

# Aktuální otázky ochrany životního prostředí

Mgr. Jan Czajkowski  
MŽP OVSS VII - VORS



# Ministerstvo životního prostředí

- Ústřední orgán státní správy dle z. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev
- Ochrana jednotlivých složek ŽP
- Dělená působnost, ztráta některých kompetencí (MZe, MMR, MPO)
- Nadřízený správní orgán ve vztahu ke krajským úřadům, České inspekci životního prostředí a Správám národních parků a chráněných krajinných oblastí
- půda
- voda
- les
- ovzduší
- příroda a krajina
- horninové prostředí

# Východiska právní úpravy

- Životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celého lidstva.
- Právo životního prostředí chrání životní prostředí jednak jako celek, tzv. složkovými zákony jsou pak chráněny i jeho jednotlivé části.
- Klíčovými zásadami právní úpravy ochrany ŽP jsou zásady prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce.

# Základní právní předpisy

- zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích
- zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa
- zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- zákon č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech
- zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon (+ z. č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, z. č. 62/1988 Sb. o geologických pracích)

# Problémy v obecném pohledu

- Různorodost chráněných zájmů ŽP a mnohdy jejich reálná nekompatibilita znesnadňují rozhodování
- Nekvalitní práce, nedůslednost postupů správních orgánů aplikujících právo ŽP
- Nízká „autorita“ (respektovanost) norem stanovených k ochraně ŽP
- Nedostatky legislativy, plíživé zneoprávněné zanedbávání právního řádu
- Rozpory mezi deklarovanými cíly regulace a faktickým výsledkem jejich aplikace

# Různorodost chráněných zájmů ŽP, jejich nekompatibilita znesnadňuje rozhodování

- Různé zájmy ochrany životního prostředí směřují mnohdy proti sobě – docílit ještě akceptovatelné konsensuální řešení složité až nemožné (podpora alternativních zdrojů energie, tj. fotovoltaika, větrné elektrárny vs. ochrana půdy, ochrana zvláště chráněných druhů, krajinný ráz).
- Existuje celé spektrum názorů, co je kupříkladu pro určitý ekosystém vhodné a jakým způsobem by se měl chránit. Byť tato situace jistým způsobem oslabuje pozice ochrany přírody, je celkově vzato asi logická a patrně i nutná (je jakýmsi odrazem samotné rozmanitosti přírody). Je však nezbytné si uvědomit, že nepochybně znamená i to, že ne všechny prosazované zájmy resp. názory mohou být vyslyšeny a uspokojeny současně, čehož odrazem je zvýšené uplatňování opravných prostředků ve vztahu k rozhodnutím státní správy.

# Nekvalitní práce úřadů aplikujících právo ŽP

- Úřední mechanismy, tak jak jsou nastaveny negenerují potřebnou kvalitu rozhodování, např. přílišné množství stavebních úřadů (jejich pozice je přitom klíčová z hlediska rozvoje území (zásahů do přírody a krajiny)
- Úřadům se ne vždy daří posoudit případ komplexně z hlediska všech zájmů ochrany životního prostředí. Právě neschopnost širšího náhledu na věc a nevěle ke vzájemné spolupráci s jinými úřady podvazují možnost dosáhnout přijatelného řešení.
- Absence praktického naplňování strategických koncepčních materiálů (např. politiky životního prostředí, dopravní politiky) v běžné každodenní činnosti úřadů
- Vysledovat lze i jev, který lze obecně popsat jako spolehnutí se na orgány ochrany přírody jako na „instanci poslední záchrany“. Očekává se od nich, že zamezí aktivitám, které jsou problémové především z mnoha jiných důvodů (ať už z důvodů ochrany jiných složek ŽP, ale často např. i z důvodů koncepčně strategických, ekonomických apod.). Zájmy ochrany přírody a krajiny je tak argumentováno jako zástupnými.

