protokolu o kontrole.¹²⁸

Druhým případem ukončení kontroly je ukončení dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě.¹²⁹ Vyřizování námitek je výslovně upraveno v ustanovení § 14 kontrolního řádu. V případě, že námitky nebudou odůvodněny nebo nebude jasné, proti jakému kontrolním zjištěním směřují, budou zamítnuty. Zamítnuty budou i námitky podané neoprávněnou osobou nebo opožděně podané námitky.¹³⁰

Třetím obecně možným případem ukončení kontroly podle kontrolního řádu je pak její ukončení dnem, kdy námitky byly předány k vyřízení správnímu orgánu v rámci správního řízení.¹³¹ To ale neplatí pro ČIŽP, neboť ta sama rozhoduje v navazujícím správním řízení.

3.2 Nápravné a sankční prostředky

Funkce České inspekce životního prostředí lze dělit na kontrolní, sankční a nápravné. Všechny tyto funkce spolu úzce souvisí. Výkon funkce kontrolní je rozebrán v předchozí kapitole. Tato kapitola se bude věnovat zbývajícím dvěma

¹²⁶ Ustanovení § 13 kontrolního řádu.

¹²⁷ VETEŠNÍK, Pavel. § 18 [Ukončení kontroly]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 161. ISBN 978-80-7400-271-7.

¹²⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), č. 255/2012 Dz.

¹²⁹ Ustanovení § 18 písm. b) kontrolního řádu.

¹³⁰ Ustanovení § 14 odst. 2 kontrolního řádu.

¹³¹ Ustanovení § 18 písm. c) kontrolního řádu.

funkcím.¹³² Nápravná funkce inspekce spočívá v pravomoci inspekce jako dozorčího orgánu ukládat různé druhy opatření, které v obecné teorii správního práva označujeme jako nápravné prostředky dozoru. Sankční funkce inspekce pak spočívá v uplatňování sankčních prostředků dozoru, tedy v pravomoci ukládat správní tresty za přestupky uvedené v příslušných zákonech.¹³³

Jak již bylo řečeno, ČIŽP je vybavena možností ukládat různé druhy opatření. Souhrnně bývají tato opatření označována jako nápravná, neboť jejich primárním účelem je napravit závadný stav, který je v rozporu s objektivním právem. Nápravná opatření vymezuje Staša jako „skupinu oprávnění navazujících na výkon dozoru, které jsou formulována pro případ zjištění nedostatků (rozdílů) mezi zjištěným a žádoucím chováním dozorované osoby“.¹³⁴ Nápravná opatření se od sankcí liší tím, že jejich primárním účelem není „trestat“, ale napravovat poškození životního prostředí, odstraňovat závadný stav a zabránit dalšímu poškození životního prostředí, a mají tak pro stav životního prostředí nepochybně větší význam než uložení sankce, která směřuje pouze k zabránění recidivy. Takto jsou pojímána nápravná opatření v jejich širokém smyslu. V právu životního prostředí je můžeme podřadit pod nástroje přímého působení na stav životního prostředí, konkrétněji mezi administrativněprávní nástroje.¹³⁵ Je třeba rovněž poznamenat, že povinnost provést nápravné opatření nemusí být vždy uložena pouze správním orgánem jako nápravný prostředek dozorové činnosti, ale v některých případech vyplývá subjektu povinnost provést určitá opatření přímo ze zákona.¹³⁶

¹³² DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola III. Organizace ochrany životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 68, ISBN 978-80-7400-338-7.

¹³³ STAŠA, Josef. Kapitola XIII. Správní dozor. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 283. ISBN 978-80-7179-254-3.

¹³⁴ STAŠA, Josef. Kapitola XIII. Správní dozor. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 283. ISBN 978-80-7179-254-3.

¹³⁵ SOBOTKA, Michal. Kapitola II. Právo životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 37, ISBN 978-80-7400-338-7.

¹³⁶ Např. dle § 7 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.

Nápravná opatření v širokém smyslu pak můžeme podle účelu jejich uložení rozčlenit na sankční, nápravná v užším smyslu a preventivní, i když jejich subsumpce pod jednotlivé typy není jednoznačná a často se tyto jejich funkce, nebo také dopady, prolínají. Mezi odbornou veřejností však nepanuje jednotný názor na to, která konkrétní opatření řadit pod jakou z těchto tří kategorií, dokonce ani nepanuje jednotný názor o tom, co lze ještě pod nápravná opatření vůbec řadit a co ne.¹³⁷ Obecně problematické je například zařazení opatření zastavení provozu, které lze na základě „vhodně zvolené“ argumentace podřadit pod každou z těchto kategorií. Stejně tak i opatření o odebrání nedovoleně držených jedinců. Proto jsem se v této práci rozhodla všechna tato opatření blíže neklasifikovat, ale zahrnout je do kapitoly 3.2.1 obecně nazvané opatření. Nebudu uvádět jejich vyčerpávající výčet ze všech složkových zákonů, neboť téma nápravných opatření v právu životního prostředí by bylo na zcela samostatnou práci. V kapitole 3.2.1 jsem se zaměřila na nápravná opatření ve smyslu nápravných prostředků dozoru.

Pro úplnost k rozboru pojmu nápravného opatření uvádím, že legální definici nápravného opatření můžeme nalézt v zákoně o předcházení ekologické újmy a o její nápravě¹³⁸, který do českého právního řádu zapracovává směrnici o odpovědnosti za životní prostředí.¹³⁹ Do doby přijetí tohoto zákona neobsahoval český právní řád žádnou definici nápravného opatření. Podle tohoto zákona se nápravným opatřením rozumí „opatření přijaté ke zmírnění dopadů ekologické újmy, jehož cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto zdrojů nebo jejich funkcí“.¹⁴⁰ Tento zákon se však vztahuje jen na ekologické újmy způsobené na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích, na vodě a půdě, proto jeho definici nápravného opatření nemůžeme aplikovat na všechny oblasti životního prostředí, neboť např. nedopadá na problematiku ochrany ovzduší. Zároveň

¹³⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. Právní rozhledy. 2010, č. 16, s. 575-580. Nakladatelství C. H. Beck. ISSN 1210-6410.

¹³⁸ Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.

¹³⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

¹⁴⁰ Ustanovení § 2 písm. k) zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.

tato definice neodpovídá obecnému pojetí nápravných opatření podle složkových zákonů, které pod pojem nápravných opatření zahrnují i opatření preventivní, neboť v zákoně o předcházení ekologické újmy a o její nápravě jsou v § 6 zvlášť definovány preventivní opatření. Inspekce je k vydávání rozhodnutí o opatřeních podle tohoto zákona zmocněna v § 16 odst. 3 písm. d), přičemž § 8 upravuje bližší podrobnosti tohoto správního řízení. Platí, že řízení o uložení nápravného opatření jsou většinou zahajována z úřední povinnosti, ale v tomto zákoně je v § 8 uvedena i možnost zahájení řízení na žádost, která dokládá relevantními informacemi a údaji, že došlo k ekologické újmě nebo taková újma bezprostředně hrozí. Tuto žádost mohou podat pouze osoby, které jsou ekologickou újmu dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné.¹⁴¹

Výkon obou těchto oprávnění, tedy ukládání opatření a ukládání sankcí, nemusí být užíván pouze v řízeních navazujících na provedenou kontrolu, ale lze je využívat i bez předchozího provedení kontroly. Řízení o jejich uložení mohou být zahajována i na základě informací, které se ČIŽP dozvěděla při jiných činnostech než při provádění kontroly, tedy kdy jim kontrola nepředcházela. ČIŽP provádí celou řadu činností, které nejsou kontrolou v úzkém slova smyslu, a na které se nevztahuje kontrolní řád, ale které budou spadat pod postupy podle správního řádu a jednotlivých složkových zákonů. Takovou činností je například zjišťování a evidování případů ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčin a osob za ně odpovědných, kdy smyslem je zjistit skutečný stav objektů přírody a krajiny a tento faktický stav zdokumentovat pro budoucí využití. Výsledky těchto zjištění pak ČIŽP eviduje a může je použít k zahájení správního řízení, například o uložení opatření k nápravě.¹⁴² Je třeba podotknout, že uložení opatření v konkrétním případě nevylučuje možnost uložení sankce.¹⁴³

¹⁴¹ Ustanovení § 8 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.

