

Ochrana životního prostředí - zkušenost ombudsmanská i úřednická

Mgr. Jan Czajkowski
OkÚ-RRR Břeclav
MŽP OVSS VII (IV)
KVOP

Rozvrh přednášky

- A) Představení institucí
- B) Východiska právní úpravy
- C) Obecné problémy
- D) Vybraná problematika z aplikační praxe

A) Veřejný ochránce práv (ombudsman)

- Instituce zřízena zákonem č. 349/1999 Sb.
- Dne 18. 12. 2000 se složením slibu ujal funkce první ochránce JUDr. Otakar Motejl
- Ombudsman jako monokraticky založená instituce, volen Poslaneckou sněmovnou, již je za výkon své funkce odpovědný
- Základním posláním řešení stížností fyz. a práv. osob na ne/činnost úřadů
- Zvláštní oprávnění ochránce (návrh na zrušení jiného právního předpisu u Ústavního soudu, žaloba ve veřejném zájmu, doporučení na vydání, změnu či zrušení právního předpisu)
- Postupně přibyly další působnosti (agenda detenční, diskriminační, sledování vyhoštění cizinců, ochrana práv osob se zdravotním postižením)
- Další působnosti v legislativním běhu (dětský ombudsman, NHRI)

A) Ministerstvo životního prostředí

- Ústřední orgán státní správy dle z. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev
- Ochrana jednotlivých složek životního prostředí:
 - půda
 - voda
 - ovzduší
 - příroda, les (fauna, flora)
 - horninové prostředí
- Ztráta některých kompetencí, dělená působnost s jinými ministerstvy (MZe, MMR, MPO)
- Odpovídá za vytváření sítě zvláště chráněných území národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a památky, přírodní rezervace a památky
- Nadřízený správní orgán ve vztahu ke krajským úřadům, České inspekci živ. prostředí (ČIŽP), Správám národních parků a Agentuře ochrany přírody a krajiny ČR (zahrnuje Správy CHKO)

B) Základní právní předpisy

- zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (ZPF)
- 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. 201/2012 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. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy
- zákon č. 541/2020 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)
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon EIA)

B) 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 (tzv. princip nejvyšší hodnoty).
- Právo životního prostředí chrání životní prostředí jednak jako celek, tzv. složkovými zákony jsou pak chráněny i jeho jednotlivé části (složky).
- Trvale udržitelný rozvoj (§ 6 zákona č. 17/1992 Sb.):
„rozvoj, který současným i budoucím generacím zachová možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystému“ .

B) Východiska - klíčové zásady právní úpravy ochrany ŽP

- Zásada **prevence** – ohrožení či dokonce poškození ŽP je třeba předcházet (promítá se do veškeré regulace, specificky pak do průřezové právní úpravy zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, jež zakotvuje tzv. posouzení SEA - Strategic Environmental Assessment, neboli proceduru koncepčního hodnocení vlivů na životní prostředí, a tzv. posouzení EIA – Environmental Impact Assessment, neboli projektové hodnocení vlivů na životní prostředí).
- Zásada **předběžné opatrnosti** – potřeba vycházet z horších variant scénářů dalšího vývoje ŽP (viz též § 13 zákona č. 17/1992 Sb.: *„Ize-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit“*).
- Zásada **odpovědnosti původce** – každý odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí, odráží se v deliktní odpovědnosti, odpovědnosti za ekologickou újmu (kupř. uložení tzv. náhradní výsadby při kácení) či v ekonomických nástrojích ochrany ŽP (poplatky za znečišťování, odvody za odnětí ze ZPF apod.).