# Nízká „autorita“ (respektovanost) norem stanovených k ochraně ŽP

- Zlehčování ze strany politiků („člověk je také živočich, zasluhuje tedy ochranu“, „lelek se odstěhuje tam, kde bude bude mít klid“, „investoři nemají zájem o přepravy po železnici“) dopadá na snižování autority pravidel, která mají být úřady vynucována, důsledkem rovněž snahy obcházet právní úpravu.
- Obdobně časová náročnost procedur hodnocení vlivů na životní prostředí se odráží ve snahách investorů právní úpravu obcházet, kupříkladu i účelovými manipulacemi se záměrem (podhodnocování, schvalování po částech, odmítání relevantních variant), posuzující orgány EIA přitom mají z právní úpravy problematickou možnost tomu čelit.



# Nedostatky legislativy – přeregulovanost, plíživé znehledňování právního řádu

- Přílišné množství právních norem, jejich „bobtnání“ a jejich neustálá novelizace podkopává právní jistotu.
- Nemožnost usazení právního řádu
- Odtrženost od praktického života
- Důsledkem nízké právní vědomí ve společnosti – přirozené respektování norem je fikcí

# Přebujelá legislativa

- Sama správní praxe úřadů i judikatura správních soudů mají velký potenciál usměrnit praxi žádoucím způsobem. To ale nemůže fungovat v prostředí, kdy je právní předpis neustále novelizován, nebo dokonce zcela měněn novou komplexní (a pravidlem je, že mnohem obsáhlejší) úpravou (viz nový správní řád, stavební zákon, „nabobtnání“ vodního zákona, třetí zákon o odpadech od r. 1989 apod.).
- Složitost a nepřehlednost pr. úpravy způsobuje, že změny nejsou schopny reflektovat ani aplikující úřady, natož občané. Příklad: správní orgán ani 3 roky po novelizaci pr. předpisu (zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákonem č. 218/2004 Sb. s účinností 28.4.2004) normu neaplikuje. Ještě v roce 2007 tak věcně příslušný odbor magistrátu usnesením odmítl rozhodnutí o odchylném postupu ve smyslu § 5b cit. zákona vydat, neboť vůbec netušil, že je v této záležitosti věcně příslušným orgánem ochrany přírody a teprve na základě podaného odvolání začal ve věci konat tak jak měl.

# Rozpory mezi deklarovanými cíly regulace a faktickým výsledkem jejich aplikace

- Stále více se rozevírají „nůžky“ mezi tím, co chceme, aby byl výsledek regulace (ideál řešení společenského vztahu) a faktickým stavem, tj. reálným v praxi tolerovaným společenským vztahem - to podkopává autoritu práva (výsledkem je „samozřejmost“ nedodržování zákonů).
- Např. na úseku ochrany ZPF se nedaří naplňovat základní zásady, mj. neumísťovat nové stavby na bonitně nejvyšších půdách.
- Obdobně nefunkčnost EIA procedur ve vztahu k prosazování šetrných dopravních řešení a snižování zátěže území automobilovou dopravou.
- Lze poukázat i na jistý rozpor mezi investory opakovaně deklarovaným požadavkem na rychlost a jednoduchost povolovacích procesů a obecně v řízeních uplatňovanými zásadami mat.pravdy (zjištění stavu věci o němž nejsou důvodné pochybnosti) a souladu s veřejným zájmem (správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s VZ)

# Vybraná problematika z aplikační praxe

- Projednávání liniových staveb dopravní infrastruktury (dálnice, rychlostní komunikace)
- Ochrana dřevin, povolování kácení
- Omezení a zákaz činnosti

# Problematika projednávání liniových staveb

- Jedná se zejména o dálnice a rychlostní komunikace a povolovací procedury k nim.
- Absence koncepce v dopravní politice státu, podléhání zájmovým vlivům
- Zásadní chyby vznikají již při územním plánování, které je podceňováno.
- Smysl procedur koncepčního a projektového posuzování (procedury hodnocení vlivů na životní prostředí, tzv. posouzení SEA, EIA) – nalézt optimální varianty investičních záměrů zůstává nenaplněn