¹⁴² PRŮCHOVÁ, Ivana. § 80 [Působnost České inspekce životního prostředí]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 584. ISBN 978-80-7400-675-3.

¹⁴³ STAŠA, Josef. Kapitola XIII. Správní dozor. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MÍKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 283. ISBN 978-80-7179-254-3.

3.2.1 Opatření

Nápravná opatření v ochraně životního prostředí nevytváří jednotný a provázaný systém.¹⁴⁴ Různá nápravná opatření jsou upravena v rámci jednotlivých složkových předpisů, kdy každý jednotlivý zákon upravuje podle své potřeby vlastní systém těchto opatření. Inspekce je oprávněna ukládat nápravná opatření ve všech svých oblastech působnosti. Nejpodrobnější úpravu opatření, kromě výše zmíněného zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, obsahuje zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o vodách.

V některých zákonech jsou vymezeny konkrétní formy nápravných opatření, které může ČIŽP uložit, v jiných zákonech nejsou tato opatření konkrétně specifikována a je ponecháno na úvaze ČIŽP, jaké konkrétní opatření v daném případě zvolí, a jsou jen obecně specifikovány případy, kdy může být nápravné opatření uloženo. Toto obecně formulované opatření k nápravě zjištěných nedostatků má za cíl napravit určité nedostatky a nastolit žádoucí neboli nezávadný stav. Uložení takového opatření pak závisí na okolnostech daného případu. Obecně ovšem platí, že ČIŽP by při jejich ukládání měla formulovat každé opatření k nápravě zjištěných nedostatků dostatečně určitě, jak vyplývá rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 11 Ca 67/2005-68: „*správní orgány jsou povinny formulovat opatření k nápravě zcela určitým a konkrétním způsobem tak, aby bylo zřejmé, jak má povinný subjekt opatření k nápravě plnit*“.¹⁴⁵ Každoročně ČIŽP ukládá tato opatření zhruba ve stovkách případů.¹⁴⁶ Následující text se bude věnovat specifickým typům opatření ukládaných ČIŽP.

Prvním typem ukládaného opatření je opatření, spočívající v zabavení a odebrání nedovoleně držených jedinců zvířat a rostlin zvláště chráněných druhů, nebo jedinců, jejichž držitel neprokáže jeho původ nebo je-li obchod s nimi omezen nebo zakázán podle mezinárodních úmluv. Toto oprávnění ČIŽP vyplývá primárně z ustanovení § 80 a § 89 zákona o ochraně přírody a krajiny. Alternativním postupem je pak postup dle ustanovení § 34a zákona o obchodování s ohroženými druhy, podle kterého ČIŽP zabaví nelegálně získaný, dovážený, vyvážený, zpětně vyvážený nebo držený exemplář,

¹⁴⁴ Srov. DERLICH, Stanislav. Nápravná opatření v ochraně životního prostředí. Disertační práce (Ph.D.) Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Ostrava, 2011.

¹⁴⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 11 Ca 67/2005-68.

¹⁴⁶ Výroční zprávy ČIŽP 2016, 2015, 2014.

exemplář, který nebyl zaregistrován podle tohoto zákona, anebo exemplář, u něhož nebyl prokázán původ. V případě odebrání exempláře ČIŽP tímto postupem se § 89 zákona o ochraně přírody a krajiny nepoužije. Vlastníkem zabaveného exempláře se stává stát. Jedná se o opatření, jehož povaha je sporná, neboť se pohybuje na pomezí opatření nápravného a sankčního, dle judikatury Nejvyššího správního soudu se jedná o postih držitele chráněného jedince¹⁴⁷, nicméně je třeba konstatovat, že pokud se jedná o živá zvířata, takto odebraní jedinci končí v záchranných stanicích, případně zoologických zahradách a nedochází tedy k „úplné“ nápravě na životním prostředí ve smyslu jejich opětovného vypuštění do volné přírody.¹⁴⁸ Současně může být ČIŽP pověřena Ministerstvem životního prostředí zajištěním věci dle § 28 zákona č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, co se týče nerostů, paleontologických nálezů, živočichů, rostlin nebo výrobků z nich, o nichž lze důvodně předpokládat, že byly získány českou osobou v Antarktidě v rozporu s tímto zákonem.

Zajímavá je otázka problematiky získání informací o nelegálně držených jedincích v domácnostech fyzických osob, které nejsou určeny k podnikání, neboť podle kontrolního řádu nejsou inspektoři ČIŽP oprávněni vstoupit do takovýchto obydlí za účelem provedení kontroly (blíže o právech inspektorů ČIŽP v kapitole 3.1.4). Inspektoři ČIŽP ale mohou být přizváni jako odborní konzultanti při domovní prohlídce prováděné v trestním řízení. Otázkou, zda může ČIŽP informace z domovní prohlídky využít k zahájení správního řízení o zabavení takto objeveného exempláře, se zabýval Městský soud v Praze¹⁴⁹, kdy ČIŽP po účasti na domovní prohlídce zabavila 20 živých exemplářů papoušků, přičemž držitel těchto papoušků namítal nezákonnost takto získaných podkladů např. fotodokumentace a nezákonnost navazujícího správního řízení, přičemž rozhodnutí o zabavení bylo odůvodněno neprokázáním jejich původu. K tomu Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 5. 2017 sp. zn. 5 A 105/2015 – 117

¹⁴⁷ Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2013, č. j. 4 As 79/2013-43, „*intenzita zájmu na ochraně ohrožených druhů pak odůvodňuje i přísné postihy porušení povinností osob chovajících chráněné živočichy včetně možnosti zabavení jedinců, u nichž jejich držitel není schopen prokázat jejich původ v souladu s právními předpisy*“.

¹⁴⁸ VOMÁČKA, Vojtěch. § 89 [Odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 617. ISBN 978-80-7400-675-3.

¹⁴⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2017, sp. zn. 5 A 105/2015 – 117.

uvedl, že „Taktéž je ČIŽP oprávněna dle § 50 odst. 1 správního řádu jako podklady pro vydání rozhodnutí použít mimo jiné i podklady od orgánů veřejné moci, tj. i od orgánů činných v trestním řízení.“, přičemž v otázce použití důkazních prostředků ve správním řízení získaných v souladu se zákonem v trestním řízení, odkázal na dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu¹⁵⁰ a dále uvedl, že nic nebrání tomu, aby týž inspektor ČIŽP, který se účastnil domovní prohlídky jako odborný konzultant figuroval i ve správním řízení vedeným ČIŽP. Nelze proto namítnout podjatost inspektora ČIŽP v tomto řízení z důvodu účasti na domovní prohlídce. V problematice ohrožených druhů ČIŽP úzce spolupracuje s celními orgány.