C) Problémy v obecném pohledu

- 1. Nedostatky legislativy, plíživé znepřehledňování právního řádu
- 2. Rozpory mezi deklarovanými cíli regulace a faktickým výsledkem jejich aplikace
- 3. Nízká „autorita“ (respektovanost) norem stanovených k ochraně ŽP
- 4. Nekvalitní práce, nedůslednost postupů správních orgánů aplikujících právo ŽP, rozhodování ztěžuje množství neurčitých právních pojmů
- 5. Různorodost chráněných zájmů ŽP a mnohdy jejich reálná nekompatibilita znesnadňují rozhodování

C.1 Nedostatky legislativy – přeregulovanost, plíživé znehledňování právního řádu

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

C.1 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 neustálé novelizace stavebního zákona, „nabobtnání“ vodního zákona, čtvrtý zákon o odpadech od r. 1989 apod.).
- Složitost a nepřehlednost pr. úpravy způsobuje (včetně překrývání režimů ochrany), že změny nejsou schopny reflektovat ani aplikující úřady, natož občané či právnické osoby.
- Důsledkem nevyužívání jednotlivých institutů zakotvených v právu.
- Příklady: jednou z novel stavebního zákona byla zakotvena možnost spojit územní řízení s vybranými postupy EIA, v praxi nevyužíváno a posléze opět zrušeno; správní orgán ani 3 roky po jedné z novelizací zákona o ochraně přírody a krajiny nevěděl o své působnosti rozhodovat o tzv. odchýlném postupu dle § 5b zákona v rámci ochrany volně žijících ptáků a teprve na základě podaného odvolání začal ve věci konat tak jak měl.

C.2 Rozpory mezi deklarovanými cíly regulace a faktickým výsledkem jejich aplikace

- Mnohdy 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 dlouhodobě nedařilo naplňovat základní zásady ochrany, mj. přednostní využívání tzv. brownfieldů, neumísťovat nové stavby na bonitně nejvyšších půdách.
- Obdobně omezená funkčnost SEA a 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 materiální pravdy (zjištění stavu věci o němž nejsou důvodné pochybnosti) a souladu s veřejným zájmem (úřad dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem)

C.3 Nízká „autorita“ (respektovanost) norem stanovených k ochraně ŽP

- Ochrana životního prostředí by se měla promítat průřezově do činností (výstupů) všech úřadů včetně ministerstev (mnohdy negativní postoje min. dopravy, průmyslu či zemědělství)
- Zlehčování ze strany některých institucí, politiků („člověk je také živočich, zasluhuje tedy ochranu“, „lelek se odstěhuje tam, kde 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 vlivů záměrů, modifikace záměrů bez dodatečného posouzení, schvalování po částech, odmítání relevantních variant, nerespektování klíčových podmínek apod.).

C.4 Nekvalitní práce, nedůslednost úřadů aplikujících právo ŽP

- Úřední mechanismy tak, jak jsou nastaveny, negenerují potřebnou kvalitu rozhodování, např. velké množství stavebních úřadů a jejich závislost na samosprávách (pozice SÚ je přitom klíčová z hlediska rozvoje území, tedy i zásahů do přírody a krajiny), obdobně agenda povolování kácení dřevin na všech obecních úřadech bez zřetele na materiální, odborné a časové předpoklady pro takové rozhodování.
- Množství neurčitých právních pojmů (krajinný ráz, převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, funkční a estetický význam dřeviny).
- 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.

C.5 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).
- Existují mnohdy i odlišné odborné názory, co je kupříkladu pro určité území přírody vhodné a jakým způsobem by se mělo 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.

D) Vybraná problematika z aplikační praxe

- 1. Projednávání liniových staveb dopravní infrastruktury (dálnice, silnice, vysokorychlostní koridory železnic, vedení vysokého napětí)
- 2. Ochrana dřevin, povolování kácení

D.1 Problematika projednávání liniových staveb

- Jedná se zejména o dálnice a hlavní silnice a povolovací procedury k nim.
- 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 mnohdy nenaplněn.

D.1 Klíčová role plánovacích procesů

- 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 procesů SEA a EIA je tedy komplexní posouzení předkládaných záměrů, včetně vzájemného porovnání a vyhodnocení relevantních variant záměru.

D.1 Eliminace tzv. „salámové metody“ projednávání (výjimky k zásahu do zvláště chráněných druhů rostlin a živ.)

- Orgány ochrany přírody rozhodující kupř. ve smyslu § 56 zákona č. 114/1992 Sb. o tzv. druhových výjimkách byly konfrontovány s dlouhodobě přetrvávající praxí investorů, spočívající v dělení záměrů s tím, že nejprve byly 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 apod.
- 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.
- Pokud by „druhové“ 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.