# Problematika projednávání liniových infrastrukturních staveb

- Dle § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Smyslem procedury EIA je tedy komplexní posouzení předkládaného záměru, včetně vzájemného porovnání a vyhodnocení **relevantních** variant záměru.
- Skutečností je, že tak jak je v současnosti platnou právní úpravou celý systém rozhodování nastaven (včetně dosavadní praxe projednávání celé stavby na základě žádostí investora po jednotlivých dílčích úsecích), dochází k určitému rozmělnění zájmu na ochraně životního prostředí, potažmo zájmu na ochraně přírody a krajiny, do množství procesů, v nichž jednotlivé orgány státní správy mají tomu odpovídající (tedy omezený) mandát zohlednit dopady v celé šíři. Paradoxně ani procesy, od nichž by se takový komplexní přístup očekával (tedy koncepční procedury typu strategického či projektového posuzování vlivů na životní prostředí, územně plánovacích procedur atd.) v daném směru tuto roli doposud zcela nenaplnují.

# Tzv. salámová metoda projednávání

- Orgány ochrany přírody rozhodující ve smyslu § 56 zákona č. 114/1992 Sb. o tzv. druhových výjimkách jsou konfrontovány s dlouhodobě přetrvávající praxí investora, spočívající v dělení záměrů s tím, že nejprve jsou administrativně projednávány méně kontroverzní části staveb. V situaci, kdy nelze na jisto postavit, že bude udělena výjimka ve smyslu § 56 zákona č. 114/1992 Sb., rovněž na navazující úseky, vyvolávající silnější střety se zájmy ochrany přírody a krajiny, mohou přitom investorovi vznikat zbytečné náklady a důsledkem jsou rovněž veřejnou správu zahlcující administrativní postupy v podobě řízení o uplatněných opravných prostředcích, žalobách ve správním soudnictví.
- Dle přesvědčení ministerstva rozhodování orgánu ochrany přírody o udělení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. nemá předcházet fázi koncepčního hledání vhodných variant řešení, a to už se zřetelem k procesní ekonomii.

# Problematika projednávání liniových staveb (dálnice, rychl. komunikace)

- procedura udělení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. má mít své místo teprve v návaznosti na ukončení procesu posuzování vlivů na životní prostředí (hodnocení EIA) a pro ucelený úsek kapacitní komunikace. Co je uceleným úsekem pro účely rozhodování o výjimce dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. přitom nemůže určovat investor, ale je to na posouzení orgánu ochrany přírody. Ten musí svojí úvahu (jež zohlední všechny relevantní okolnosti, zejména kvalitu a kvantitu dotčených biotopů zvláště chráněných druhů v koridoru zamýšlené kapacitní komunikace, míru jejich dotčení, kompaktnost dotčených populací /možnosti zachování funkčních subpopulací zvláště chráněných druhů/, ale i podmínky stanoviska EIA či místní působnost orgánu ochrany přírody) řádně zdůvodnit, přičemž tato úvaha musí být z rozhodnutí seznatelná.
- Pokud by „druhov“ posouzení záměru (na podkladě žádosti o výjimku dle § 56 ZOPK) zcela abstrahovalo od hodnocení EIA, mohlo by snadno sklouznout v protismyslné (investora i veřejnou správu finanční i časově zatěžující) posuzování nereálných (z pohledů zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb.) požadavků investora, tedy kupříkladu variant záměru, které by proces EIA vyloučil.



# Problematika projednávání liniových staveb (dálnice, rychl. komunikace)

- Lze v té souvislosti odkázat také na existující judikaturu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12.1.2009 čj. 7 Ca 99/2006-65)
- „Z hlediska samotné výstavby dálnice mohlo být rozdělení na jednotlivé stavby pragmaticky efektivní, avšak bylo v rozporu s účelem nejen zákona č. 114/1992 Sb., ale i zákona č. 244/1992 Sb. (v současnosti nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb.), neboť jednotlivá stavba tak nebyla posuzována komplexně v rámci celé D8“.
- „Bylo by více než vhodné zkoumat splnění podmínek pro výjimky podle zákona č. 114/1992 v jednom celku, to znamená v rozsahu celé stavby dálnice či rychlostní komunikace“.
- „pokud je předložena dostatečně určitá varianta stavby, je třeba mít za to, že se jedná o námitku ohledně veřejného zájmu, se kterou je správní orgán při posuzování obou zájmů (tj. v řízení o žádosti o výjimku dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb.) povinen se vypořádat tak, aby bylo zřejmé, že i v případě jiné varianty stavby, je stále dána výrazná převaha veřejného zájmu požadované stavby a na základě jakých důvodů“.