Dalším specifickým typem je opatření omezení nebo zastavení činnosti, provozu nebo jeho části. Takové opatření může ČIŽP ukládat ve všech svých oblastech působnosti s výjimkou odpadů.¹⁵¹ U tohoto opatření můžeme rovněž spatřovat jednak sankční charakter, ale i charakter preventivní, ve smyslu zabránění ohrožování životního prostředí v budoucnu. Je třeba zdůraznit, že tímto opatřením dochází do značného zásahu sféry práv konkrétního subjektu. Každoročně bývá ČIŽP uloženo jen několik desítek těchto rozhodnutí.¹⁵² Omezení činnosti spočívá ve stanovení podmínek pro výkon činnosti, zastavení činnosti v jejím neprovozování. Pro omezení/zastavení činnosti je pak společné, že trvá do doby trvání ohrožení nebo odstranění nedostatků či příčin škodlivé činnosti.¹⁵³ Specifická forma tohoto opatření spočívající v zastavení provozu stacionárního zdroje znečišťování ovzduší je upravena v § 22 zákona o ochraně ovzduší, přičemž jsou stanoveny dva případy, kdy může být tohoto opatření ČIŽP uloženo. Prvním takovým případem je skutečnost, kdy provozovatel stacionárního zdroje neprovede ve stanovené lhůtě ve správním řízení dříve uložené opatření ke zjednání nápravy. Druhým případem, kdy může ČIŽP rozhodnutím uložit zastavení provozu, je podle tohoto zákona případ, kdy provozovatel provozuje stacionární zdroj

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č.j. 1 As 168/2014 – 27.

¹⁵¹ Složkové zákony + Výroční zprávy ČIŽP 2016, 2015, 2014.

¹⁵² Např. v roce 2015 šlo o 44 takových rozhodnutí, v roce 2016 jen o 23 takových rozhodnutí. Viz Výroční zprávy z roku 2015, 2016.

¹⁵³ Např. § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 30 odst. 5 zákona o obchodování s ohroženými druhy, ...

uvedený v příloze č. 2 tohoto zákona bez povolení k provozu.¹⁵⁴ Podobná konstrukce tohoto opatření je pak i v § 19b zákona o integrované prevenci, kdy v případě, že provozovatel zařízení neprovede uložená opatření k nápravě, může ČIŽP vydat rozhodnutí o omezení nebo zastavení provozu nebo jeho části. To může vydat i bez předchozího uložení opatření k nápravě, ale jen v případě, že porušením povinností provozovatele hrozí nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí.¹⁵⁵ Zajímavým typem tohoto opatření je pak uzavření zoologické zahrady pro veřejnost podle § 15 zákona o zoologických zahradách, ke kterému přistoupí ČIŽP v případě, že je zoologická zahrada provozována bez licence udělené Ministerstvem životního prostředí. Inspekce pak má ze zákona povinnost o tomto uzavření informovat veřejnost způsobem v místě obvyklým.¹⁵⁶ Každoročně ČIŽP vydává zhruba okolo 20 rozhodnutí zastavení nebo omezení činnosti, provozu či jeho části.¹⁵⁷ Jedná se o jedno z nejpřísnějších opatření, neboť se jím citelně zasahuje do fungování konkrétního subjektu, a mělo by tak být užíváno jako prostředek *ultima ratio*.

Dalším typem opatření je opatření spočívající v odebrání nebo pozastavení povolení nezbytného k výkonu určité činnosti. Příkladem takového opatření je pozastavení či odebrání osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadu vydaného pověřenou osobou dle § 76 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech. Tento typ opatření se blíží zastavení či zákazu činnosti a může být reakcí na porušení zákona, které samo o sobě ale nemusí mít negativní dopad na životní prostředí.¹⁵⁸

Všemi těmito opatřeními se zasahuje do práv a povinností konkrétních subjektů, jsou ukládána ve správním řízení formou správního rozhodnutí, často v řízeních navazujících na kontrolu. Nicméně, v případě, kdy je třeba jednat neprodleně a nelze čekat na proběhnutí „klasického“ správního řízení, může ČIŽP postupovat podle § 143

¹⁵⁴ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. § 22 [Opatření ke zjednaní nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje]. In: MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší. 1.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 275. ISBN 978-80-7400-477-3.

¹⁵⁵ Ustanovení § 19b odst. 5 zákona o integrované prevenci.

¹⁵⁶ Ustanovení § 15 odst. 4 zákona o zoologických zahradách.

¹⁵⁷ Výroční zprávy ČIŽP 2016, 2015, 2014.

¹⁵⁸ Viz DERLICH, Stanislav. Nápravná opatření v ochraně životního prostředí. Disertační práce (Ph.D.) Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Ostrava, 2011.

správního řádu, popř. podle § 150 správního řádu, a vydat příkaz.¹⁵⁹ Inspekce rovněž provádí kontrolu plnění uložených opatření, a v případě, že nejsou plněna, vyvozuje z toho odpovídající důsledky.

3.2.2 Sankce

Inspekce je jako dozorčí orgán vybavena i sankčními pravomocemi, konkrétně je oprávněna ukládat správní tresty za přestupky uvedené v jednotlivých složkových zákonech na ochranu životního prostředí. V některých složkových zákonech tuto pravomoc sdílí s jinými orgány¹⁶⁰, v jiných složkových zákonech je inspekce jediným orgánem oprávněným projednávat přestupky¹⁶¹. O vině a správním trestu za přestupek rozhoduje ČIŽP rozhodnutím vydaným v přestupkovém řízení, které je upraveno v části třetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s podpůrným použitím správního řádu. Zákon o přestupcích je obecnou normou k jiným zákonům, které obsahují jak hmotněprávní tak procesněprávní úpravu přestupků a jsou tak k zákonu o přestupcích normou zvláštní na základě zásady *lex specialis derogat legi generali*.¹⁶² Řízení o přestupcích je svou povahou sankční správní řízení.¹⁶³

Legální definice přestupku je vymezena v § 5 přestupkového zákona, podle kterého přestupkem „je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“ Vymezení jednotlivých skutkových podstat přestupků bylo ponecháno na zvláštních zákonech.

Správní trest je právním následkem spáchání přestupku a může být uložen jen pachateli přestupku a jen na základě zákona. Za přestupek může ČIŽP uložit jen takové

¹⁵⁹ HÁLOVÁ, Miloslava a J. RAJCHL. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. Správní právo č. 8/2008, 457-494. ISSN 0139-6005.

¹⁶⁰ Tak je tomu např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny, zákoně o vodách, zákoně o odpadech, chemickém zákoně, zákoně o integrované prevenci.

¹⁶¹ Tak je tomu např. v zákoně o ČIŽP, zákoně o obchodování s ohroženými druhy, zákoně o nakládání s GMO.

¹⁶² VETEŠNÍK, Pavel. § 1 [Předmět úpravy]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1. ISBN 978-80-7400-666-1.