D.1 Pečlivá příprava infrastrukturních staveb základem

- Pokud jde o argument včasnosti realizace veřejně prospěšné stavby dálnice, 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.
- Nutno odmítnout argumentaci investorů nepřipraveností (územní apod.) jiných řešení jako relevantního kritéria hodnocení.

D.2 Ochrana dřevin – jak nastavit povolovací režim

- 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 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.
- Povolení není třeba ke kácení dřevin se stanovenou velikostí, popřípadě jinou charakteristikou. Upraveno prováděcí vyhláškou č. 189/2013 Sb.
- Obecně se dlouhodobě ukazuje jako poměrně problematické, jak adekvátně nastavit funkční míru ochrany dřevin při zachování jen nezbytně nutné administrativní zátěže spojené s agendou povolování kácení dřevin.

D.2 Ochrana dřevin – využití oprávnění ochránce doporučit změnu právního předpisu

- Ombudsman byl do problematiky povolování kácení v sídlech vtažen na základě několika uplatněných podání, ve kterých bylo požadováno využití jeho pravomoci k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu, resp. jeho části Ústavním soudem, pro jeho protiústavnost (nesoulad nově nastaveného režimu pro kácení dřevin v zahradách se zákonným zmocněním k vydání vyhlášky).
- V souvislosti s vyhl. č. 189/2013 Sb. poukazováno na to, že vlivem její aplikace dochází k úbytku cenných dřevin v sídlech (celoměstsky významná zeleň v podobě neovocných dřevin v zahradách sídel). Právní úprava byla rovněž vnímána jako neadekvátní z hlediska vlastníků a uživatelů staveb pro rodinnou rekreaci (chalupáři, chataři, zahrádkáři), na něž benefit kácení ovocných dřevin bez povolení (zdůrazňovaný při schvalování vyhlášky) vůbec nedopadal.
- Ochránkyně ve věci využila svého zvláštního oprávnění ve smyslu § 22 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, a doporučila MŽP novelizaci předmětného právního předpisu. Ministerstvo návrh ochránkyně akceptovalo a přistoupilo k novelizaci sporných ustanovení vyhláškou č. 222/2014 Sb. s účinností k 1. 11. 2014. Nově byla definice zahrady „navázána“ na jednoznačnější údaje katastru nemovitosti a možnost kácet v zahradách bez povolení vztažena výlučně na dřeviny ovocné.

D. 2 Ohlašovací režim kácení

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 preventivních 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 (problém s důkazní situací v případě excesivního využití tohoto režimu vyřešila vyhl. 189/2013 Sb. – povinnost doložit je na straně toho, kdo kácel).
- 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 prováděné při správě vodních toků, k odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděném při provozování těchto soustav, k odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení pro rozvod tepelné energie prováděném při provozování těchto zařízení, k odstraňování dřevin za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na dráze a z důvodů zdravotních.
- Takové kácení nicméně musí být oznámeno orgánu ochrany přírody (kterým je v tomto případě obecní úřad s rozšířenou působností) 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.

D.2 Ochrana dřevin – poznatky ochránce

- Z toho, že povolovat kácení dřevin přísluší každé obci, resp. jejímu obecnímu úřadu (OÚ), vyplývají určité problémy pokud jde o zajištění nezbytné odbornosti rozhodování. OÚ 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.
- 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).

D.2 Ochrana dřevin – poznatky ochránce

- 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). Ombudsman se vyslovoval v tom směru, že z hlediska vyloučení možné podjatosti v případě žádosti o kácení ze strany obce, jejímuž OÚ 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.
- Problematiky se týká závěr č. 133 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014: *Pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení, nemůže v takovém řízení zároveň vykonávat pravomoc správního orgánu jako oprávněná úřední osoba, neboť je podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučen ze všech úkonů v řízení. V takovém případě krajský úřad postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu. Totéž platí, pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení a oprávněnou úřední osobou k vedení řízení je místostarosta této obce (a naopak).*