# Problematika projednávání liniových staveb (dálnice, rychl. komunikace)

- Pokud jde o včasnost realizace veřejně prospěšné stavby dálnice, ministerstvo v případě infrastrukturních staveb je na místě především jejich pečlivá příprava, včetně důsledného dodržování právních předpisů, neboť „nevypořádané konflikty“ ve svých důsledcích vlastní následnou realizaci značně protahují a prodražují. K podobným závěrům došel opakovaně jak veřejný ochránce práv, tak soudy či Nejvyšší kontrolní úřad. Mimo jiné i ve světle těchto skutečností a posledního vývoje ve věci rychlostní komunikace R52 (zrušení územního plánu VUC Břeclavska dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.11.2009 č.j. 3 Ao 1/2007 – 209) ministerstvo musí odmítnout argumentaci investora nepřipraveností (územní apod.) jiných řešení jako relevantního kritéria hodnocení.

# Ochrana dřevin – problematika povolování kácení

- Ze zákona o ochraně přírody a krajiny jsou dřeviny chráněny před poškozováním a ničením. Dřeviny jsou majetkem vlastníka pozemku a péče o ně je jeho povinností (*ošetřování, udržování*). Ke kácení dřevin je zásadně zapotřebí povolení, o jehož vydání se rozhoduje ve správním řízení (výsledné rozhodnutí tedy musí obsahovat výrok, jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku). O povolení kácení žádá vlastník pozemku, požádat ale může také nájemce pozemku, pokud doloží souhlas vlastníka. O žádosti o pokácení rozhoduje orgán ochrany přírody, kterým je místně příslušný obecní úřad. **Povolení lze vydat pouze ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřeviny.** *Kácení dřevin se předpokládá v období tzv. vegetačního klidu (1.10. – 31.3.), mimo toto období by mělo být povolováno jen výjimečně.*

# Ochrana dřevin – problematika povolování kácení

- Lze se setkat s tím, že je obecním úřadem nedostatečně zdůvodněno, proč se rozhodl kácení povolit, tj. není řádně posouzen funkční a estetický význam dřeviny a doložena existence závažných důvodů opravňujících ke kácení. *Rozhodnutí správního orgánu záleží v takovýchto případech na jeho správním uvážení, tedy na podřazení nebo nepodřazení neurčitých právních pojmů (závažné důvody, funkční a estetický význam) pod skutkový stav. Nutno zkoumat zda úřad nepřekročil zákonem o ochraně přírody stanovené meze správního uvážení či zda je nezneužil (zda skutkové okolnosti, z nichž při volném uvážení vycházel, byly zjištěny v potřebném rozsahu a správným procesním postupem, jsou logické a tudíž zda i závěry z nich vyvozené jsou v souladu se zákonem.*

- Existují situace, kdy povolení ke kácení není vyžadováno:
- V souvislosti s rozmary počasí, které jsou v poslední době poměrně frekventované (vichřice, mokrý sníh apod.) především nelze opomenout zvláštní kategorii, kterou je kácení dřevin z prevenčních důvodů, tedy je-li stavem dřeviny zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví (*hrozba životu či zdraví musí být zřejmá a bezprostřední*), nebo hrozí-li škoda značného rozsahu. V takových případech postačí provedené kácení orgánu ochrany přírody oznámit ex post, a to nejpozději do 15 dnů od provedení kácení.
- Povolení se nevyžaduje ani ke kácení dřevin z důvodů pěstebních, to je za účelem obnovy porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů, při údržbě břehových porostů při správě vodních toků, k odstraňování dřeviny v ochranném pásmu elektrovodů a plynovodu a rovněž z důvodů zdravotních. Takové kácení nicméně musí být oznámeno orgánu ochrany přírody nejméně 15 dnů předem. Orgán ochrany přírody záměr zhodnotí a v případě, že odporuje požadavkům na ochranu dřevin nebo rozsahu zvláštního oprávnění, je oprávněn kácení pozastavit, omezit nebo zakázat.