¹⁶³ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. § 35 [Druhy správních trestů]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 319. ISBN 978-80-7400-666-1.

druhy správních trestů, které vypočítává § 35 přestupkového zákona nebo jiný zákon. Těmito druhy jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci a nově i propadnutí náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.¹⁶⁴ Tyto správní tresty lze ukládat samostatně nebo s jinými správními tresty, ale napomenutí nemůže být uloženo zároveň s pokutou. Obecně lze za každý přestupek uložit napomenutí nebo pokutu, pokud zákon nestanoví pro daný přestupek jinak, správní trest zákazu činnosti a zveřejnění rozhodnutí o přestupku může správní orgán uložit jen tehdy, je-li to stanoveno zákonem.¹⁶⁵ Při ukládání správních trestů a rozhodování o jejich výměře využívá ČIŽP své diskreční právo správního orgánu, ale musí rozhodnout v zákonných mezích a musí přihlídnout ke kritériím uvedeným v § 37 přestupkového zákona.¹⁶⁶

Nejčastěji ukládaným druhem správního trestu je pokuta, protože může být uložena za každý přestupek. Výše pokuty je určena její výměrou uvedenou v zákoně u jednotlivých skutkových podstat přestupků, přičemž tuto výměru ČIŽP nemůže překročit, pokud to není zvláštním zákonem stanoveno jinak. ČIŽP každoročně vydává více než dva tisíce rozhodnutí o uložení pokuty.¹⁶⁷ Rozhodnutí o uložení pokuty jsou často vydávána v řízení navazujícím na kontrolu, nicméně je třeba zdůraznit, že ani k zahájení řízení o uložení pokuty není obligatorním předpokladem provedení kontroly, jak plyne z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 11 Ca 67/2005¹⁶⁸. Výnosy z pokut uložených ČIŽP pravidelně ve svém souhrnu za kalendářní rok přesahují 100 milionů korun českých, řadí se tak statisticky z hlediska celkového

¹⁶⁴ Ustanovení § 35 přestupkového zákona.

¹⁶⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. § 36 [Ukládání správních trestů]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 325. ISBN 978-80-7400-666-1.

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. 9 As 53/2008 - 60: „*Nejvyšší správní soud v dané souvislosti předesílá, že ukládání sankcí za správní delikty (přestupky a jiné správní delikty), a tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen pokud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, a zda toto volné uvážení nezneužil (78 odst. 1 SŘS).*“

¹⁶⁷ Výroční zprávy ČIŽP 2016, 2015, 2014.

¹⁶⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 11 Ca 67/2005-68.

objemu výnosů z pokut mezi jeden z nejvýznamnějších orgánů s celostátní působností příslušnému k projednávání přestupků.¹⁶⁹

Nelze opomenout, že nový přestupkový zákon přinesl řadu novinek. Výraznou změnou je sjednocení terminologie, kdy i delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob jsou nyní označovány jako přestupky. Pojem sankce byl nahrazen pojmem správní trest, který má lépe reflektovat to, že účelem správního trestu je trestat porušení povinností uložených předpisy správního práva.¹⁷⁰ Objevují se i nové instituty, například možnost upuštění od uložení správního trestu¹⁷¹. Tento institut by však měl být užíván pouze výjimečně. Lze jej využít pouze v řádném přestupkovém řízení a ČIŽP má možnost, nikoli povinnost, jej využít, a to pouze za podmínek stanovených zákonem. Inspekce má tak po posouzení okolností konkrétního případu možnost reagovat na situaci, že by správní trest byl v daném případě nepřiměřeně přísný nebo jeho uložení by bylo neúčelné.¹⁷² Ustanovení § 43 přestupkového zákona upravuje dva důvody, pro které může být tento institut použit, což ale nevylučuje, aby jiný zákon stanovil důvody další. Tato možnost byla využita v § 1251 vodního zákona, podle kterého může ČIŽP upustit od uložení správního trestu také tehdy, „*jestliže pachatel přestupku přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti.*“¹⁷³ V ustanovení § 38 odst. 1 zákona o integrované prevenci je pak důvod téměř totožný a to „*jestliže pachatel přestupku zajistí odstranění následků porušení povinnosti, přijme faktická opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti.*“ Dalšími novými

¹⁶⁹ Podle statistik zpracovaných v: Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

¹⁷⁰ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. § 35 [Druhy správních trestů]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 319. ISBN 978-80-7400-666-1.

¹⁷¹ Ustanovení § 43 přestupkového zákona.

¹⁷² JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. § 43 [Upuštění od uložení správního trestu]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 390. ISBN 978-80-7400-666-1.

¹⁷³ Ustanovení § 1251 odst. 1 vodního zákona.

instituty jsou možnost podmíněného upuštění od uložení správního trestu¹⁷⁴, mimořádné snížení výměry pokuty¹⁷⁵ a narovnání¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Ustanovení § 42 přestupkového zákona.

¹⁷⁵ Ustanovení § 44 přestupkového zákona.

¹⁷⁶ Ustanovení § 87 přestupkového zákona.

4. Nedozorová činnost ČIŽP

Ačkoli stěžejní činností ČIŽP jako dozorčího orgánu je dozor nad dodržováním právních předpisů a závazných rozhodnutí v oblasti životního prostředí, vykonává ČIŽP i celou řadu, můžeme říci, doplňkových činností, jejichž účelem dozor není. O některých z těchto činností můžeme říci, že co se týče ochrany životního prostředí, mají preventivní charakter. Do oblasti těchto preventivních činností lze zařadit např. podávání informací o životním prostředí, ať už na žádost či aktivně prostřednictvím fóra na internetových stránkách, dále spolupráci s jinými státními orgány ale i nestátními organizacemi, vypracovávání stanovisek a vyjádření např. v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, obecně osvětu v oblasti ochrany životního prostředí, kterou ČIŽP šíří například prostřednictvím svých internetových stránek či pořádáním různých akcí, například dnů otevřených dveří apod. Inspekce rovněž spravuje exempláře, regulované kožešiny, výrobky z tuleňů a jiné jedince zajištěné v rámci trestního řízení, které jí byly předány ke správě podle zákona o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení.¹⁷⁷ Samostatnou nedozorovou činností je pak ukládání poplatků v oblasti vod. Lze polemizovat o tom, zda všechny tyto činnosti by měla ČIŽP jako orgán, jehož podstatou je dozor, vykonávat, a zda ji některé činnosti zbytečně časově, personálně a administrativně nezatěžují na úkor provádění kontrol, zda prevence, osvěta a stanovování poplatků by nemělo být v rukou např. Ministerstva životního prostředí a ČIŽP by se neměla pouze a jedinečně plně věnovat svému hlavnímu účelu vyplývajícímu z jeho role dozorčího orgánu v oblasti ochrany životního prostředí.

4.1 Poplatky

Rozhodování o poplatcích náleží ČIŽP pouze v oblasti vody. Inspekce stanovuje poplatky za vypouštění odpadních vod a poplatky za odběry podzemních vod.¹⁷⁸ Děje se tak ve správním řízení formou správního rozhodnutí. Inspekce vydává rozhodnutí o poplatcích a zálohách za vypouštění odpadních vod, rozhodnutí o odkladu placení

¹⁷⁷ Ustanovení § 9 odst. 3 písm. c) zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů.

¹⁷⁸ Ustanovení § 88 až § 100 vodního zákona.

těchto poplatků, rozhodnutí o prominutí placení části těchto poplatků a rozhodnutí o poplatcích a zálohách za odběr podzemních vod. Odvolání proti rozhodnutí o poplatcích nemá odkladný účinek.¹⁷⁹ Agenda poplatků za vypouštění odpadních vod byla ČIŽP dána zákonem č. 58/1998, o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, kdy na ni správa poplatků přešla od Povodí jako správce vodohospodářsky významných vodních toků, které měly poplatky ukládat, a finančních úřadů, které měly poplatky vybírat a vymáhat. Východiskem přechodu a rozdělení správy poplatků bylo to, že zatímco finanční úřady měly být schopny zajistit nejefektivnější výběr poplatků, ČIŽP měla být odborným garantem věcné správnosti poplatků. Novelou vodního zákona zákonem č. 20/2004 Sb. pak byla ČIŽP dána i agenda poplatků za odběr podzemních vod.

Stanovování poplatků nepochybně není v souladu s primárním účelem zřízení ČIŽP jako dozorčího orgánu a představuje pro ni značnou administrativní zátěž. Jak bylo ukázáno v kapitole 2.4, rozhodnutí o poplatcích tvoří značnou část vůbec všech rozhodnutí vydávaných inspekcí. Nicméně i v rámci kontroly poplatkových povinností ČIŽP provádí kontrolní odběry vzorků vypouštěných odpadních vod, měření jejich průtoků a často přichází na překračování limitů odběrů stanovených v povolení vodoprávního úřadu nebo na odběry podzemních vod bez povolení.¹⁸⁰

4.2 Poskytování informací

Co se týče pasivního poskytování informací, tedy poskytování informací na žádost, je ČIŽP povinna poskytovat informace jednak podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, což se týká pouze informací o životním prostředí, a jednak podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, což se týká informací vztahujících se k působnosti inspekce jako zvláštního orgánu státní správy. Ve smyslu ustanovení § 18 zákona o svobodném přístupu k informacím ČIŽP každoročně zveřejňuje výroční zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Dle výročních zpráv ČIŽP každoročně vyřizuje stovky žádostí o informace, přičemž

¹⁷⁹ Ustanovení § 88 a násl. vodního zákona.

¹⁸⁰ Výroční zpráva ČIŽP 2016.

převažují žádosti o informace o životním prostředí.¹⁸¹ Zatímco dle zákona o svobodném přístupu k informacím zůstává počet žádostí od roku 2009 téměř stejný a pohybuje se v rozmezí od 36 do 76 žádostí, dle zákona o právu na informace o životním prostředí je patrný rostoucí zájem, kdy se od roku 2009 počet žádostí téměř zdvojnásobil. ČIŽP těmto žádostem nevyhovuje pouze v jednotkách případů.¹⁸²

Na svých stránkách ČIŽP dále provozuje diskuzní fórum, kde občané mohou pokládat různé otázky a žádat o rady z oblasti životního prostředí. Nejčastěji se otázky týkají problematiky odpadů a vypouštění odpadních vod. Dotazy položené v diskuzním fóru nejsou zahrnuty do evidence ve smyslu výše uvedených zákonů.¹⁸³

Od roku 2008 je v provozu bezplatné přímé spojení pro veřejnost s ČIŽP tzv. zelená linka, která slouží k přijímání žádostí o informace, podnětů a stížností od občanů.¹⁸⁴

ČIŽP svým způsobem vyniká v aktivním zpřístupňování informací, tedy zpřístupňování informací bez žádosti, a to prostřednictvím svých webových stránek. O svých zásadních kauzách ČIŽP informuje veřejnost pravidelně v sekci „Aktuality“¹⁸⁵ prostřednictvím krátkých článků o sankcionovaném subjektu, o jím porušených povinnostech a výši uložené pokuty, případně uložených nápravných opatřeních. Tyto články pak bývají reprodukovány masovými médii a tato problematika se tak dostává na oči i laické veřejnosti, což může mít přínos nejen informativní, ale především také preventivní. Dle mého názoru zveřejnění takové informace rovněž může působit i jako „doplňkový trest“ pro pachatele, neboť se o jeho protiprávním jednání dovídá široká veřejnost, což má dopad na jeho dobrou pověst, která je např. u podnikajících subjektů jednou z jejich ceněných hodnot. Ostatně na stejném principu, tedy difamačním účinku, je založen nový druh správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku¹⁸⁶, kdy se zveřejňuje výroková část rozhodnutí o přestupku ve veřejných sdělovacích prostředcích

¹⁸¹ Výroční zpráva 2015: „V roce 2015 vyřizovala ČIŽP celkem 332 žádostí o informace, z toho 59 ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a 273 ve smyslu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.“

¹⁸² Výroční zprávy ČIŽP 2016, 2015, 2014.

¹⁸³ Viz <http://www.cizp.cz/Diskuse>.

¹⁸⁴ Dle Výroční zprávy ČIŽP 2015 to byly v roce 2015 průměrně 2 dotazy přes tuto linku denně.

¹⁸⁵ Viz <http://www.cizp.cz/Aktuality-1>.

¹⁸⁶ Ustanovení § 50 přestupkového zákona.

a který může být uložen pouze právnických osobám nebo podnikajícím fyzickým osobám, obdobný druh trestu pak nově zakotvuje také zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.¹⁸⁷

Dále ČIŽP aktivně zveřejňuje informace prostřednictvím tiskových zpráv, letáků či brožur a pravidelně pořádá dny otevřených dveří pro školy i širokou veřejnost.

4.3 Stanoviska a vyjádření

Jednou z důležitých preventivních činností ČIŽP je také vypracovávání stanovisek a vyjádření pro jiné orgány státní správy, například pro krajské úřady, Ministerstvo životního prostředí nebo Státní fond životního prostředí ČR. Inspekce se vyjadřuje jako nositel odbornosti a znalosti ve věcech týkajících se životního prostředí. Jedná se zejména o stanoviska a vyjádření v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí, k žádostem o vydání nebo změnu integrovaného povolení, k povolení provozu zařízení z hlediska ochrany ovzduší, k dotacím z Operačních programů vyhlašovaných Státním fondem životního prostředí, k projektovým dokumentacím, k ekologickým auditům, v rámci programu Bezpečný podnik a podobně. Každoročně ČIŽP vydává tisíce stanovisek a vyjádření, z toho největší část tradičně tvoří stanoviska a vyjádření k procesu posuzování vlivů na životní prostředí a stanoviska a vyjádření k žádostem o vydání integrovaných povolení nebo ke změnám integrovaných povolení.¹⁸⁸ Jak již bylo uvedeno výše, například v roce 2016 bylo ČIŽP vydáno celkem 7999 stanovisek a vyjádření, přičemž z tohoto množství bylo přes 1000 stanovisek a vyjádření k procesu EIA.¹⁸⁹

V oblasti ochrany ovzduší má ČIŽP od začátku roku 2017 nově možnost vyjadřovat se nejen k řízení o povolení provozu, ale i k vydání závazného stanoviska krajského úřadu k provedení stavby stacionárního zdroje znečišťování ovzduší uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší.¹⁹⁰ Krajský úřad musí o vydání vyjádření ČIŽP požádat a předat ji potřebné podklady, přičemž ČIŽP se musí vyjádřit do 15 dnů od doručení těchto podkladů, ale může být sjednána i lhůta delší. Vyjádření ČIŽP je pak

¹⁸⁷ Ustanovení § 23 zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹⁸⁸ Plán činnosti České inspekce životního prostředí na rok 2017.