- Konečně povolení se nevyžaduje u dřevin se stanovenou velikostí, popř. jinou charakteristikou (chystá se novelizace doposud šlo o dřeviny ve vlastnictví fyzických osob, jejichž obvod kmene ve výšce 130 cm nad zemí nepřesahuje 80 cm, event. pro pokácení souvislých keřových porostů do celkové výměry 40 m<sup>2</sup>).
- Reakce na dlouhodobě chybějící možnost vyloučit administrativně náročný povolovací proces u marginálních požadavků na kácení realizovaných na pozemcích práv. osob.
- Nově je též zakotvena silnější ochrana alejí podél cest – kácení jen na základě řádného povolovacího řízení po dohodě se silničním správním úřadem.

- Kromě právě popsané obecné ochrany dřevin rostoucích mimo les, zákon předpokládá také speciální ochranu. Pověřený obecní úřad je tak oprávněn vyhlásit mimořádně významné stromy, jejich skupiny a stromořadí za památné stromy. Tyto je pak zakázáno poškozovat, ničit a rušit v přirozeném vývoji a dokonce i k provedení jejich ošetření je vyžadován souhlas orgánu, který ochranu vyhlásil. Podstatné je také to, že zrušit tuto speciální ochranu je možné pouze v případě, že jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody.

# Ochrana dřevin – problematika povolování kácení

- Z toho, že povolovat kácení dřevin přísluší každé obci, resp. jejímu obecnímu úřadu, vyplývají určité problémy pokud jde o zajištění nezbytné odbornosti rozhodování. Obecním úřadem je mnohdy nedostatečně zdůvodněno, proč se rozhodl kácení povolit, tj. není řádně posouzen funkční a estetický význam dřeviny a doložena existence závažných důvodů opravňujících ke kácení.
- Nastávají situace, kdy je žádost o pokácení podána obcí jako vlastníkem dřeviny, a kdy o této žádosti rozhoduje obecní úřad této obce. Takový postup je velmi problematický (zvláště pak v případech, kdy v řízení mimo žadatele není jiný účastník, který by mohl popř. využít opravného prostředku za účelem přezkoumání nepravomocného rozhodnutí nadřízeným správním orgánem). Z hlediska vyloučení možné podjatosti v případě žádosti o kácení ze strany obce, jejímuž obecnímu úřadu je současně svěřena přenesená působnost povolovat kácení dřevin, by neměl tento obecní úřad jako orgán ochrany přírody rozhodovat. Předěšlo by se pochybnostem o nezávislosti rozhodování správního orgánu ve věci.



# Ochrana dřevin – problematika povolování kácení



# Omezení a zákaz činnosti

- Dle § 66 ZOPK je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.
- Mohou nastat situace, kdy i povolená činnost se stane hrozbou a je nezbytný zákaz činnosti dříve jiným orgánem povolené. Rozhodující pro užití zákazu činnosti je tedy hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať už povolené či nikoliv.
- Zásadní je unesení důkazního břemene, že by činnost (byť jiným orgánem povolená) mohla způsobit zákonem zakázanou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody.

# Omezení a zákaz činnosti

- Podstatné je, že rozhodnutí podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny neruší pravomocná správní rozhodnutí jiného správního úřadu, ale vytváří zákonnou překážku pro jejich realizaci.
- Judikatura správních soudů dospěla k jednoznačnému chápání ust. § 66 zákona č. 114/1992 Sb. jako významného preventivního nástroje směřujícího k materiální ochraně přírody, jež má, především s ohledem na čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, přednost před formálním pojetím práv a povinnosti, ba dokonce má přednost před právy i povinnostmi připuštěnými či nařízenými správními rozhodnutími. Jak se totiž podává z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29.10.2008 čj. 9 As 8/2008 – 80, *„nejen povolená, ale dokonce i nařízená činnost může mít z logiky věci nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody. Tyto důsledky neovlivní fakt, zda je způsobila činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená. K nežádoucím změnám totiž v praxi buď dojde nebo nedojde, resp. takové změny reálně buď hrozí nebo nehrozí a vyhodnocení skutkového stavu v konkrétním případě a posouzení existence případné hrozby je pak na úvaze orgánu ochrany přírody v rámci jeho zákonem vymezené kompetence“*