¹⁸⁹ Výroční zpráva ČIŽP 2016.

¹⁹⁰ Ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

podkladem pro rozhodnutí krajského úřadu ve věci, obsahem vyjádření však není krajský úřad vázán, ale v případě odchýlení je povinen své rozhodnutí náležitě odůvodnit z důvodu zákonnosti a přezkoumatelnosti daného rozhodnutí. Zajímavé je, že podle předchozího zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ČIŽP byla dotčeným orgánem při vydávání povolení ke stavbě stacionárního zdroje, ale s novým zákonem o ochraně ovzduší v roce 2012 došlo k oslabení jejího postavení v povolovacích procesech provozu stacionárních zdrojů z důvodu snahy legislativně soustředit její úlohu jako dozorčího a sankčního orgánu a tato možnost ji byla odebrána. K jejímu navrácení došlo až nyní po 5 letech.¹⁹¹

Jak již bylo řečeno výše, ČIŽP se vyjadřuje k záměrům ve všech stupních procesu EIA. Inspekce často dokumentacím k záměru vytýká nedostatečné vyhodnocení dopadů na zájmy ochrany přírody, absenci dostatečně vypovídajících biologických průzkumů či nedostatečnost informací o stavu území, kde má být realizován předmětný záměr. Již dlouhodobě si ČIŽP stěžuje, že její požadavky nejsou často akceptovány a dochází ke schvalování záměrů i přes její výtky s odůvodněním, že místně příslušný orgán ochrany přírody nemá k záměru připomínky.¹⁹²

4.4 Spolupráce s ostatními subjekty v ČR, mezinárodní spolupráce

Česká inspekce životního prostředí spolupracuje s velkým množstvím státních úřadů a se státními i nestátními institucemi. Předně spolupracuje s Ministerstvem životního prostředí a jeho ostatními resortními organizacemi jako je např. Státní fond životního prostředí, Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR, dále s Generálním ředitelstvím cel a dalšími celními orgány, s Policí ČR, soudními orgány, s hygienickými stanicemi, s Hasičským záchranným sborem, s finančními úřady, s dalšími inspekčními orgány - Českou obchodní inspekcí, Inspekcí bezpečnosti práce, s vědeckými a vzdělávacími institucemi,

¹⁹¹ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. § 12 [Obsah povolení provozu a závazného stanoviska]. In: MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší. 1.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 145. ISBN 978-80-7400-477-3.

¹⁹² Výroční zprávy ČIŽP z roku 2016, 2015, 2014, 2013.

s krajskými a místními orgány a institucemi a dalšími. Inspekce rovněž komunikuje s různými neziskovými organizacemi zabývajícími se ochranou životního prostředí.¹⁹³

Inspektoři ČIŽP se účastní celé řady mezinárodních aktivit. Jednou z nejvýznamnějších zahraničních aktivit je spolupráce v rámci Evropské unie, a to s inspekčními orgány jednotlivých zemí EU a inspekčními orgány samotné EU v rámci sítě IMPEL, zaměřené na implementaci a vymáhání práva životního prostředí. V rámci této spolupráce se inspektoři podílejí na práci expertních skupin, účastní se konferencí a zapojují se do nejrůznějších projektů.¹⁹⁴

Dále ČIŽP spolupracuje s mezinárodní sítí organizací a institucí usilujících o soulad prosazování domácího a mezinárodního práva v oblasti životního prostředí INECE. V rámci uzavřených bilaterálních smluv pak spolupracuje s několika státy, především se Slovenskem. Inspektoři složky ochrany vod zastupují ČR na jednáních mezinárodních komisí na ochranu hraničních vod Labe, Odry a Dunaje a účastní se řešení problémů na hraničních vodách. V rámci mezinárodní policejní organizace Interpol se ČIŽP rovněž účastní práce ve skupině „wildlife crime“, která je zaměřena na odhalování nelegálního nakládání s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.¹⁹⁵

Pro oblast mezinárodní spolupráce má ČIŽP založenou pracovní skupinu pro mezinárodní spolupráci tvořenou vybranými pracovníky ze všech oblastních inspektorátů a ředitelství, kteří se scházejí při nepravidelných poradách, na kterých jsou prezentovány aktuální informace z oblasti mezinárodní spolupráce.¹⁹⁶

¹⁹³ Viz <http://www.cizp.cz>.

¹⁹⁴ Viz <http://www.impel.eu>.

¹⁹⁵ Viz <http://www.cizp.cz>, dále Výroční zpráva 2016 České inspekce životního prostředí.

¹⁹⁶ Viz <http://www.cizp.cz/Mezinarodni-aktivity>.

Závěr

Dílčím cílem této diplomové práce bylo čtenáři představit Českou inspekci životního prostředí jako specializovaný dozorčí orgán na úseku ochrany životního prostředí a vyzdvihnout její nezastupitelnou roli v ochraně životního prostředí na našem území, což bylo naplněno v úvodních kapitolách této práce.

Hlavním cílem této diplomové práce pak bylo popsat a analyzovat dozorovou činnost této inspekce a na ni navazující prostředky, které inspekci svěřuje právní řád. Dalším cílem práce bylo vyzdvihnout změny, které přinesly dvě zásadní novinky v českém právním řádu, a to přijetí zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v právní úpravě vztahující se na tuto inspekci, dále pak zhodnotit přínos těchto změn, rozebrat dílčí teoretické i praktické problémy, se kterými se inspekce při výkonu dozoru může potýkat, a na dílčí otázky a problémy, které vyvstanou, najít odpovědi s pomocí aktuální soudní judikatury a výkladových metod. Jako základní metodu k splnění těchto cílů jsem zvolila důkladnou analýzu účinných, ale i předešlých právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, judikatury českých soudů a názorů odborné veřejnosti z aktuálních učebnic a komentářů k odpovídajícím právním předpisům.

Kontrolní řád, a v návaznosti s ním přijatý zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, přinesly několik změn v právní úpravě kontroly prováděné ČIŽP. Základním cílem tohoto navazujícího zákona bylo eliminovat speciální procesněprávní ustanovení upravující kontrolní postupy nacházející se v zákonech, které jsou v poměru *lex specialis* ke kontrolnímu řádu, a tato ustanovení nahradit aplikací příslušných ustanovení kontrolního řádu. Tímto zákonem tak došlo ke zrušení procesněprávních ustanovení všech složkových zákonů, která se stala duplicitními ke kontrolnímu řádu. Ze složkových zákonů tak byla odstraněna především ustanovení upravující práva a povinnosti inspektorů ČIŽP při provádění kontroly, ale i práva a povinnosti kontrolovaných osob, a jsou nyní jednotně upravena kontrolním řádem. Tuto změnu lze jednoznačně vnímat pozitivně, neboť při ní došlo ke sjednocení práv a povinností inspektorů ČIŽP při provádění kontroly ve všech oblastech působnosti inspekce, dříve upravených nejednotně a zmatečně v jednotlivých složkových zákonech tím, že nyní jsou přehledně upraveny v jediném zákoně. Rovněž došlo ke sjednocení terminologie ve složkových zákonech tak, že tam, kde se mluvilo o „dozoru, dozírání“,

se nyní téměř jednotně mluví o „kontrolé“. Toto sjednocení nebylo ale provedeno důsledně, neboť například přímo v ustanovení § 2 zákona o ČIŽP se stále mluví o dozírání dodržování právních předpisů na ochranu lesa. Přestupky osob spočívající v neumožnění kontroly ČIŽP nebo neposkytnutí některé z forem součinnosti při kontrole jsou nyní postižitelné podle § 15 kontrolního řádu, nikoli podle jednotlivých složkových zákonů. Dále byl odstraněn nedůvodně odchylný režim náhrady škody způsobené inspektory ČIŽP při kontrole oproti zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který se nacházel v některých složkových zákonech. Došlo také ke sjednocení úpravy pověření ke kontrole, které nyní nezpochybnitelně představuje průkaz ČIŽP upravený přímo v § 1 odst. 5 zákona o ČIŽP. Pověření ke kontrole je podmínkou, aby daná osoba měla postavení kontrolujícího, a tím byla oprávněna využívat zákonem daná oprávnění s tím související. V minulosti totiž docházelo k výkladovým sporům tehdejších ustanovení zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole ohledně pověření ke kontrole a ustanovení složkových zákonů o průkazech, neboť inspektoři ČIŽP si mylně vykládali, že jim postačoval pouze průkaz inspektora k provedení kontroly a neměli tak zvláštní pověření k jednotlivé kontrole. Tento výklad vyvrátil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 4 As 42/2004 – 87, kdy odepřel ČIŽP privilegované postavení mezi jinými inspekčními orgány a potvrdil nutnost mít vždy i zvláštní pověření k jednotlivé kontrole. Dnes dle § 4 odst. 3 kontrolního řádu může mít pověření ke kontrole buď formu písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo právě formu průkazu, což ale musí stanovit zvláštní právní předpis. Toto ustanovení bylo do zákona o ČIŽP doplněno jeho poslední novelou. Kontrolní činnost je stěžejní činností ČIŽP, a tak je pověření ke kontrole ve formě průkazu u ČIŽP plně opodstatněné a především umožňuje inspektorům ČIŽP provádět i neplánované a nahodilé kontroly v terénu. Avšak dále trvajícím nedostatkem současné právní úpravy zůstává neupravení náležitostí tohoto průkazu v žádném právním předpise. V zájmu právní jistoty kontrolovaných osob by bylo na místě prováděcím právním předpisem stanovit nejlépe přímo vzor tohoto průkazu, jako je tomu například u České obchodní inspekce.

Kontrolní řád definuje přesný okamžik zahájení kontroly a podle něj pak dochází k oznámení provedení kontroly kontrolované osobě. Z kontrolního řádu pak vyplývá, že

existují kontroly předem ohlášené a kontroly předem neohlášené, které jsou kontrolované osobě oznámeny až přímo na místě kontroly, jejichž účelem je zajistit překvapivost kontroly a zamezit tak kontrolované osobě účelově uvést svoji činnost před kontrolou do pořádku. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 2. 3. 2017, sp. zn. 7 As 237/2016 - 40 upozorňuje, že je třeba vždy zvolit pouze jeden postup a tyto postupy nelze současně kombinovat. V případě, že tedy ČIŽP ohlásí předem termín kontroly, nelze pak účelově provést překvapivou kontrolu v jiném než ohlášeném termínu.

Lze shrnout, že přijetím kontrolního řádu došlo k pozitivnímu posunu v právní úpravě, neboť sjednocením úpravy v jednom zákoně a odstraněním duplicitních ustanovení ve všech složkových zákonech došlo ke zjednodušení a zpřehlednění právního řádu jako takového, které je vždy žádoucí, a zároveň byla odstraněna některá dříve výkladově sporná místa právní úpravy.

V kapitole věnující se nápravným prostředkům dozoru jsem narazila na problematický pojem nápravného opatření. Tato opatření v právu životního prostředí netvoří žádný jednotný systém, jsou nejednotně označována v různých složkových předpisech různými slovními spojeními. Legální definici nápravného opatření obsahuje například zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, tato definice však není s ohledem na zúženou působnost daného zákona použitelná pro všechny oblasti životního prostředí a zároveň je definice zúžena i v tom smyslu, že v sobě nezahrnuje preventivní opatření, která jsou ve složkových zákonech pod pojem nápravných opatření zahrnována. V této kapitole jsem se rovněž dotkla problematiky získání informací o nelegálně držených exemplářích v domácnostech fyzických osob, které neslouží k podnikání. Inspektoři ČIŽP nemají do těchto domácností právo vstupu, ale mohou být přizváni jako odborní konzultanti při domovní prohlídce prováděné v trestním řízení, přičemž informace z této prohlídky mohou použít k zahájení řízení o zabavení takto objeveného exempláře. Jak uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 5. 2017 sp. zn. 5 A 105/2015 – 117 na inspektora účastnicího se domovní prohlídky nelze pohlížet jako na podjatou osobu.

Pokud jde o sankční prostředky inspekce, nový přestupkový zákon přinesl řadu novinek. Výraznou změnou bylo sjednocení terminologie, kdy i delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob jsou nyní označovány jako přestupky. Pojem

sankce byl nahrazen pojmem správní trest, který má lépe reflektovat to, že účelem správních trestů je trestat porušení povinností uložených předpisy správního práva. Objevují se i nové instituty, nyní má ČIŽP například možnost upustit od uložení správního trestu, tudíž má po posouzení okolností konkrétního případu možnost reagovat na situaci, že by správní trest byl v daném případě nepřiměřeně přísný nebo jeho uložení by bylo neúčelné. Ustanovení § 43 přestupkového zákona upravuje dva důvody, pro které může být tento institut inspekcí použit, dále pak v některých složkových zákonech přibyly důvody další.

V poslední kapitole této diplomové práce jsem popsala další činnosti, které ČIŽP vykonává, ale svým charakterem je nelze podřadit pod výkon dozoru. Některé z těchto činností mají jistě své praktické opodstatnění, nicméně můžeme polemizovat o tom, zda např. agenda poplatků inspekci zbytečně administrativně a personálně nezatěžuje na úkor provádění dozorové činnosti, neboť rozhodnutí o poplatcích a zálohách za vypouštění odpadních vod a rozhodnutí o poplatcích a zálohách za odběr podzemních vod tvoří převážnou část všech rozhodnutí každoročně vydávaných inspekcí, a zda osvěta, ačkoli bývá samotnou inspekcí v jejich prohlášeních často zdůrazňována, nespadá pod jiné orgány, neboť, jak již bylo v této práci mnohokrát řečeno, ČIŽP je dozorčím orgánem a její hlavní činností by mělo být provádění dozoru.

Domnívám se, že cíle, které jsem si vytyčila v úvodu této práce, se mi podařilo splnit. Doufám, že tato práce poslouží jako cenný zdroj informací pro čtenáře zajímavějšího se o dozor v oblasti práva životního prostředí a poskytne mu ucelený přehled o tomto specializovaném dozorčím orgánu a jeho činnosti, především pak o jeho pravomocech při provádění kontroly a v případě zjištění nesouladu mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu o jím ukládaných nápravných a sankčních prostředcích.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-338-7, 678 s.
- VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. VII. ISBN 978-80-7400-675-3, 676 s.
- MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší. 1.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. I. ISBN 978-80-7400-477-3, 435 s.
- HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 283. ISBN 978-80-7179-254-3., 826 s.
- HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2, 875 s.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, ISBN 978-80-7400-271-7, 290 s.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1. ISBN 978-80-7400-666-1, 1153 s.
- RAJCHL, Jiří. Represivní funkce veřejné správy – uplatňování správní odpovědnosti. In: KLÍMA, Karel a kolektiv. Odpovědnost veřejné moci, Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, ISBN 978-80-86855-94-3, 536 s.

- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-9669-1, 1264 s.
- SVOBODA, Petr. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. Správní právo č. 5-6/2012, s. 339- 353. Ministerstvo vnitra České republiky. ISSN 0139-6005.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. Právní rozhledy. 2010, č. 16, s. 575-580. Nakladatelství C. H. Beck. ISSN 1210-6410
- HÁLOVÁ, Miloslava a J. RAJCHL. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. Správní právo č. 8/2008, 457-494. ISSN 0139-6005.

Seznam použitých internetových zdrojů

- [http:// www.impel.eu](http://www.impel.eu)
- <http://www.cizp.cz>
- <http://www.vakinfo.cz/zivotni-prostredi/vecny-zamer-zakona-o-sprave-a-inspekci-zivotniho-prostredi>

Seznam použitých právních předpisů (stav právní úpravy k 30. 3. 2018)

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- Zákon č. 282/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.
- Zákon č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

- Zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).
- Zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství.
- Zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny.
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).
- 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 o obalech).
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.
- Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami.
- Zákon č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování.
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon).
- Zákon č. 96/1977 Sb., České národní rady o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství.
- Zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin).
- Zákon č. 334/1992 Sb., České národní rady o ochraně zemědělského půdního fondu.
- Zákon č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

- Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon).
- Zákon č. 324/2016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o biocidech).
- 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 o obchodování s ohroženými druhy).
- Zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách).
- Zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.
- Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).
- Zákon č. 222/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).
- Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií).
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.
- Zákon č. 250/2014 Sb. o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě.
- Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

- Vyhláška č. 153/2016 Sb., o stanovení podrobností ochrany kvality zemědělské půdy a o změně vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.
- Vyhláška č. 136/1960 Sb., ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství o Státní vodohospodářské inspekci.
- Vyhláška č. 55/1966 Sb., Ústřední rady vodního hospodářství, kterou se mění a doplňuje vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 136/1960 Sb., o Státní vodohospodářské inspekci.
- Vyhláška č. 66/1987 Sb., ministerstva lesního a vodního hospodářství České socialistické republiky o České vodohospodářské inspekci.
- Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší.
- Zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země.
- Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech.
- Zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících předpisů.
- Zákon č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích.
- Vyhláška č. 101/1996 Sb., Ministerstva zemědělství, kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní strážce.

Seznam použité judikatury

- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, sp. zn. 8 As 132/2016 – 34.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, sp. zn. 7 As 237/2016 – 40.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, sp. zn. Nad 81/2012 – 7.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 9 As 46/2010 – 97.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2009, sp. zn. 8 AfS 46/2009 – 46.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, sp. zn. 2 As 71/2005 – 134.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005 č. j. 2 As 43/2004 – 51.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 4 As 42/2004 – 87.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 11 Ca 67/2005 – 68.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2017, sp. zn. 5 A 105/2015 – 117.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 4 As 79/2013 – 43.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 1 As 168/2014 – 27.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. 9 As 53/2008 – 60.

Seznam ostatních zdrojů

- Rukověť inspektora, Základní příručka pro Českou inspekci životního prostředí, ČIŽP 2001.
- Výroční zprávy ČIŽP 2016, 2015, 2014, 2013.
- Plán činnosti České inspekce životního prostředí na rok 2017.
- Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), č. 255/2012 Dz.
- Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, č. 64/2014 Dz.
- Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.
- DERLICH, Stanislav. Nápravná opatření v ochraně životního prostředí. Disertační práce (Ph.D.) Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Ostrava, 2011.

- VILÍMKOVÁ, Pavlína. Česká inspekce životního prostředí. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Praha, 2011.

Česká inspekce životního prostředí

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá Českou inspekcí životního prostředí, specializovaným dozorčím orgánem, který dohlíží nad dodržováním právních předpisů a správních rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí.

Dílčím cílem této diplomové práce je představit Českou inspekci životního prostředí a vyzdvihnout její nezastupitelnou roli v ochraně životního prostředí na našem území. Hlavním cílem této diplomové práce pak je popsat a analyzovat dozorovou činnost této inspekce a na ni navazující prostředky, které této inspekci svěřuje právní řád, a dále vyzdvihnout změny, které přinesly dvě zásadní změny v českém právním řádu, a to přijetí zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v právní úpravě vztahující se na tuto inspekci.

Tato práce se skládá ze čtyř hlavních kapitol. První a druhá kapitola této práce jsou kapitolami úvodními. První kapitola zdůrazňuje stále aktuální důležitost ochrany životního prostředí a specifikuje roli dozoru jako nezbytného nástroje k ochraně životního prostředí. Druhá kapitola představuje základní historické souvislosti vzniku tohoto inspekčního orgánu, vyjmenovává relevantní právní úpravu a její ústavní základy, uvádí organizační strukturu této inspekce a konečně se věnuje všem oblastem působnosti, které byly inspekci v průběhu let postupně svěřeny. Třetí kapitola se nejprve věnuje teorii správního dozoru a rozboru jeho dvou fází, dále se pak zaměřuje na rozbor kontrol prováděných Českou inspekcí životního prostředí a relevantní právní úpravy s poukázáním na nedávné změny a uvádí aplikační problémy některých ustanovení, nakonec se pak tato kapitola věnuje nápravným prostředkům dozoru, tedy ukládáním opatření, a ukládáním sankcí. Čtvrtá kapitola rozebírá ostatní činnosti, které České inspekce životního prostředí vykonává a které už ale nelze podřadit pod výkon dozoru.

Klíčová slova: dozor, inspekce, životní prostředí

The Czech Environmental Inspectorate

Abstract

This Master's thesis describes and analyses the Czech Environmental Inspectorate, a specialized supervisory authority that oversees compliance with legal regulations and administrative decisions rendered by the public administrative authorities in the area of the protection of the environment.

The partial aim of this thesis is to introduce the Czech Environmental Inspectorate and to highlight its irreplaceable role at environmental protection in the Czech Republic. The main aim of this thesis is to describe and analyze the supervision activity of this authority and its follow-up measures, which are assigned to this authority by the legal regulation, and to highlight the changes brought by two fundamental legislative changes, namely the adoption of Act No. 255/2012 Coll., on administrative control (Control Code) and Act No. 250/2016 Coll., on administrative offenses, that influenced this authority.

This thesis consists of four main chapters. The first and second chapters of this thesis are the introductory chapters. The first chapter highlights the current importance of environmental protection and specifies the role of administrative supervision as an essential tool to protect the environment. The second chapter presents the basic historical context of the establishment of the Czech Environmental Inspectorate, enlists the relevant legislation and its constitutional foundations, describes the organizational structure of this authority and finally deals with all areas of competence that have been assigned to this authority over the years. The third chapter deals firstly with the concept of administrative supervision and analyses its two phases, then it focuses on practical aspects of inspections carried out by the Czech Environmental Inspectorate, especially pointing out recent changes of legislation and practical problems of particular legal provisions. Finally this chapter describes corrective measures and sanctions that the Czech Environmental Inspectorate can impose on supervised entities. The fourth chapter of the thesis describes other activities performed by the Czech Environmental Inspectorate that cannot be classified as supervision.

Keywords: supervision, inspection, environment